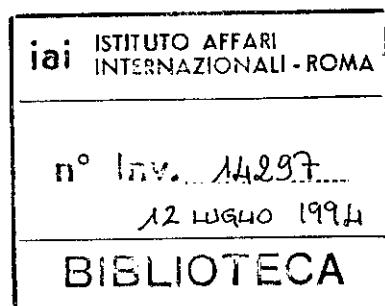


## L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale (CEDEJ)  
Strasbourg, 20-30/VI/1994

1. "Les données démographiques de la paix du Proche-Orient"/ Philippe Fargues
2. "From unequal peace to unequal normalization? : political consequences for Israel and the Arab States"/ Eberhard Kienle
3. "From war dividend to peace dividend? : Syrian options in a new regional environment"/ Volker Perthes
4. "Economic elites and interest groups in Egypt in the prospect of peace in the Middle East"/ Imco Brouwer
5. "Prospects for economic liberalization and regional cooperation"/ Franco Zallio
6. "The Middle Eastern free trade area: a sceptical note"/ Mahmoud Abdel Fadil
7. "Les hydrocarbures du Golfe et les perspectives énergétoco-industrielles d'un Proche-Orient en paix"/ Louis Blin
8. "Les entrepreneurs libanais et la paix au Moyen-Orient"/ Simone Ghazi-Tinaoui
9. "The impact of the Israeli economy on the neighboring Arab countries in the time of peace: an Arab viewpoint"/ Tayseer Abdel Jaber
10. "Palestine: from dependent to autonomous growth"/ Ishac Diwan, Michael Walton
11. "Human resources in the Occupied Palestinian Territories"/ Abdelfatthah Abu-Shokor
12. "Palestinian agriculture : the present setting and future prospects"/ Hicham Awartani
13. "Industry in the Occupied Territory under occupation and the peace era"/ Mohammad Sarsour
14. "Formes de mobilitasian du travail palestinien dans les Territoires Occupés: le cas de la sous-traitance"/ Blandine Destremau
15. "Territoires palestiniens occupés: les finances et les institutions de crédit durant l'autonomie"/ Michel Leroy
16. "Les arabes israéliens et la paix au Proche-Orient"/ Youssef Courbage
17. "Les entrepreneurs palestiniens"/ Louis Blin





١

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

*(Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994)*

"Les données démographiques de la paix au Proche-Orient"

Philippe FARGUES

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des Communautés Européennes*

Près de trois millions d'immigrés dont les survivants et les descendants forment la quasi totalité des quatre millions de Juifs israéliens, contre un million d'émigrés, dont les survivants et les descendants forment les quatre millions de Palestiniens de la diaspora : la dimension démographique du conflit israélo-arabe tient presque entière dans ces quatre chiffres<sup>1</sup>. Ils donnent, d'une part, la mesure du « troc » de population qui se déroula sur quelques décennies et, d'autre part, celle des dynamiques divergentes qui furent à l'œuvre par la suite. A la guerre, pourrait désormais succéder la paix. La démographie devrait s'en ressentir, comme presque toujours après un grand conflit.

### **Une frontière démographique**

Bien que la guerre et la démographie soient de vieilles compagnes, c'est en vain que l'on chercherait des lois générales plaçant la seconde à l'origine de la première et faisant du côtoiemement d'espaces vitaux saturés et de vides relatifs un principe d'agression<sup>2</sup>. En revanche, les conséquences démographiques des guerres font peu de doute. Ponctuelle, dans la mesure où elle se limite aux périodes de combats et touche un sexe plus que l'autre, la surmortalité a plus d'une fois revêtu une ampleur considérable au XXe siècle : 30 millions de morts soviétiques entre 1940 et 1945, comme un million de morts cambodgiens durant les années 1970, ont effondré la croissance de populations entières. La dénatalité qui accompagne les guerres ajoute en général à l'effondrement et propage, des décennies durant, une onde sur les pyramides d'âge. Les *baby booms* d'après-guerre peuvent rétablir un effectif global, mais ils ne font qu'accroître la perturbation des structures. Bref, une guerre est susceptible d'altérer en profondeur le cours de la démographie. Mais, quelque persistantes qu'en soient les cicatrices, les blessures se seront toutes creusées dans le temps de la guerre elle-même ou de ses suites immédiates.

En cela le conflit israélo-arabe ne ressemble à aucun autre. D'abord parce que, en dehors de tout écosystème démographique local, il ne résulte pas d'une pression interne qui aurait débordé ses frontières, mais d'un apport lointain de population. Ensuite parce que ce conflit, bien qu'il soit le plus long du siècle et le plus mondial de l'après-deuxième-guerre mondiale, n'a occasionné que quelques dizaines de milliers de morts, si l'on s'en tient à ses victimes directes<sup>3</sup>. Aussi lourd qu'ils pèsent dans l'imaginaire patriote, ils sont quantité négligeable dans la puissante dynamique démographique régionale. Enfin, aucune dénatalité perceptible n'est venue ébrêcher les pyramides d'âge. A première vue donc, ni la structure des populations ni leur croissance ne portent la moindre marque de guerre.

En fait, ce sont d'autres empreintes que la pérennité d'un état de belligérance — plutôt que la guerre à proprement parler, qui fut toujours brève dans ses phases militaires — à laissées à la démographie. Parce qu'il s'inscrit dans la très longue durée — celle, précisément, de la reproduction des populations — le conflit israélo-arabe a affecté des régimes démographiques plutôt qu'il n'a causé des accidents. Parce que ses enjeux possèdent plus d'une facette démographique, il a suscité des stratégies elles-mêmes démographiques. Les rythmes et les formes du peuplement au Proche-Orient auront subi, et pour longtemps, une altération dont la cause paraît tenir en une formule : l'étanchéité d'une double frontière, communautaire et politique.

L'étanchéité de la frontière communautaire qui sépare les Juifs des Palestiniens, musulmans et chrétiens, a permis qu'à l'intérieur de l'espace formé successivement par la Palestine du mandat, puis par Israël et enfin par ce pays et les territoires occupés, se déploient deux systèmes de reproduction démographique à la fois opposés et disjoints. Du côté juif, une croissance naturelle modérée et en diminution régulière reçoit un renfort migratoire ; du côté palestinien, plusieurs vagues d'émigration viennent atténuer une croissance naturelle explosive. Survenu au moment précis de l'histoire où l'humanité commence à maîtriser sa natalité et où coexistent des peuples qui ont déjà achevé leur transition malthusienne avec d'autres qui ne l'ont point commencée, ce conflit est l'un des rares où s'affrontent sur un même terrain des

populations, et non seulement des armées, situées l'une vers la fin et l'autre encore au seuil du processus de transition démographique<sup>4</sup>. Entre les deux populations, aucune forme de mixité ne ménage une passerelle qui permettrait d'imaginer que leur opposition se réduise par fusion graduelle : l'intermariage est si rare que l'annuaire statistique israélien l'ignore et fournit les mariages selon la religion du couple, plutôt qu'en croisant la religion de l'époux avec celle de l'épouse.

Matérialisée par une ligne barbelée, l'étanchéité de la frontière politique entre Israël et ses voisins a, quant à elle, entravé la fluidité migratoire et créé un système de courants contraints en privilégiant les polarités lointaines. Hormis la courte période où s'y installèrent les Juifs d'Egypte et de Syrie<sup>5</sup>, Israël n'aura en effet accueilli que des flux de provenance éloignée, demeurant hermétiquement fermé à son voisinage immédiat<sup>6</sup> dont le moindre développement économique aurait, en toute autre circonstance, suscité des candidats à l'émigration. De façon symétrique, une destination lointaine, le Golfe arabo-persique, prit toute sa valeur du fait de l'état de belligérance. C'est ainsi que la guerre a contrevenu aux lois économiques de la migration internationale, en vertu desquelles le migrant tend à optimiser sa destination en cherchant un gain maximum, ce qui l'attire vers les pays de plus haut salaire<sup>7</sup>, pour un coût de déplacement minimum, ce qui le retient le plus près possible de chez lui<sup>8</sup>.

### **La divergence des systèmes de reproduction des populations.**

La manière dont se constitua le peuplement du futur Etat d'Israël et la nature du conflit qui naquit alors, produisirent deux effets contraires sur les transitions démographiques au Proche-Orient : une accélération du processus dans la population juive et son blocage chez les arabes palestiniens. Effets de très long terme, les machines démographiques israélienne et palestinienne étant lancées sur des trajectoires radicalement divergentes. On sait déjà que les différentiels de natalité du passé proche et du présent suffiront à ce que, entre le moment où la paix est signée et celui où se stabilisera la région, un nouveau rapport des masses démographiques se soit instauré.

Au lendemain de la première mondiale, un petit noyau de population juive subsistait en Palestine. Cette communauté de 60 000 personnes (1918) avait encore la natalité élevée caractéristique de la région (40 p. 1000). Cependant, sa fusion dans l'environnement ne dura pas. Au cours des trente années suivantes, la population juive, dont l'effectif atteignait 650 000 personnes à la proclamation de l'Etat d'Israël le 14 mai 1948, allait en effet s'accroître essentiellement grâce à un apport migratoire originaire d'une région de basse natalité, l'Europe<sup>9</sup>. La natalité juive en Palestine descendit ainsi une pente beaucoup plus raide (figure 1) que si seul avait grandi sur place le noyau initial. La croissance démographique rapide avait paradoxalement produit l'effondrement du dynamisme naturel de la population. En 1939, le taux de natalité était tombé à 23 p. 1000, c'est-à-dire au niveau d'un pays comme ... à la même époque. La seconde guerre mondiale entraîna des effets de même profil qu'en Europe, mais plus précoce : chute de la natalité (1940-1942), puis court « baby boom » (1944-1947), achevé dès 1948.

La guerre qui salua la naissance d'Israël, puis son prolongement, au-delà de la période et du terrain des opérations militaires, en une hostilité des Etats et un ressentiment des peuples dans l'ensemble des pays arabes, clôturèrent, on le sait, la présence millénaire des communautés juives dans ces pays. Ces « juifs arabes » ne se démarquaient pas beaucoup des populations arabes ou berbères auxquelles ils étaient mêlés. Ils en avaient notamment la haute fécondité : 6,5 à 7 enfants par femme pour ceux qui venaient d'Asie et 7,5 pour ceux qui venaient d'Afrique du Nord, contre 2 à 2,5 pour les juifs arrivés d'Europe<sup>10</sup>. L'immigration en masse de Juifs du Moyen-Orient et du Maghreb apporta donc, dès 1950, un regain de dynamisme à la démographie naturelle d'Israël<sup>11</sup> : bien qu'ils n'aient représenté que le tiers de l'immigration totale, ils forment aujourd'hui plus de la moitié de la population juive d'Israël<sup>12</sup>. Les juifs « orientaux » eurent-ils à cœur de ne point détonner avec la communauté dominante,

qui étaient venue d'Europe avec d'autres modèles familiaux que ceux qu'ils apportaient du Moyen-Orient ou d'Afrique du Nord ? Réunirent-ils, en Israël, les conditions culturelles et sociales du passage à la famille restreinte ? Toujours est-il que leur natalité déclina rapidement et, avec elle, celle de l'ensemble des juifs israéliens. Par la mutation des idéaux ou par celle de la condition sociale, la migration en Israël avait précipté la transition démographique des juifs originaires du monde arabe<sup>13</sup>. S'il subsiste aujourd'hui de forts contrastes de fécondité en Israël, ceux-ci n'épousent plus les différences de provenance ethnico-géographique ou de statut socio-économique, mais la gradation des valeurs religieuses : les ultra-orthodoxes, qui représentent 15 % des Juifs israéliens, trancheraient par leur hyperfécondité sur le reste de la population juive, qui assurerait tout juste son remplacement démographique<sup>14</sup>.

L'inverse se produisit pour de larges fractions de la population palestinienne, dont l'obstruction des horizons politique, économique et social fit barrage à la transition démographique. La segmentation de cette population par deux guerres — celle de 1948 qui détacha ceux qui deviendraient « Arabes israéliens » en 1952, puis celle de 1967 qui isola les habitants de Gaza et de Cisjordanie — laissa se développer les différentiels démographiques les plus amples que l'histoire nous ait donné d'observer entre sous-ensembles régionaux d'une même population.

Avant de décrire ces différentiels, il convient d'évoquer les incertitudes qui entourent la démographie palestinienne. A contre-courant de la tendance générale, les connaissances sur la population palestinienne, celle des territoires occupés comme celle de la diaspora, vont en se détériorant. En Cisjordanie et à Gaza, l'administration israélienne, qui avait procédé au recensement des Palestiniens fin 1967, c'est-à-dire quelques mois après l'occupation, ne les a plus jamais comptés par la suite. Les chiffres de population totale qu'elle publie régulièrement depuis cette date sont en fait de simples mises à jour, par addition du solde naturel (naissances et décès enregistrés à l'état civil israélien) et du solde migratoire (entrées et sorties enregistrées par la police des frontières). Cependant, statisticiens et politiques palestiniens s'accordent à penser que la population des territoires occupés avait été sous-dénombrée en 1967. Le mécompte initial — environ 200 000 personnes oubliées — se propagerait donc jusqu'à maintenant<sup>15</sup>. À l'extérieur, les Palestiniens ne sont guère mieux dénombrés et, contrairement aux territoires occupés, on ne connaît pas non plus leurs mouvements naturels. Pour diverses causes en effet, les résidents palestiniens n'apparaissent pas dans les statistiques courantes des pays d'accueil<sup>16</sup> : soit parce qu'ils s'en sont vu accorder la nationalité (Jordanie), soit parce que l'appareil statistique y est défectueux (Liban, Arabie Saoudite), soit encore parce qu'ils forment une minorité trop petite pour justifier un traitement statistique spécial. À la raison statistique, s'ajoute peut-être la mauvaise volonté politique des Etats, pour qui compter leurs Palestiniens serait reconnaître à ceux-ci un statut qui leur est par ailleurs nié. Tel est en tous cas l'avis du philosophe Edward Said, qui dénonce en termes vifs une conspiration du silence : « L'une des priorités sera le recensement palestinien, qu'il ne faut pas regarder comme un simple exercice bureaucratique, mais comme l'établissement de la liste électorale des Palestiniens où qu'ils soient. Il est surprenant qu'Israël, les Etats Unis et les Etats arabes — tous ensemble — se soient constamment opposés au recensement : il donnerait aux Palestiniens trop d'importance dans des pays où ils sont supposés s'effacer [...] Par dessus tout, du simple fait de les compter ensemble, malgré la dispersion et la dépossession ; on les érigerait en nation au lieu d'une simple collection d'individus. »<sup>17</sup>.

Voici, avec les réserves qu'imposent des données de qualité médiocre, ce que l'on peut dire des différentiels dans la démographie palestinienne. En Israël, les Palestiniens sont déjà avancés dans la transition (natalité : 34 p. 1000, fécondité : 4,3 enfants par femme en 1991<sup>18</sup>), et les chrétiens parmi eux l'ont presque achevée (natalité : 20,0 ; fécondité : 2,26). Juste de l'autre côté de la frontière, les habitants de Cisjordanie et de Gaza n'ont pas du tout entamé la leur. Loin de là, ils semblent désormais détenir le record planétaire de la natalité : respectivement 46,5 et 56,1 pour 1000 (1991), si l'on en croit les statistiques israéliennes<sup>19</sup>, ce qui correspondrait à une fécondité de 8,1 et 9,8 enfants par femme. Leur population jeune,

médicalisée et instruite ayant par ailleurs une mortalité basse<sup>20</sup>, les territoires occupés recèlent un extraordinaire potentiel démographique : si les taux d'accroissement enregistrés en 1991 (4,1 % et 5,0 %) se maintenaient, la population de Cisjordanie doublerait en 17 ans, celle de Gaza en 14 ans. Entre ces deux extrêmes que sont la famille restreinte des chrétiens israéliens et celle, plus nombreuse que jamais, de la population des territoires occupés, les Palestiniens du dehors ont conservé une fécondité élevée, vraisemblablement égale au moins à celle de leur environnement arabe<sup>21</sup>.

### **La natalité palestinienne : arme de guerre, défi à l'économie de paix ?**

La croissance démographique naturelle qui se profile, aussi bien dans que hors des territoires promis à l'autonomie, fait évidemment peser une lourde incertitude sur le retour de la diaspora palestinienne dans un pays déjà dense et assuré de se densifier encore<sup>22</sup>. Avant d'examiner cette question, essayons d'imaginer l'avenir de la fécondité palestinienne. Comment son niveau présent est-il lié à la guerre et pourra-t-il plier devant la paix ?

L'expérience classique des transitions démographiques semble indiquer que le contrôle de la natalité est apparu d'abord dans les sous-populations qui détenaient des ressources matérielles (revenu) ou symboliques (capital culturel), comme pour éviter que l'héritage se dilue entre des légitaires trop nombreux. Privés des premières ressources, les Palestiniens sont abondamment pourvus des secondes. D'une éducation scolaire largement répandue, y compris chez les femmes d'âge fécond<sup>23</sup>, on aurait ainsi attendu qu'elle fût le signe d'un changement du statut de la femme dans la famille, dont la réduction du nombre d'enfants est le corollaire le plus général. Dans les territoires occupés, les femmes possèdent un niveau moyen d'instruction près de deux fois supérieur à celui des Égyptiennes, si l'on en juge au nombre d'années passées sur les bancs de l'école ; cependant, les premières procrètent près de deux fois plus d'enfants que les secondes. Une forme moderne de la transition, à l'œuvre notamment dans les villes arabes sous ajustement structurel, voit l'association du contrôle des naissances non plus à la richesse, mais à l'étranglement du niveau de vie. De l'ambiance de détresse économique dans laquelle une longue crise de la production et de l'emploi<sup>24</sup> ont installé les ménages, on aurait ainsi attendu que la norme de famille nombreuse flétrisse devant la nécessité de réduire le nombre des bouches à nourrir. Pas plus que la scolarisation des filles, la crise endémique de l'économie ne semble avoir joué.

Certes, l'action de ces deux facteurs est partiellement entravée par la situation particulière des territoires occupés. L'instruction scolaire ne produit pas une réelle promotion de la femme hors de l'espace familial. Au sortir de l'école, au lieu d'opportunités professionnelles qui la détourneraient d'un rôle exclusif de mère et d'épouse, c'est le chômage qu'elle rencontre. Les chiffres absous sont parlants : 3 500 femmes seulement sont actives à Gaza (2,4 % des femmes de 15 ans et plus), et 24 000 en Cisjordanie (10,4 %) où l'agriculture en occupe les deux tiers<sup>25</sup>. Quant à l'impasse économique, ses effets sur les ménages sont atténués par diverses instances redistributives. C'est ainsi que l'action d'organisations comme l'UNRWA, l'OLP, ou Hamas, grâce auxquelles les coûts de l'enfance ne pèsent pas tous directement sur la famille, aboutit à libérer la fécondité d'une partie de ses freins financiers<sup>26</sup>.

Mais l'explication ne suffit pas. Pour que la fécondité dans les territoires occupés ait pu s'affranchir des déterminants sociologiques (l'éducation) et économiques (la pauvreté urbaine) d'une baisse, il aura sans doute fallu que son maintien repose sur une assise politique. On l'a souvent dit : la démographie est la plus imparable des armes palestiniennes. La certitude qu'entre 2005 et 2010, selon l'avenir que rencontreraient l'immigration juive et la natalité arabe, les arabes dépasseraient la majorité numérique dans l'ensemble qu'Israël contrôlait politiquement, devint pour cet Etat une raison impérieuse de renoncer à annexer les territoires occupés. On en débattit maintes fois au Parlement. Un rapport du Centre d'études stratégiques de l'Université de Tel Aviv commentait par exemple en ces termes l'un des quatre scénarios

envisagés pour le futur, l'annexion par Israël des territoires occupés : « Compte tenu de la présence de plus d'un million et demi de Palestiniens dans les territoires, Israël — à supposer qu'il veuille demeurer un Etat juif-sioniste — devra soit leur dénier à tout jamais les droits politiques, soit en transférer la majorité vers les pays arabes voisins<sup>27</sup>. » Il serait cependant bien difficile d'apporter la preuve formelle que la conscience d'un rapport des masses tournant en leur faveur fut un facteur réel de la fécondité palestinienne. Les responsables politiques connaissaient l'évolution qui se profilait, mais les familles ? Comment le message d'un dessein collectif put-il franchir les épaisseurs du monde familial et peser sur le plus privé des comportements ? Une concomitance troublante vaut en tout cas qu'on la souligne. Par trois fois au moins, alors qu'elle était déjà exceptionnellement haute, la fécondité palestinienne s'eleva encore. Ce fut à trois moments de mobilisation politique majeure : durant les années 1930, celles de la grande révolte, vers le milieu des années 1960, lorsque la résistance s'organisa autour de l'OLP et tout dernièrement, de 1988 à 1991, à contre-courant de toutes les hautes fécondités du monde présent<sup>28</sup>, pour accompagner le soulèvement des pierres (figure 2). La pente ascendante de la fécondité aura été plus raide encore au cours de l'*Intifada*<sup>29</sup> que durant les deux autres périodes, comme si l'arme de la natalité avait été d'autant plus activée que l'on avait affaire à la première guerre se déroulant à l'intérieur même de l'espace où se jouait la partie démographique.

La haute natalité des territoires occupés était une arme dans cette guerre qui fit plus de naissances que de morts. Mais l'atout stratégique d'hier risque de bientôt se muer en lourde hypothèque sur l'économie de la paix. Dans ce pays à refaire, une croissance extrêmement rapide par natalité, c'est-à-dire tout en bas de la pyramide des âges, menace d'accaparer une part considérable des premiers dividendes de la paix<sup>30</sup>. La guerre avait favorisé la croissance rapide de la population. La paix retournera-t-elle l'enchaînement des facteurs pour offrir un contexte propice à la maîtrise de la démographie ? Les expériences de déclin rapide de la natalité sont rares, mais presque toujours liées à des contextes de décollage économique ou de rupture sociologique. Il n'est pas du tout sûr que l'un ou l'autre s'annonce dans le futur Etat palestinien. En revanche, le principal des facteurs d'une baisse mesurée, mais durable, de la natalité — niveau élevé d'instruction des jeunes femmes —, est bel et bien présent dans la population. La paix pourrait atténuer assez rapidement la mobilisation politique qui en a jusqu'à présent empêché l'action.

### **Les limites de l'immigration juive.**

La natalité profuse des Palestiniens fut longtemps compensée par les migrations symétriques des populations juive (immigration) et arabe (émigration), en sorte que se maintenait à peu près le rapport des deux masses (tableau 1). Mais l'équilibre de ce système était par nature instable, car les arithmétiques de la croissance naturelle et de la migration n'obéissent pas aux mêmes lois.

La population juive d'Israël est issue à 95 % d'une immigration survenue durant les trois derniers quarts de siècle. Les 60 000 membres de la communauté juive qu'abritait la Palestine au lendemain de la première guerre mondiale n'ont en effet aujourd'hui qu'environ 200 000 survivants et descendants. C'est dire comme aura compté l'apport externe. De 1918 à 1992, près de trois millions de Juifs ont immigré en Israël, dont 80 % après la création d'Israël, en application de la « loi du retour » édictée en 1950, qui accorde à tout juif le droit d'immigrer<sup>31</sup>. La reconduction d'un mode de croissance démographique alimenté de l'extérieur comporte toutefois deux limites strictes.

La première est la capacité du pays d'arriver à entretenir les facteurs d'appel. La crise — économique, politique, morale — qui affecte la société israélienne depuis le début des années 1980 a sans doute terni l'attrait exercé par Israël sur les communautés juives d'Europe. En chute presque continue depuis le début des années 1950, la balance migratoire s'est même abaissée au dessous de zéro de 1985 à 1988 : pour la première fois, les « réémigrations »

— pratique, déjà répandue durant l'entre-deux guerres, qui fait d'Israël une simple étape dans la migration d'Europe vers l'Amérique — n'étaient plus surcompensées par les nouvelles arrivées (tableau 2). Les années suivantes, on vit monter, puis déjà retomber, l'immigration en provenance de l'ex-Union soviétique. Lorsque l'Etat communiste en décomposition accorda la liberté d'émigrer aux juifs et qu'en une seule année (1990) 200 000 d'entre eux arrivèrent en Israël, beaucoup crurent, et les Palestiniens s'en émurent, que des centaines de milliers, voire un million d'immigrés renverseraient la courbe<sup>32</sup>. Trois ans seulement après son commencement, le mouvement d'arrivée paraît marquer le pas tandis que se poursuit la réémigration.

Pour peu qu'une reprise économique l'accompagne, la paix renforcera le pouvoir attractif d'Israël. Mais la fermeture aux colons juifs de la Cisjordanie promise à l'autonomie, puis peut-être à une souveraineté palestinienne, réduira strictement au territoire d'Israël l'espace d'attraction. De plus, la substitution graduelle des motifs économiques aux motifs politiques d'appel migratoire pourrait bien installer une concurrence, impensable jusqu'alors, entre immigration juive et déplacements pendulaires arabes. L'existence en abondance, à quelques dizaines de kilomètres seulement des bassins d'emploi d'Israël, d'une main-d'œuvre très qualifiée — dans le futur Etat palestinien, mais aussi en Egypte, au Liban, en Syrie — favoriserait une mobilité du travail sans installation de la population.

Les conditions du pays d'accueil ne sont pas seules à commander la migration. A l'amont, un autre facteur limitant ajoute au caractère éphémère du système démographique israélien : les capacités du réservoir dans lequel puise la migration ne sont pas illimitées, surtout lorsqu'il est alimenté par une très basse fécondité, comme c'est le cas des juifs de l'ex-Union soviétique. Au fur et à mesure de la migration, il se vide. C'est ainsi que le mode de croissance de la population juive, fondé sur l'apport migratoire, épouse progressivement le potentiel d'accroissement futur, tandis que du côté palestinien, une croissance par natalité accroît continûment le potentiel de croissance.

### **La formation de la diaspora palestinienne.**

L'émigration fut longtemps un régulateur de la croissance palestinienne. Elle revêtit deux formes successives bien distinctes. La première fut, par deux fois (1948 et 1967), l'exode massif et soudain de populations à la recherche d'un abri. Cet exode se dirigea vers l'immédiate proximité : la Cisjordanie et Gaza (1948), ainsi que vers la rive est du Jourdain, le Liban et la Syrie. Ne répondant à aucun appel des économies de ces pays — même s'il exerça par la suite certains effets d'entraînement sur celles-ci — il mit la population déplacée (les « réfugiés ») en position de réserve. La seconde émigration capta en partie la vacuité de cette population ; ce fut l'écoulement continu, au départ des territoires occupés après 1967 et des camps des pays voisins, vers les marchés du travail du Golfe. À la recherche d'un emploi, parfois de la fortune, cette migration ne fut pourtant pas d'un type en tous points conforme au modèle des migrations économiques contemporaines. C'était une population complète qui se déplaçait, avec ses femmes et ses enfants<sup>33</sup>. L'état de belligérance au Levant avait favorisé la rencontre, loin du théâtre des opérations, du capital pétrolier et du travail proche-oriental. La guerre, en effet, avait d'abord dégagé de la force de travail en Palestine, puis, en promouvant le pétrole au statut d'arme de guerre (1973), permis l'accumulation d'un fabuleux capital dans le Golfe. Elle avait tenu un rôle dans la dynamique du troisième marché planétaire du travail international migrant ainsi que dans la construction économique, administrative et intellectuelle des monarchies du Golfe. En retour, l'argent du Golfe, empruntant le double canal des envois privés de fonds par les travailleurs émigrés et des solidarités principales avec la cause palestinienne, offrait une compensation aux « déséconomies » de belligérance et contribuait en même temps à entretenir une démographie palestinienne en surrégime. Un système de reproduction naturelle, d'un côté, et un système migratoire, de l'autre, se seront donc renforcés mutuellement durant le temps de la guerre (figure 3). La paix, nous l'avons vu, n'agira que lentement sur le premier système. Mais sur le second ?

Le retour des Palestiniens est, avec le statut de la vieille ville de Jérusalem, la plus épique des questions qui seront débattues durant les négociations de paix. Dans le but de préserver la majorité juive (82 % de la population de nationalité israélienne), c'est-à-dire de ne la laisser évoluer qu'au fil des différentiels ethniques de la démographie naturelle, Israël limite à ce jour (octobre 1993) l'éventualité d'un droit de retour aux seuls émigrés de 1967 qui souhaiteraient regagner leur point de départ de l'époque, en l'occurrence la Cisjordanie ou Gaza. Dans une déclaration à l'Agence France Presse (5/9/93) le ministre israélien des affaires étrangères, Shimon Pérès, chiffrait ce droit : il pourrait être accordé aux « 200 000 Palestiniens déplacés à la suite de la guerre de 1967, mais en aucun cas à ceux de 1948 ». Son homologue syrien, Farouk El-Chareh, faisait un autre compte en déclarant que l'accord sur l'autonomie « créera beaucoup de problèmes, car il ne prend pas en compte les intérêts de 50 % des Palestiniens (soit près de trois millions et demi de personnes, NDLA) : les réfugiés de 1948 dispersés en plusieurs endroits du monde, au Liban, en Syrie, en Jordanie et en Europe » (déclaration à la presse, le Caire, 20/9/93). La bataille qui s'annonce sera bien sûr d'abord celle du droit : qui autorisera-t-on au retour parmi les émigrés des vagues successives et leurs descendants ? Où laissera-t-on s'installer ceux dont le droit au retour aura été admis ? Mais la querelle juridique s'alimentera d'une querelle de chiffres car, une fois reconnus des statuts différents au sein de la diaspora palestinienne, il restera à quantifier les catégories ainsi délimitées.

La diaspora palestinienne s'est constituée en quatre temps : deux départs en masse sous la poussée des guerres de 1948 et de 1967 et deux écoulements plus ou moins continus de population, l'un avant 1967 et l'autre après. La guerre de 1948 s'était soldée par un exode dont la comptabilité précise ne fut jamais tenue, mais que la plupart des sources estiment aux environs de 725 000 personnes<sup>34</sup>. Toutes quittaient le même territoire, Israël, pour se séparer en trois groupes : 280 000 réfugiés en Cisjordanie, 190 000 à Gaza et 255 000 répartis pour l'essentiel entre les pays arabes voisins<sup>35</sup> (tableau 1). Ce fut la seule émigration arabe d'Israël : la population qui était alors demeurée sur place s'y est maintenue jusqu'à maintenant. Entre 1949 et 1967, Gaza n'alimenta pratiquement aucune émigration, mais la Cisjordanie enregistra, à partir de 1960 surtout, un flux régulier de départs : 140 000 personnes environ l'auraient quittée durant cette période, 25 000 pour la rive Est du Jourdain et 115 000 pour d'autres pays arabes<sup>36</sup>. Ces migrants provenaient en partie de la population originaire de Cisjordanie et pour le reste des réfugiés de 1948 et de leurs enfants nés en Cisjordanie. Pour ceux-ci, la Cisjordanie n'avait donc été qu'une étape dans la migration d'Israël vers l'extérieur de la Palestine. Lorsque sera négocié le droit au retour, l'identification du lieu d'origine de la famille prendra évidemment toute son importance. Mais aucune statistique ne permet de ventiler ces émigrés par origine : tous partaient avec la nationalité jordanienne, attribuée par une loi de 1949 à tous les réfugiés palestiniens du Royaume hashémite<sup>37</sup>. Afin d'établir la statistique estimative des trajectoires de la diaspora palestinienne, on peut admettre que l'émigration toucha avec la même intensité la population locale et les réfugiés<sup>38</sup>.

La guerre de 1967 entraîna un second exode, d'ampleur limitée par comparaison avec celui de 1948. Environ 150 000 personnes auraient quitté la Cisjordanie et 100 000 Gaza à l'entrée de l'armée israélienne<sup>39</sup>. Sous l'occupation qui suivit, la Cisjordanie et Gaza nourrirent une émigration continue dont la statistique israélienne donne un décompte annuel : au total, selon cette source, 171 000 personnes quittèrent le premier territoire et 114 000 le second entre 1967 et 1989. Le flux s'arrêta après 1989, lorsque les revers des économies pétrolières fermèrent leur principal débouché<sup>40</sup>. Ces départs auront pris l'allure d'une émigration forcée, car Israël oppose des entraves juridiques de tous ordres au retour de ceux qui ont quitté temporairement les territoires occupés<sup>41</sup>. La statistique israélienne eut-elle pour mission d'en dissimuler le nombre réel, dans le but de ménager l'opinion internationale ? C'est ce qu'affirment divers auteurs, sans toutefois donner de réévaluation substantielle<sup>42</sup>. Dans l'attente de l'information contradictoire que pourrait apporter un recensement futur, on retiendra donc les chiffres israéliens, qui présentent au moins la garantie d'une forte cohérence

interne<sup>43</sup>. L'exode de 1967 et l'émigration régulière des années 1968-1989, comme celle d'avant 1967, puisèrent à la fois dans la population des anciens réfugiés de 1948 et dans celle des habitants de souche des territoires occupés. En l'absence de données recueillies auprès des émigrés eux-mêmes sur leur trajectoire antérieure, on retiendra le même principe de proportionnalité pour les ventiler en deux groupes : originaires d'Israël, originaires des territoires occupés.

### Le retour en Palestine : où et qui ?

La figure 4 reconstitue les étapes de la reproduction de la population palestinienne par migration et croissance naturelle. Reconstitution schématique, car elle néglige l'existence d'une émigration palestinienne avant 1948 et de retours vers les territoires occupés après 1967, et suppose par ailleurs que les Palestiniens de l'extérieur se sont reproduits en Palestiniens, c'est-à-dire qu'ils ont formé un groupe endogame, elle permet néanmoins d'aboutir à une quantification estimative des principales trajectoires migratoires palestiniennes, ce qu'aucune source directe ne donnera probablement jamais<sup>44</sup> (tableau 2). Ces chiffres ne sont pas à prendre au pied de la lettre, mais comme des ordres de grandeur. Les déplacés et leurs descendants (4,865 millions de personnes) forment plus de 70 % des Palestiniens. Parmi les déplacés, ceux de l'extérieur — la « diaspora » stricto sensu (4,0 millions de personnes) — représentent plus de 80 %. Si le « retour » s'entendait comme la réinstallation sur le lieu d'origine de la famille, 4,179 millions de personnes désigneraient Israël et 0,686 million la Cisjordanie ou Gaza. S'il s'entend au contraire, comme tout aujourd'hui le donne à prévoir, dans les limites de la Cisjordanie et de Gaza, il ne concerne plus que 1,250 million de personnes, dont 0,564 million ont eu ces territoires comme simple relais dans une migration d'Israël vers l'extérieur<sup>45</sup>.

Le lieu du retour ne sera pas la seule question litigieuse. La définition des bénéficiaires en sera une autre. S'agira-t-il, dans une conception restrictive du retour — le « déplacement en arrière vers son point de départ », au sens premier — des seules personnes qui avaient elles-mêmes effectué la migration (la génération « 1 ») ? Le droit sera-t-il au contraire reconnu aux enfants (génération « 2 »), ou aux petits-enfants (génération « 3 ») des émigrés ? Au fur et à mesure que le temps s'écoule, la génération de l'exode vieillit, pour bientôt disparaître : fin 1993, les deux tiers des exilés de 1948 sont encore en vie, car ils formaient alors une population très jeune, mais la mortalité va maintenant faire son œuvre à grande vitesse. La génération suivante, la première née dans l'exode, est désormais presque entièrement constituée et ne peut plus que s'amenuiser à son tour. C'est la génération dont le départ remonte aux grands-parents qui grossit aujourd'hui et la quatrième génération apparaît déjà. La raison qui nous empêchait d'observer des trajectoires familiales, une comptabilité introuvable, nous prive aussi de l'information de première main qui permettrait de dresser la statistique des générations de l'exode. Mais l'estimation est possible, quoique hasardeuse, pour des motifs techniques dont je n'infligerai pas au lecteur l'exposé fastidieux (tableau 3, figure 5). Si l'on s'en tient à l'exode le plus massif, celui de 1948, 12 % de la population qui en est issue ont eux-mêmes connu les lieux où ils pourraient retourner, 40 % ne les ont connus qu'à travers la mémoire de leur père et 48 % de leur grand-père. C'est un autre corrélat de l'extrême dynamisme de la démographie palestinienne : la montée continue des jeunes pourrait y installer l'oubli plus vite que dans une population à croissance lente, c'est-à-dire à structure d'âges vieille, n'était la révolte entretenue par la précarité des conditions de vie de la majorité et par la mobilisation politique.

Tout Palestinien de l'extérieur nourrit sans doute un sentiment pour la terre de ses ancêtres. Cela ne veut pas dire que le droit au retour, s'il vient à être acquis, se matérialisera pour tous en décision de regagner la Palestine. La relation avec la patrie retrouvée prendra aussi d'autres formes qui n'impliquent qu'une présence épisodique, par exemple à l'occasion de visites familiales, d'activités commerciales, de rencontres intellectuelles etc. Si le potentiel de

retour se chiffre théoriquement à l'ensemble de la diaspora, le volume de la migration effective dépendra à la fois des capacités d'accueil du nouvel Etat et des situations individuelles ou collectives vécues par les communautés palestiniennes dans les différents pays qui les abritent<sup>46</sup>. Le choix s'effectuera vraisemblablement, comme c'est le cas général, en mettant en balance ce qu'on laisse derrière soi avec ce que l'on espère trouver devant soi. À la différence de la plupart des migrations internationales, il n'est simplement pas certain que les critères économiques l'emporteront sur les motifs politiques ou affectifs. L'économie présente des territoires occupés est incapable d'exercer un pouvoir attractif. L'occupation israélienne a en effet achevé de ruiner les secteurs productifs traditionnels sans laisser se développer un secteur moderne. Elle a de ce fait libéré une abondante main-d'œuvre pour l'agriculture et l'industrie israéliennes, qui emploieraient plus du tiers de la population active des territoires occupés<sup>47</sup>. Mais on attend de la paix une relance des activités. L'emploi qu'elle pourrait créer aura-t-il pour premier résultat de stabiliser en Cisjordanie et à Gaza cette main-d'œuvre mobile, ou bien permettra-t-il en même temps le rapatriement d'une fraction des émigrés ? C'est la première inconnue.

La seconde inconnue est le pouvoir de rétention, ou au contraire de rejet, que les économies arabes exercent sur la diaspora palestinienne<sup>48</sup>. La guerre du Golfe a montré la précarité de la situation d'expatrié dans les pays pétroliers. Alors que les migrations internationales sont en général faiblement réversibles, ce conflit provoqua au contraire le retour — ou le départ, dans le cas de ceux qui étaient nés sur place — de 1,5 million d'expatriés : Yéménites d'Arabie, Egyptiens d'Irak et Palestiniens du Koweït<sup>49</sup>. Les deux principales communautés palestiniennes de la région, celles du Koweït et d'Arabie Saoudite, ont en effet payé par un départ en masse la sympathie que l'OLP venait d'exprimer à l'ennemi du moment, l'Irak. Un certain nombre de personnes, arrivées des territoires occupés au cours des années précédentes, purent y retourner. C'est le chômage qui les accueillit : à la veille de la guerre du Golfe, on estimait celui-ci entre 4 % (statistique israélienne) et 15 % (estimation palestinienne<sup>50</sup>) de la population active, qui était pourtant elle-même la plus faible du monde en proportion de la population totale<sup>51</sup>. Le retour, fin 1991, de 40 à 50 000 chercheurs d'emploi fit grimper le taux de chômage dans les territoires occupés à près de 30 %<sup>52</sup>. Les Palestiniens revenaient pourtant du Golfe en possession de qualifications professionnelles dont une économie dynamique aurait pu faire usage<sup>53</sup>. A plus grande échelle, la même chose se produisit en Jordanie. Entre les mois d'août 1990 et de juin 1991, 225 000 Palestiniens y débarquèrent à la hâte, 77 % d'entre eux en provenance du Koweït, 13 % d'Arabie et 3 % d'Irak. Ce n'étaient pas des travailleurs en séjour temporaire, mais une population totale, avec ses femmes (48,3 % de l'ensemble), ses jeunes (53,7 % de moins de 20 ans) et toute la palette des statuts familiaux (14 % de chefs de famille, 13 % d'épouses et 64 % d'enfants dépendants). Pour la première fois, une migration ne les éloignait pas de chez eux un peu plus que les précédentes, mais les ramenait au contraire aux portes de la Palestine. Ils préfiguraient peut-être ce que seront demain les candidats au retour, c'est pourquoi il est intéressant d'examiner leurs caractéristiques. Ils avaient un niveau d'instruction sensiblement plus bas que les Palestiniens de l'intérieur : parmi eux, 63 % des personnes âgées de 15 ans et plus n'avaient pas suivi d'études secondaires, contre 47 % à Gaza et 56 % en Cisjordanie. Il est vrai que, dans ces deux derniers territoires, sont attestées de sérieuses insuffisances de l'instruction scolaire, en particulier dans les écoles de l'UNRWA<sup>54</sup>, en sorte que les enfants obtiendraient aux tests standardisés des performances inférieures aux normes internationales<sup>55</sup>. Parmi les membres de la diaspora qui exerçaient une activité dans le pays d'émigration 59 % des hommes et 68 % des femmes se retrouvaient au chômage en Jordanie, qu'ils fussent analphabètes (63 % de chômeurs), d'éducation primaire ou secondaire (64 %) ou diplômés de l'enseignement supérieur (40 %)<sup>56</sup>. En fait, les migrants de retour du Golfe en Jordanie possédaient des qualifications qui les mettraient en position défavorisée, dans l'hypothèse d'une installation en Cisjordanie ou à Gaza. Mais beaucoup d'entre eux détenaient du capital, ce dont les habitants des territoires occupés sont dans leur grande majorité démunis. Une longue séparation a ainsi certainement favorisé l'éclosion de particularismes socio-

économiques. La réunion des Palestiniens à nouveau sur un même territoire créerait des segmentations, au moins temporaires, dans la nouvelle société. Mais, entre le retour définitif et la pérennisation de l'exode, existent toutes sortes de situations intermédiaires. Parce que celles-ci n'entraîneraient que des contacts intermittents entre les morceaux disjoints de la société palestinienne, les tensions qu'il faut attendre des retrouvailles s'en trouveraient atténuées.

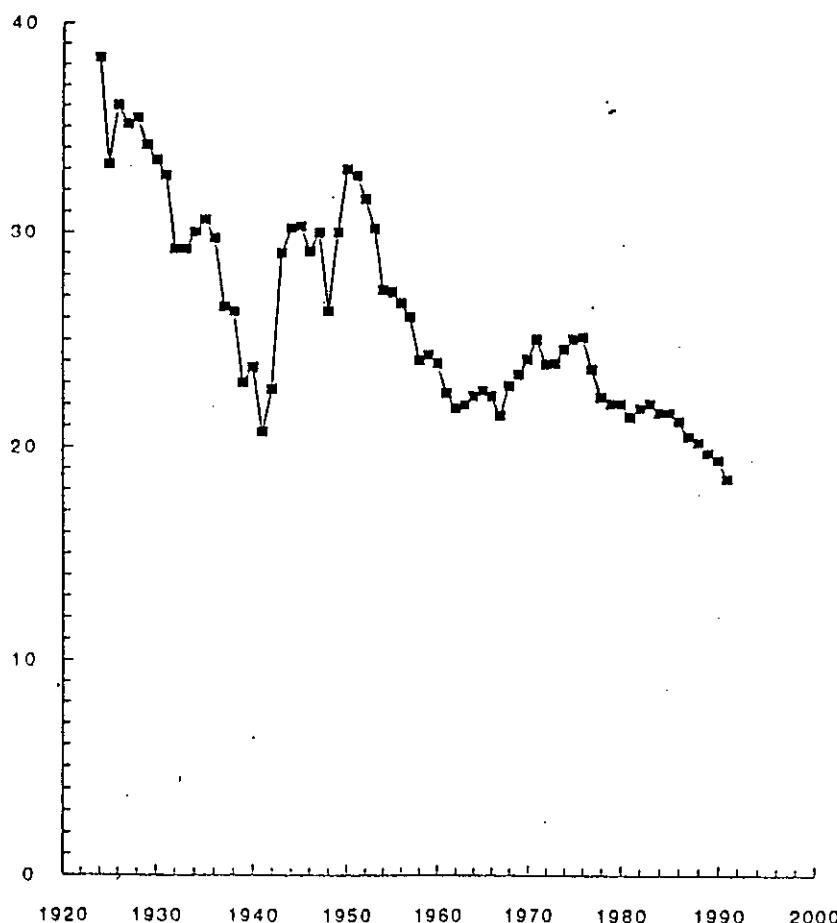
### **Les Juifs, minorité du Proche-Orient parmi les autres ?**

Le sionisme initial avait un projet de peuplement. Le kibbutz, pénétration dans les profondeurs du territoire, en était l'emblème. En réalité, au fil du temps, les grandes agglomérations furent élues de préférence aux campagnes : les deux tiers des Juifs israéliens résident aujourd'hui dans la seule conurbation de Tel Aviv-Jérusalem, sur à peine 15 % de l'espace national, en son centre géographique. L'intention pionnière a cédé devant la convergence de deux dynamiques : l'une, économique et sociale, tend vers toujours plus d'urbanisation, l'autre, communautaire, vers toujours plus de regroupement. Au fur et à mesure que l'on s'éloigne du cœur du pays, ce sont à la fois l'arabité et la ruralité qui augmentent<sup>57</sup>. En Galilée, les Arabes forment déjà plus de la moitié de la population. Cette province du nord représente, par son peuplement mixte, une zone de transition entre un centre à 98 % juif et un extérieur, en l'occurrence le Liban, à 100 % arabe. Le bouclage de la frontière avec le Liban a installé le nord d'Israël dans l'insécurité. Boudant une zone dangereuse pour elle, la population juive l'a, de fait, laissée à la population arabe et à sa démographie vigoureuse. C'est ainsi que, par une sorte de paradoxe, l'étanchéité d'une frontière en a atténué le caractère de front, de ligne du rupture, pour l'ériger en ligne de continuité démographique. La Cisjordanie, voire Gaza, forment à l'Est et au Sud deux autres zones de mixité, c'est-à-dire de gradation du peuplement. C'est en effet au-delà des frontières internationales d'Israël que l'implantation rurale juive s'était poursuivie, avec la création de colonies dans les territoires occupés après 1967 (tableau 4). La population arabe y est beaucoup plus majoritaire qu'en Galilée : 82 % en Cisjordanie (89 % hors Jérusalem-Est) et 98 % à Gaza. Sa natalité fortement différentielle lui promet de conforter encore cette majorité. En effet, même si les implantations juives avaient dû se poursuivre, leur apport en population n'aurait pas, et de loin, égalé la croissance naturelle des Arabes de Cisjordanie (+ 40 000 personnes par an, en 1991) et de Gaza (+ 33 000). Ces implantations produisirent un fort effet politique, et eurent sans doute des conséquences économiques. Au regard de la démographie, elles n'étaient pourtant qu'une simple vague de surface.

Projetées dans le futur, sur un fond de carte politique que l'on ne se risquera pas à esquisser, ces tendances lourdes de la démographie dessinent un territoire dont les Juifs peupleraient pratiquement sans partage le centre. À partir de là, sans rupture de continuité, on gagnerait des régions mixtes (Galilée, Neguev, Cisjordanie, Gaza) pour enfin atteindre un espace homogène arabe (figure 6). En moins d'un siècle, des Juifs affluent des quatre coins de la Méditerranée et d'au-delà se seront donc regroupés sur un espace dont la politique a tracé les contours, laissant à l'arithmétique des populations une certaine liberté pour en aménager le contenu. Dans un temps raccourci et à partir d'un espace immensément plus grand, la migration juive vers Israël aura produit une configuration géographique comparable, en fin de compte, à celle de quelques autres communautés confessionnelles du Moyen-Orient, également venues d'ailleurs vers un noyau territorial où elles sont aujourd'hui bien ancrées et au-delà duquel elles se mêlent, par couronnes concentriques, à d'autres majorités : Maronites du Mont-Liban, Chiites du Jebel Amil et de la Beqaa, Alaouites de Syrie, ou Druzes à cheval sur le Liban, la Syrie et Israël.

**Figure 1**

Taux de natalité de la population juive en Palestine puis en Israël  
1925-1992



Sourcé : 1924-1947, J. McCarthy ; 1948 et après, Statistical Abstract of Israel

**Figure 2**

Indice synthétique de fécondité des Palestiniens musulmans  
1925—1992

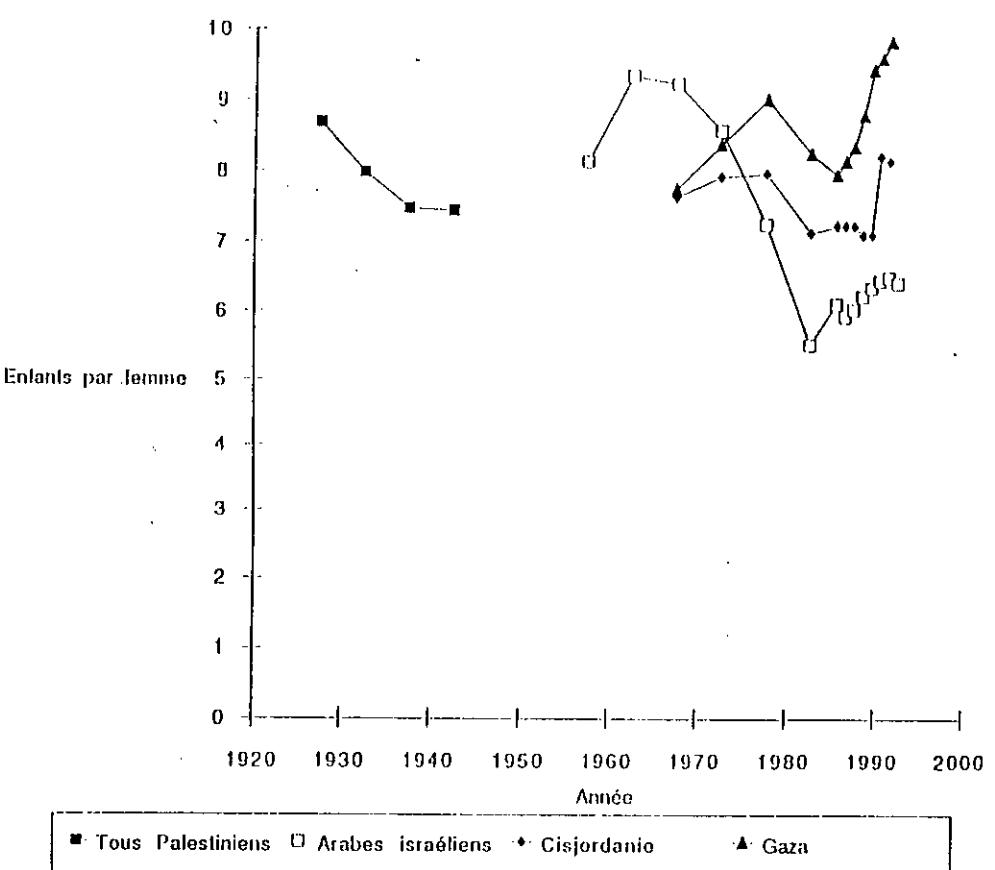


Figure 3

Deux régimes de croissance démographiques opposés

DEUX REGIMES DE CROISSANCE OPPOSES TERME A TERME

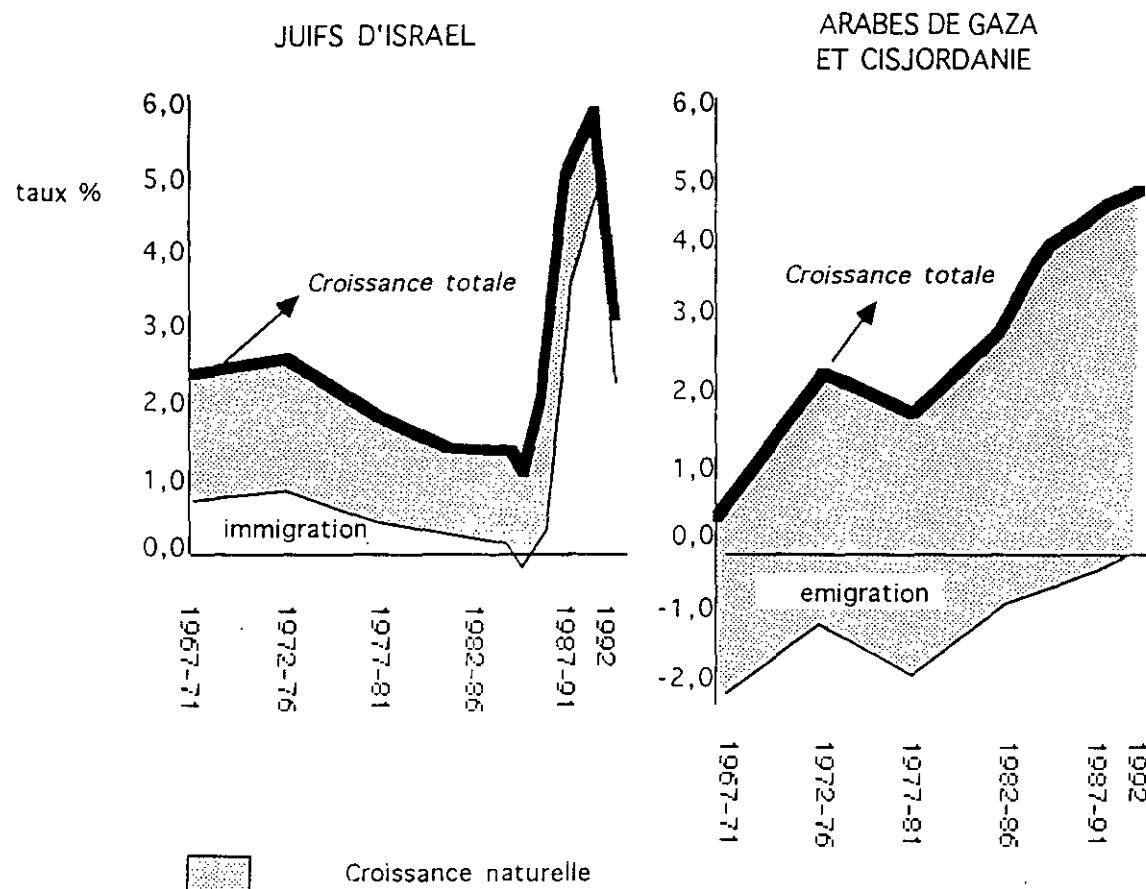


Figure 4

Croissance et dispersion de la population palestinienne 1948—1993  
(Effectifs en Milliers)

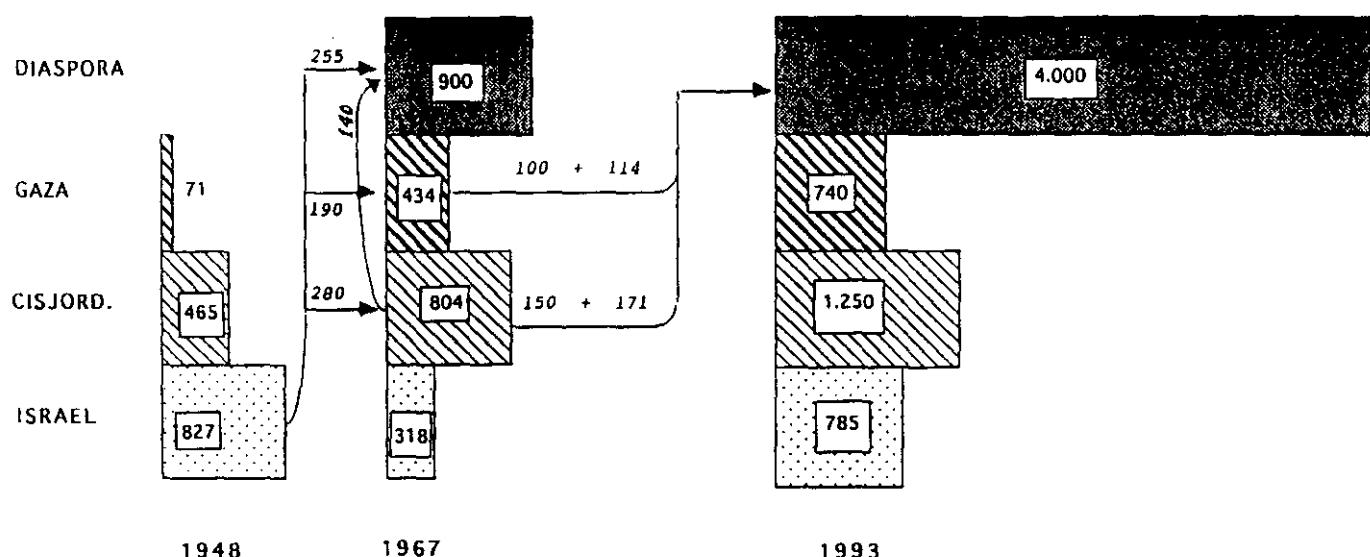
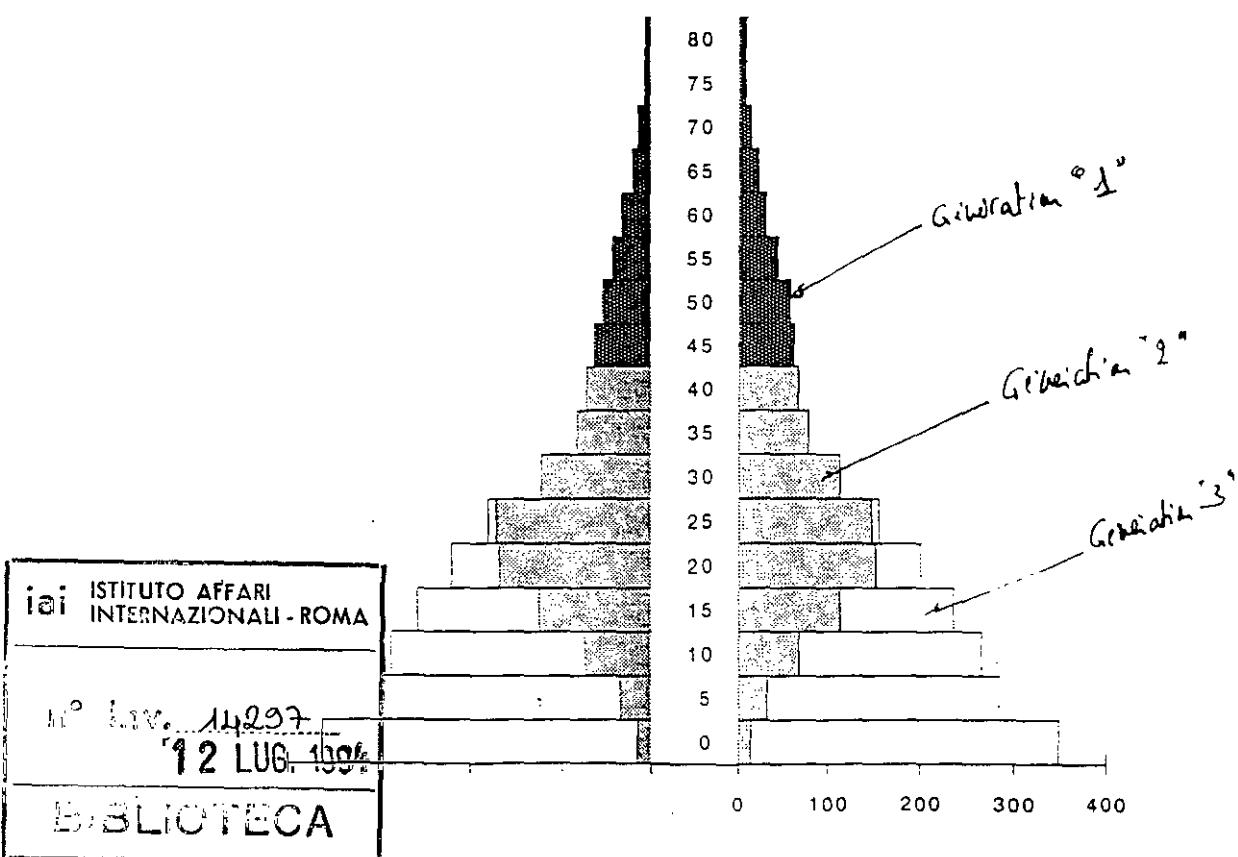


Figure 5

Pyramide d'âges des générations de l'exode de 1948





٢

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

*(Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994)*

"From Unequal Peace to Unequal Normalization?  
Political Consequences for Israel and the Arab States"

Eberhard KIENLE

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des  
Communautés Européennes*

## **Stability and Conflict.**

Over the last fifty years there seems to have been a strong correlation between the unfolding of the Arab-Israeli conflict and the internal stability of the states directly involved in it. Not only did internally threatened governments attempt to bolster their faltering legitimacy through bellicose attitudes which could culminate, intentionally or by default, in actual war, but also did defeats or triumphs shake, consolidate or otherwise change existing political systems.

In the mid-1960s for instance, the embattled 'neo-Ba'th' government in Syria escalated the conflict with Israel in order to impress a domestic constituency with strong sympathies for Gamal 'Abd al-Nasir; provocative action against Israel, it was thought, would underscore the Arab nationalist credentials of the 'neo-Ba'th', outdo Nasir in this respect, reduce his appeal in Syria, and therefore secure internal support and ultimately the survival of the regime. Not able or willing to consider such provocations as the manifestations of a merely inter-Arab competition, Israel went to war and apart from the Westbank occupied Ghaza, the Sinai, and the Golan. Three years after the war the 'neo-Ba'th' was overthrown in Hafiz al-Asad's "Corrective Movement" while the new Egyptian president Anwar al-Sadat pushed ahead with political reforms already initiated under Nasir. As domestic political instability had greatly contributed to the war, the war itself, or rather the defeat, led to further such instability and to changes at the level not only of policies but also of the political systems as such.

More generally, most substantial political change in the Arab confrontation states including Iraq may in one way or another be linked to the Arab-Israeli conflict. The *nakba* or disaster of the first Palestine war was, if not the only cause, so certainly the catalyst that led to the demise of the parliamentary regime in early independent Syria and of the semi-constitutional monarchies in Egypt and Iraq. The defeat in 1967 not only heavily contributed to the demise of their "revolutionary" successors, but also to the emergence of the *infitah*-state, a greater degree of acceptance of existing state borders, and the rise of Islamism.

Conversely, perceived external threats and victories seemed to have enhanced domestic stability in Israel and thus contributed to systemic continuity in spite of important stresses and strains such as the emancipation of Sephardic Jews and growing immigration from the Soviet Union and its successor states. Although both of the latter processes had an important impact on Israeli politics, not least in the elections of 1977 and thereafter in the reinforced settlement policy in the Occupied Territories, at least the political system as such remained in place.

On this background the question arises whether formal peace agreements, and *a fortiori* the normalization of Arab-Israeli relations, are likely to contribute to the internal stability of Arab states and to the opposite in Israel, or whether, more generally, peace and cooperation may entail new internal dislocations in all of these states. This is the main focus of this paper which seeks to explore the domestic political consequences, first of peace and then of so-called normalization; it concludes with a few remarks on the effects which in turn such domestic change will have on Arab-Israeli relations. Any such attempt necessarily involves a degree of speculation, which however in the present case will be based as solidly as possible on past experiences and current and observable tendencies.

## **Between Cold Peace and Peace.**

Peace may have many faces which elicit different responses from the societies facing these faces. In the Israeli-Arab conflict itself there has been much talk about a 'cold peace', particularly between Syria and Israel. Defined as a minimal peace, this cold peace would be purely military, in a sense an upgraded cease-fire, without any additional trappings such as diplomatic relations, open borders, trade or cultural relations which would be covered by the notion of 'normalization'.

At the moment of writing (May 1994) it appears more likely than not that the so-called peace process will ultimately result in peace agreements with Jordan, Syria, and Lebanon, even

though the latter two are in no hurry and new difficulties cannot be excluded. If and to what extent these agreements will lead to the normalization of relations is another question.

Initially full-scale normalization and economic relations were an Israeli demand and have largely remained so in spite of the fact that Arab business quarters are increasingly favouring cooperation in various fields. Israelis tend to be confident of their relative strength, even though the past performance and structural problems of the Israeli economy need not confirm their most optimistic expectations <sup>1</sup>. While the exchange of technologically more advanced commodities produced in Israel against agricultural or semi-finished industrial products from Arab countries would certainly, as argued below, work out in Israel's favour, the actual scope of such exchanges could be limited by difficulties in converting military-oriented industries or by the greater competitiveness of the East Asian "tigers"; finally, plans for immediate and comprehensive free trade would also meet with Arab resistance. Only international support for necessary measures of "structural adjustment" could help the Israeli economy overcome some of these difficulties and play the role reserved for it under the much cherished formula of regional cooperation based on "Arab labour, Saudi oil and Israeli brains". In addition to the principle of regional economic cooperation which has become the internationally advocated orthodoxy also its precise shape is dependent on external forces for its implementation. Therefore future schemes are premised not only on Israel's relative or alleged economic strength but also on its political leverage and military capabilities which may be translated into economic advantages, not least thanks to continued external aid.

Conversely, in the eyes of many Arabs full-scale normalization is by far more problematic than simple peace. On the opinion pages of the Egyptian or the Arab expatriate press the debate about the pros and cons of normalization is in full swing. Economically in particular, many Arabs feel less than reassured as they largely share the view that Israel would be far stronger than they themselves. Fearing a new form of colonisation and domination Arab governments may well try to contain normalization and limit its extent. In particular, they may press for only a gradual and selective implementation of planned free trade arrangements. As argued below, it would certainly be in their interest to secure transitory protective tariffs for technologically advanced industries. Immediate and comprehensive free-trade arrangements could only be detrimental to Arab interests <sup>2</sup>.

To many Arabs Egypt may appear as the model to emulate. There governments were careful to limit normalization after the peace treaty with Israel signed in 1979. Even including the sale of Egyptian crude oil to Israel which was stipulated in the agreement itself the bilateral trade volume in most years did not exceed US \$ 200 million; the only other instances of economic cooperation are limited tourism as well as a couple of joint ventures and agricultural research projects <sup>3</sup>.

In addition to economic competitiveness, the current debate in the Arab world comprises two more key questions which are those of Arab 'national' security and Arab identity <sup>4</sup>. Collective security schemes and arms control together with economic ties, possibly leading to economic integration, go to the heart of political projects cherished by many Arabs. In their eyes these notions are not only incompatible with national independence, self-reliance or sufficiency and sovereignty, but by the same token also throw into question their collective identity as a nation or community equal to others which dominated them in the past and allegedly continue to enjoy such distinctiveness. Like the members of any nation or 'imagined community' the identity of Arabs or Arab nationalists is based not only on features shared among themselves but also on their distinctiveness from others. To replace Arab nationalism (*'al-qawmiyya al-'arabiyya'*) with the new concept of 'Middle-Easternism' (*'al-sharq-al-awsatiyya'*) as the guiding principle for political action is therefore more than just a paradigmatic change. Rather, it involves abandoning key *référents identitaires* such as the 'Arab nation' (*'al-umma al-'arabiyya'*) or the 'Arab homeland' (*'al-watan al-'arabi'*) and the acceptance of new ones which include the former enemy.

Nonetheless, at least some degree of normalization seems to be on the cards. In the case of the new Palestinian entity on the Westbank and in the Ghaza-strip normalization has already been imposed by the Declaration of Principles of 13 September 1993 and its annexes, followed by the economic accord signed in Cairo on 29 April 1994. Whether or not the imposition of normalization may be called normalization, it is by now a *fait accompli* that the Occupied Territories will entertain close economic relations with Israel, even should they manage to reduce their unilateral dependency on the latter. In order to defend its own economic and wider interests, Jordan tried to obtain various concessions which allow its government and other economic agents to be economically present in the new Palestinian entity; thus the Jordanian dinar is recognized as legal tender and Jordanian banks are in a good position to get a fair share in the local credit business even though the Cairo agreement of April 1994 rendered *caduc* several clauses of the PLO's earlier economic agreement with Jordan<sup>5</sup>. Together with economic ties between Israel and Palestine those between Palestine and Jordan will almost necessarily entail exchanges between Israel and Jordan, be it only through the repackaging in Palestine of Israeli exports destined for markets across the river Jordan. Under these conditions it would be virtually impossible for more reticent Arab states to keep out of economic entanglements with Israel, except at the price of boycotting Jordan and all others who accept normalization. However, since his meeting with President Carter of the USA in Geneva in January 1994, even President Asad of Syria, that far the most ardent defender of cold peace, seems to be willing to contemplate some sort of normalization with Israel in exchange for the full withdrawal from all occupied territories.

### **Peace and Domestic Political Change**

Even without normalization and the establishment of economic relations peace treaties will affect in various ways the political systems currently existing in the region.

First of all, numerous political actors including governments will have to redefine their *raison d'être* and legitimacy. The Hashimite monarchy of Jordan may ultimately have to relinquish its claim to be the guardian of the holy places in Jerusalem. In spite of its efforts to wrest this concession first from the Israeli occupiers and now from the Palestinians one may wonder whether a future Palestinian government will accept the practical consequences of such an arrangement. Neither the virtual extraterritoriality of the *Haram al-sharif*, nor the ensuing possibility for a the Jordanian government to interfere in Palestinian affairs would endear the idea to a future Palestinian administration. The potential influence of Jordanian-paid imams on a largely Palestinian audience at the Friday prayer in *al-Aqsa* for instance could have far-reaching effects for Palestinian politics. For the time being the balance of power is in Jordan's favour, not least because Israel would probably continue to support Jordanian claims; otherwise, however, the Hashimite monarchy may well have to do without one of the traditional pillars of its legitimacy, provided it also wants to avoid entering into conflict with Palestine. In addition, there remains of course the wider issue of a Jordanian state reduced to Transjordan, and without the Palestinian territories annexed in 1948. Even after King Husayn's decision in July 1988 to renounce sovereignty over the Westbank neither claims nor claimed responsibilities were entirely abandoned<sup>6</sup>.

In Syria peace with Israel would obviously raise the question whether it is compatible with the Ba'thist call for a secular Arab state reaching from the Atlantic to the Gulf and the continuous emphasis on the struggle against "imperialism and Zionism"<sup>7</sup>. However, the question remains largely a theoretical one as President Asad contrary to widely held views has long ago accepted the principle of land against peace and the existence of the state of Israel<sup>8</sup>. Moreover, Ba'thism itself in the eyes of many if not most Syrians has become an empty shell, repeatedly eroded and contradicted by the government's own policies; indeed one might say the regime has survived in power in spite, not because of its ideology.

The more serious problem for the Syrian government would be how to justify any future prorogation of the state of emergency which since 1963 has been legitimated with reference to the Arab-Israeli conflict. Relying for the survival of the regime and possibly the state more on

authority than on power and repression would, however, highlight the bankruptcy of Ba'thism as legitimating ideology. The task would nonetheless not be impossible for the regime as in the process of *infitah* or economic liberalization it has already started to find - and create - for itself new constituencies and to defend their interests<sup>9</sup>. An updated alliance with the rising private sector could even enable the regime to maintain emergency legislation and put it in the service of both components of the alliance.

Governments of course are not the only political actors in the Arab world who would have to reconstruct their political legitimacy. Declaredly anti-Zionist movements such as Hizb Allah in Lebanon or other (though by no means all) Islamist groups would probably be confronted with a delicate choice between execution, suicide and a precarious balancing act between the two. Remaining true to themselves would most likely entail continued or reinforced repression on the part of the respective governments which seek to consolidate their newly negotiated arrangements with Israel; only the redefinition of their goals could help them to avoid such danger but would disappoint and demobilize their followers. The third way of reconciling Islamism with the existence of the Israeli state has not been treaded yet; if Israel withdraws from East Jerusalem and neither peace as such nor the effects of normalization are too unequal such a solution would, however, by no means be impossible.

In Israel neither the legitimacy of the state nor that of the present government is clearly or explicitly premised on the continuation of the present conflict or on the defense of some other value outside the present jurisdiction of that state. However, decreasing external pressures and threats could well bring to the fore more or less latent conflicts within Israeli society which so far could be repressed, mitigated or glossed over in the name of national unity and security. In this respect, Israel could be confronted with similar difficulties as Syria. Both are, though in different ways, divided societies the cohesion of which is reinforced by internal mobilization to confront external conflict. Similar to the case of the Arab states moreover the question arises how to rein in or repress the opponents of territorial compromise which are found not only in extremist organizations such as Kach or Kahane Hai (by now officially outlawed) but also, and in far greater numbers, in the Likud and partly even in the Labour Party.

Peace on the borders and potential internal conflict obviously raise the question of the future size of armed forces and amounts of expenditure for matters of "security". Even though perceived future needs of internal repression do not necessitate forces and budgets of present proportions, it remains less than sure that external peace will lead to substantial disarmament and other peace dividends. In Egypt for instance, defense expenditure and the size of the armed forces have grown after the peace treaty with Israel of 1979<sup>10</sup>. While the impact of a separate peace deal like the Egyptian one is obviously different from that of a comprehensive one involving all conflict parties, it is important to recognize that numerous variables need to be taken into account. Even at present Israel as well as its Arab neighbours have other potential enemies, though perhaps further afield and less threatening; Iran is demonized by Israel and Egypt, while Iraq and to smaller extent Turkey appear as a threat to Syria. Moreover, military establishments in the Middle East are likely to be as reluctant as elsewhere to relinquish their role and gadgets. Finally, unless substantial measures of arms control and disarmament are part and parcel of the peace agreements, sufficient distrust and caution on both sides might contribute to continued high levels of military spending until the eventual normalization of relations will have consolidated the peace. Though perhaps more discreetly, the military will at least attempt to play an important role in the future politics of the states concerned.

The major factor mitigating the political influence of military establishments, particularly in the Arab world, will be ongoing processes of economic liberalization which are likely to gain additional momentum after the signing of peace agreements. Peace will provide additional incentives and guarantees for private business to take advantage of already existing opportunities such as for instance under the Syrian investment law of 1991 (law no.10/1991); at the same time the Syrian government in particular could be tempted to open up further opportunities for private business without the fear of thus creating new dependencies that might weaken its position vis-à-vis Israel and its supporters in Europe and America. Certainly, this

would lead to internal dependencies on the private sector, but as already pointed out, such an alliance may ultimately also serve the interests of the regime<sup>11</sup>. Here as much as elsewhere the political effects of ongoing economic liberalization may well be the partial rewriting of the rules governing political participation, the forming of new coalitions or of a new *bloc au pouvoir*, including representatives of the private sector. Given for instance the possibility of new coalitions between military and private sector it is, however, less than sure that such processes will lead to actual democratization<sup>12</sup>.

One altogether not unlikely scenario for domestic political change in the Arab confrontation states after the signing of formal peace agreements is therefore the emergence or consolidation of a more egalitarian alliance between entrenched military establishments and rising private business which would enfranchise some and disenfranchise other sectors of society. Depending on the extent of economic growth and the acceptability of patterns of distribution, the 'natural' constituencies of the regimes would change; in their strategies of legitimacy, they could then increasingly rely on economic success and welfare instead of security and national or religious issues. In the process, internal repression with or without the formal prorogation of emergency legislation could but need not ease.

### **The Impact of Normalization and Economic Cooperation.**

The actual normalization of Arab-Israeli relations including trade and other forms of economic cooperation raises yet other questions and may further affect the resilience of current political arrangements. While peace agreements ultimately mean no more than the formal termination of the state of war, normalization by implying diplomatic relations, open borders as well as cultural and economic ties tends to affect societies to a greater extent than mere peace or "cold peace". The latter recognizes various rights of former enemies, in particular to live in security within their own territorial borders, whereas normalization moreover allows them to cross these borders and guarantees their rights and security within the country they fought a war with. Peace may keep former enemies at arm's length, but normalization allows them to penetrate into former exclusion zones, be they geographical or social; former enemies thus come into daily and close personal contact, enabling and forcing them to enter various sorts of transactions. If normalization follows peace agreements between stronger and weaker parties, the imbalance of power between them tends to be reflected not only in territorial gains and losses but also in their differential capacities to penetrate each others societies and economies.

Perceiving themselves as the losers of forty years of conflict (or even more if one goes back to the Balfour Declaration), many though certainly not all Arabs fear such penetration by former enemies whom they consider stronger economically as well as in other respects. Harmful influences from across the border would erode society and its values from within, and expose it to the cultural and economic domination of outsiders who only recently were still military enemies.

Conversely, Israeli advocates of "normalization" who again are by no means typical of Israeli opinion at large, consider themselves to be in a position of relative strength that would enable them to defend and even further their interests. Apart from calculations of direct material interest, yet another consideration seems to motivate Israeli advocates of normalization. Cooperation, contact and exchange in a functionalist view reminiscent of the European Movement after World War Two are supposed to generate mutual understanding, create mutually beneficial interdependencies and thus the conditions for a lasting peace.

The domestic political consequences of normalization are highly dependent on the equality or inequality, real or perceived, of the concrete relationships which it entails. This applies to the cultural sphere as much as to the economic domain which constitutes the focus of the present paper.

For the initial period of normalization Arab fears are at least partly justified that Israel's relative economic strength could easily lead to unequal relationships which tend to serve more

the interests of the stronger than those of the weaker party. A detailed comparison of the Israeli and Arab economies in terms of strength and performance would obviously be beyond the scope of the present paper. Comparisons based on aggregate data such as national income on the other hand need to be qualified in numerous respects, but nonetheless provide the only shorthand alternative. In spite of all necessary caveats, the figures for Israel and its neighbours reflect to a considerable extent their different levels of economic development. Thus at the beginning of the present decade the Israeli Gross Domestic Product (GDP) amounted to US \$ 11,962 per capita annually (including annexed East Jerusalem) compared to US \$ 1,190 for Syria, US \$ 944 (1,340) for Jordan, US \$ 1,224 (1,350) for the Occupied Territories and less than US \$ 700 for Egypt<sup>13</sup>.

The different levels of economic development are moreover reflected in the sectoral distribution of production and, as far as manufacturing industries are concerned, in the different amount of value-added of their products. In Egypt and Syria agricultural products still account for 18 and 30 percent of total output respectively, even though their share is tendentially declining and industrial products account for 30 and 23 percent respectively. In Jordan, the share of agricultural products does not exceed 7 percent for geographical reasons, while industrial produce accounts for 26 percent of total output<sup>14</sup>. In Palestine finally, agriculture accounts for 20 percent while the industrial sector, though exclusive of construction, accounts for no more than 7 percent<sup>15</sup>.

While the service sector is therefore dominant in all these economies, many of its activities remain confined to the internal market; only specific sub-sectors such as tourism and transport (but in Egypt far more than anywhere else) are exceptions to this rule and cater for the international markets. In addition, the figures for industrial production include mining and extraction while the remaining manufacturing component is largely made up of import-substitution. Consequently, these countries export mainly agricultural products, some raw materials and manufactured commodities with limited value-added. While the situation in the major oil producing countries of the Arab Peninsula differs in various respects, it also presents structural similarities. In Saudi Arabia, for instance, crude oil accounts for 45 percent of output, agriculture for 7 and manufacturing for only a further 7 percent of total output<sup>16</sup>.

In contrast, agricultural production in Israel accounts for no more than 3 percent, industrial products for about one fifth, construction, counting separately, for 10 percent, and services for about two thirds of total output. In addition, services as well industrial output reach far higher levels of value-added than in the Arab countries bordering on Israel. Export structures are consequently different, including a considerable share of technologically advanced products<sup>17</sup>.

Under these conditions it is more likely than not that Arab-Israeli trade would initially be based on the exchange of products of different amounts of value-added. Without resorting to the more questionable arguments about the effects of 'unequal exchange', factors such as income elasticity and the development of terms of trade point to higher rates of profit for the producers of products of higher than for those of lower value-added. Consequently, trade relations between the former enemies would generally yield greater benefits for the Israeli than for the Arab side. The possibility of such trade remains of course premised on a certain degree of compatibility between Israeli production and Arab needs which is not unproblematic in itself. Such compatibility may well necessitate the conversion of existing Israeli industries, entail high expenditure, and therefore reduce competitiveness.

Should the complementarity of Middle Eastern economies actually turn out to be or become as vast as the enthusiasts of regional cooperation assume, then the trade pattern between Israel and its Arab neighbours could increasingly resemble those between North and South or centre and periphery. It would lead to unilateral capital transfers in the favour of Israel and probably to some degree of dependency. However, even under the more realistic assumption that the potential for Arab-Israeli trade is relatively limited, an exchange of products of different amounts of value-added, could appear or be made to appear as a dependency

relationship and consequently become unpopular among Arabs. Inevitably the governments having negotiated or agreed to this sort of exchange would be held responsible.

In the longer term, of course, such initial patterns need not be reproduced automatically. Much would depend on the attraction which the various countries exert on potential investors. Received wisdom has it that Israel would be in a privileged position because of its political stability, alleged "cultural proximity" to major investors, infrastructural development, and ratio of labour costs to skills. At least in the latter respect, however, various Arab countries are competitive already now; if peace agreements are considered as just and acceptable and if the social costs of current economic reforms are limited, Arab countries may also become competitive in terms of political stability. One danger, however, might be that Arab governments will try at all cost to enhance competitiveness in the narrow sense of the term, thereby neglecting the social concerns of parts of their societies. The latter then could not but identify the decline in their standard of living with the process of normalization and even with peace. Ensuing social unrest, repression and further unrest could endanger not only the arrival of investments but the foundations of the new regional order at large.

The initial inequality of economic relations between Arab states and Israel will not be limited to trade alone. Though largely restricted to the new Palestinian entity or state (in the following referred to as Palestine), part of the cooperation will also be based on an exchange of different factors of production, that is of labour against capital. Palestinians from the Westbank and Ghaza will continue to seek employment in Israel as long as the Palestinian economy is unable to provide sufficient employment. Similar to the exchange between products of higher and lower value-added, this exchange between capital and labour entails differential benefits for the participants. Capital being in a stronger position than labour, this exchange as well would favour the Israeli side. The wider consequences would be similar to those of unequal trade.

As the economies of Israel as well as of its direct Arab neighbours are net importers of capital, large-scale mutual cross-border investments seem unlikely. The same may apply to investments from the major oil producing countries, considering the present economic difficulties in this part of the world. Thus there appears to be little scope for direct investment across the old conflict lines, except for joint ventures in the areas detailed in annexes to the Israeli-Palestinian Declaration of Principles.

Economic relations that are unequal and lead to larger Israeli than Arab benefits will obviously not be welcomed by Arab governments who precisely attempt to catch up economically with their neighbour. Nor would such relations be easily accepted in these countries at large, even though they would be profitable to some segments of the private sector. In Egypt the aforementioned debates about *al-sharq-al-awsatiyya* is about to develop into an important societal cleavage. The opponents of regional economic cooperation at the same time oppose large-scale economic liberalization and the partial privatization of public-sector industries and therefore defend different interests than the advocates more or less limited regional economic cooperation many of whom at the same time favour further economic liberalization. Even if regional economic cooperation remains limited, it could and would be used by opponents of normalization, of peace at large or of the respective governments to delegitimize the latter. Governments would indeed need to be careful to dispel any impression that they are giving away acquired rights or any sort of advantage to Israelis. Among large though certainly not all sections of their societies nationalism, anti-Zionist feelings combined with economic philosophies based on self-sufficiency or self-reliance are strong enough to provoke various types of opposition. Generally the regimes would be able to repress such opposition or resistance, but this would obviously occur at the expense of any sort of democratic peace dividend expected by their citizens. By the same token, such internal conflict and its repression would negatively affect the economic climate. It is therefore important for them to construct economic relationships that are constructive and perceived as such. Only if these relations are seen as just and therefore equal or, better yet, as genuinely profitable, will they be sustainable internally.

Generally opposition would arise from Arab-nationalist or Arab-socialist and from Islamist movements. Islamist ideologies in many respects and cases defend similar anti-imperialist and "third-worldist" values as did their Arab socialist predecessors or precursors<sup>18</sup>. Any appearance of the creeping extension of Israeli influence in Arab countries could strengthen their appeal as much as peace agreements that are seen as unjust.

Even the Syrian regime which next to Israel can rely on the most efficient repressive apparatus would experience substantial difficulty in preventing the general disaffection of large parts of its population from turning into various sorts of explicit opposition. Although its power is more one of inertia than of dynamism, the Ba'th Party would become the arena for divisive debates and possibly yet more dangerous activities for the regime. While Islamist groups could never reestablish themselves as political or even military actors after their defeat in the early 1980s, particularly in Hama, perceived economic defeatism and surrender to Israel could create the basis for their resurgence over time. Like in Egypt parts of the business community, yet strengthened in the country's second *infitah* since the mid-1980s, would certainly support the regime, but this would not prevent growing political polarization and divisions. The regime, possibly by incorporating more thoroughly parts of the business community, could certainly survive, but not without disenfranchising, controlling and repressing parts of its former constituency.

In Lebanon considerable opposition would arise from movements such as Hizb Allah which were already opposed to the Madrid process. Still armed at present, they may of course be disarmed by Lebanese and Syrian forces. Even then, however, through their possibility to mobilize considerable support among Shi'ites they could mount resistance against the government in Beirut and at the same time rock the precarious Ta'if accord and thus the second Lebanese republic as such. More than in Syria probably, such opposition would be opposed by potential beneficiaries of the new regional economic order. While Lebanon and Israel are generally seen as competitors in service industries, one might also imagine a degree of cooperation. Potentially more hospitable to Israelis than other Arab capitals, Beirut may become a base for them to penetrate Arab markets, possibly in joint ventures with Lebanese entrepreneurs. Political effects of "normalization" will largely depend on the benefits reaped by Lebanese business.

Possibly the stability of the Hashimite monarchy of Jordan may suffer least of all, provided it succeeds in defending its *raison d'être*. Jordanians may be successful in carving out for themselves a more profitable role in the Palestinian economy than other Arabs. The benefits will not be of the same order as those accruing, at least initially, to Israel, but even though the Paris agreement between the PLO and Israel in part superseded the economic agreement between the PLO and Jordan of January trade will increase and various Jordanian industries, in particular banking, will benefit<sup>19</sup>. Moreover, Jordanians with Palestinian connections, many of them prominent in the private sector, may favour cooperation with Palestine (and indirectly with Israel) out of considerations of solidarity. Nonetheless, in Jordan as well, Arab nationalists and Islamists, and their constituencies among government employees and small-scale business with little direct benefit from normalization may oppose economic relations across the old enemy lines.

Curiously it is in Palestine that the unequal economic relations which will be prevailing at least initially will be most popular in the near future. During more than twenty-five years of occupation the Palestinian economy has been integrated into the Israeli economy to an extent that it is now highly dependent on its neighbour. At present more than 90 percent of Palestinian trade is with Israel, while in 1991 almost 40 percent of the Ghaza labour force and more than 30 of that of the Westbank were employed in Israel<sup>20</sup>. To a large extent this 'privileged' relationship of unilateral dependency has been endorsed and confirmed by the Israeli-Palestinian Declaration of Principles of 13 September 1993 and the Paris accord on the modalities of economic cooperation signed on 29 April 1994.

Cutting these strings of dependency presupposes the creation of fall-back positions in terms of external markets for Palestinian products and in terms of employment. Unless no such alternatives are available, the present unequal integration with Israel remains preferable to large-scale unemployment and the loss of markets. The danger is obviously that the defense of short-term interests through the defense of present arrangements will lead to their perpetuation and prevent the transition to policies that will ultimately ensure more equal relations with Israel. In the medium and long term Palestinian administrations would have difficulties in justifying continuous and continuously precarious labour migration to Israel; the same would apply to their failure to open up alternative markets for Palestinian products, to bring about changes in the sectoral distribution of national income and to promote technologically advanced industries (though not necessarily at the expense of labour intensive ones).

After more than twenty-five years of occupation and repeated humiliations in the Madrid and Washington negotiations which led to a fledgling hybrid entity, more bantustan than state, the Palestinian National Authority and its potential successors unlike other weak governments cannot hide behind the fiction of sovereignty backed up by a few myths and symbols. Economic success including the modernization of the economy remain the only domain within which Palestinian administrations can still create for themselves some degree of legitimacy. If they fail to do so, the opposition to the Declaration of Principles which grew rapidly over the autumn and winter of 1993/94 will grow even further. While the various Damascus-based groups such as the DFLP or PFLP have little support on the terrain, Islamist movements, in particular Hamas, will further consolidate their already dominant position. Most dangerously for a PLO-administration, the number of its loyal supporters from within would further dwindle. This process of erosion that started in Tunis with the debates about the Madrid process and continued over the Declaration of Principles, has already led many former loyalists to turn their back on the organization. The difficulty to fill the vacancies on the new National Authority are only one illustration of such disenchantment.

Deprived of support from within Palestine, the Palestinian administration would have to rely increasingly on Israel to impose its policies and to survive 'in power'. Further elections would be rigged or called off altogether and the PLO establishment could emerge as that of a police state similar to present-day Syria. Unrest and repression would reinforce each other, and ultimately Israeli troops might return to Palestine. This would be the end of any semblance of Israeli-Palestinian normalization. For reasons of internal legitimacy, even other Arab governments, especially that of Syria, might then find themselves forced to freeze the process of normalization, even though they would hardly throw into question their formal peace agreements with Israel.

In Egypt unequal normalization with Israel would be least conspicuous. Considering the size of the country and of its internal market, Israeli products would probably only account for a minor share, insufficient to mobilize large-scale boycotts or other forms of opposition. Obviously, all those who were already opposed to the peace treaty of 1979 and the attempts to normalize relations with Israel in the aftermath would not disarm. Remnants of old and refounded new leftist and Arab-nationalist parties would be opposed to all forms of economic cooperation, and so would, *a fortiori*, Islamist movements. On the other hand, as already mentioned, various parts of the private sector would welcome economic cooperation and trade in various domains and commodities. As in Syria, there is no reason why an authoritarian government should not be able to impose its policy choice. The question, however, is to what extent the degree of repression involved would be acceptable in human as well as in economic terms, or to what extent the government would be willing to resort to such repression. It should be pointed out that the Egyptian government in spite of its recent policy of harsh internal repression, also has a track record of accommodating its Islamist challengers; its cultural policy and attitudes towards censorship clearly illustrate this. Most likely the government would opt for internal compromise, if the situation in Palestine should degenerate into serious unrest or civil war. Like Syria Egypt would then suspend normalization including economic relations with Israel. In this respect, the collapse of the Palestinian chapter of the Camp David accords may be considered as a precedent of sorts.

Israel, finally is the only country where peace seems to be more controversial than normalization. While the former may lead to the forced departure of thousands of settlers from Palestine and the Golan and alleged security problems, the latter, according to widespread perception, will, should the former step be successfully concluded, entail material benefits for the country and its population. Considering the relative strength of the Israeli economy as compared to its direct Arab neighbours, these expectations could well be borne out, at least for an initial period and on the condition that economic agreements such as free trade arrangements would allow Israel to fully exploit its comparative advantages. Hence, and contrary to Arab countries, precisely the absence of large-scale normalization would dent government legitimacy. With a parliamentary majority of only one seat the present government could well be overthrown if it does not deliver the goods or fails to recompense some of the losers of a withdrawal from the occupied territories. The effect of a Likud take-over would not only affect normalization but peace as such as its chairman Netanyahu and other leaders repeatedly pointed out.

### **Instability and Peace.**

Returning to the initially discussed links between stability and conflict, it does not seem *a priori* excluded that the internal divisions which peace agreements and in particular the normalization of Arab-Israeli relations will create in the states concerned could lead to renewed tension between them. There is, however, an important difference between their mutual relations prior to peace agreements and after such agreements. In the past, most divisions within Arab polities were not directly linked to the conflict with Israel; rather, the latter served as a convenient focal point for a *jeu de surenchères* in which governments and their opponents could outbid each other and thus blur actual issues.

After signing peace agreements the governments concerned are clearly identified with this sort of policy and would hardly reestablish their credibility in the eyes of their detractors if they decided to reverse it. Only a serious deterioration of the situation in Palestine or clear Israeli breaches of the other accords would enable Arab governments to argue that entering treaties with Israel was right at some time in the past but that under new conditions they could only be denounced. Therefore, potential future constellations of conflict are largely different. Opponents of peace and normalization would have to overthrow or divide their governments first before internal disagreement could affect external relations. While nothing should ever be excluded, such an outcome seems highly unlikely considering the formidable "security" apparatuses at the disposal of the governments and their ability to count after all on strong internal allies as well.

Nor could or would unstable Labour governments in Israel easily embark on a policy of conflict vis-à-vis their Arab neighbours just to enhance their chances for survival in power; no such restrictions would apply to Likud governments, but as their majority would probably be as small as Labour's at present, they might find it difficult to mobilize their country for such a policy.

On both sides thus peace and cooperation of sorts have a reasonably good chance to withstand internal pressures. However, even in the best of cases the patterns of economic cooperation in the Middle East will over many years, perhaps for ever, differ from those established in Western Europe after World War Two. The basic difference is that in Europe economies of similar strength were able to develop relations of interdependence which benefitted them in roughly equal terms while in the Middle East economies of unequal strength are likely to develop relations which will benefit them differentially; though not *ipso facto* tantamount to dependency relations the latter will nonetheless contain elements of that sort and appear as such. Under these conditions any institutional framework to promote and regulate cooperation would be fundamentally different from that of the European Union or even the European Communities in the 1950s and 60s. What precisely it would look like is difficult to say, not least because there is no certainty that any such framework will emerge or make sense; however, regional development funds beyond Palestine are as unlikely as a qualified majority vote or the general pooling of sovereignty that even within the EU remains a subject of debate.

## Notes

- 1 For an optimistic vision of regional cooperation, cf S.Peres, with A.Naor, *The New Middle East*, Shaftsbury, 1993; for a slightly more critical evaluation of Israeli opportunities, cf e.g. N.Halevi, *Economic Implications of Peace: The Israeli Perspective*, in: S.Fischer/D.Rodrik/E.Tuma (eds), *The Economics of Middle East Peace*, Cambridge, Mass., 1993, pp.87-116
- 2 In this matter cf also S.Fischer, *Prospects for Integration in the Middle East*, Paper No.2, Session 2, World Bank Conference on New Dimensions in Regional Integration, Washington, D.C., April 2-3, 1992 (unpublished)
- 3 For details, cf H.Shaked, C.Legum, A.Ayalon et al (eds), *Middle East Contemporary Survey*, Tel Aviv/New York, NY, annual. For figures, cf International Monetary Fund (IMF), *Directions of Trade Statistics Yearbook 1993*, statistics for Israel in conjunction with those for Egypt: only in 1991 Egyptian exports to Israel (including oil) exceeded the amount mentioned and reached some US \$ 360 mn; non-oil trade in both directions never exceeded US \$ 6-8 mn annually.
- 4 Numerous examples could be marshalled from the opinion pages of the official Egyptian press such as *al-Ahram* or *al-Gumhuriyya*, its oppositional counterparts such as *al-Wafd* or *al-Sha'b*, or foreign-based papers such as *al-Hayat*; for details, cf two forthcoming contributions by H.Ayeb and E.Kienle to *Egypte/Monde arabe*, autumn 1994.
- 5 Cf texts of both agreements as published by the respective contracting parties.
- 6 As illustrated precisely by Jordanian attempts to be granted various economic privileges in the new Palestinian entity.
- 7 Cf e.g. E.Kienle, *Ba'th v. Ba'th: The Conflict between Syria and Iraq 1968 - 1989*, London, 1990, text and bibliography
- 8 See for instance Asad's interviews with *Newsweek*, 2 June 1974 and 3 March 1975; cf also Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston, 1982, p.1133
- 9 For details, cf contributions to E.Kienle (ed), *Contemporary Syria: Liberalization between Cold War and Cold Peace*, London, 1994
- 10 Cf International Institute for Strategic Studies (IISS), (ed), *The Military Balance*, annual, for years 1977 onwards; also: R. Springborg, *Mubarak's Egypt: Fragmentation of the Political Order*, Boulder, CO., 1989, chapter 4
- 11 For Syria, cf E.Kienle (ed), *op. cit*; for Egypt, cf. e.g. J.Waterbury, *Egypt under Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*, Princeton, N.J., 1983
- 12 Cf e.g. N.Ayubi, Political Correlates of Privatization Programs in the Middle East, in: *Arab Studies Quarterly*, Vol.14, No.2-3 (Spring/Summer 1992), pp.39-56; S. Heydemann, The Political Logic of Economic Rationality: Selective Stabilization in Syria, in: H.J.Barkey (ed), *The Politics of Economic Reform in the Middle East*, New York, N.Y., 1992, pp.11-40; J.Leca, Social Structure and Political Stability: Comparative Evidence from the Algerian, Syrian and Iraqi Case, in: G.Luciani (ed), *The Arab State*, London, 1990, pp.150 - 188; also: E.Kienle, Introduction, in E.Kienle (ed), *Contemporary Syria (op.cit)*
- 13 Figure for Israel for 1991, according to Central Bureau of Statistics (Israel) (ed), *Statistical Abstract for Israel*, 1992. Figures for the other countries for 1990, quoted from: Palestine Liberation Organization, Department of Economic Affairs and Planning (ed), *Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994-2000 ,Executive Summary*, Tunis, July 1993, p.18; figures in brackets for 1990, according to *Statistical Abstract for Israel, op.cit*.
- 14 World Bank, *World Development Report*, Washington, DC, 1991
- 15 S.Fischer/T.C.Schelling, *Summary and Conclusions*, in: Institute for Social and Economic Policy in the Middle East, John F.Kennedy School of Government, Harvard University (ed), *Securing Peace in the Middle East: Project on Economic Transition*, Cambridge, Mass., 1993, p.23
- 16 Cf e.g. World Bank (ed), *World Development Report*, Washington, DC, annual; United Nations (ed), *International Trade Statistics, Yearbook*, New York, NY, annual
- 17 Cf. e.g. Central Bureau of Statistics (Israel), *Statistical Abstract for Israel*, 1992; World Bank (ed), *World Development Report*, Washington, DC, annual
- 18 Cf for instance F.Burgat, *L'islamisme au Maghreb: La voix du Sud*, Paris, 1988
- 19 Cf text of both agreements; also *Middle East International*, 21 January 1994, p.10; *Le Monde*, 30 April 1994
- 20 World Bank (ed), *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, Washington, D.C., 1993, Vol.1.

iei ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

14297  
12 LUG. 1994

UNIVERSITÀ



٣

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

"From War Dividend to Peace Dividend?  
Syrian Options in a New Regional Environment"

**Volker PERTHES**

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des Communautés Européennes*

While conventional wisdom tells us that running a war-economy is detrimental to the well-being of a country, this need not be so in any single case. Syria provides an example of a country where the transition from a regional state of war to a regional state of peace could, in the short and middle run at least, create problems which may be considered to outgrow gains. For a long time, Syria has been able to harvest what could be called a war-dividend: a substantial rent, that is, from its strategic location and from its role in the Arab-Israeli conflict. As is the case with other rents, war dividends are all but unproblematic from a development perspective. They can, however, enable a country to survive economically and, respectively, support the political control and survival of its regime.

With regional peace in the air, Syria's war-dividend is bound to decrease. Syria is politically prepared for peace, provided, as goes without saying, that its legitimate demands on the basis of which it entered the Madrid peace talks in 1991 are met — the return of the Golan, that is, and an acceptable solution to the Palestinian issue. Economically, however, and perhaps culturally too, peace is a risky affair, a challenge to which the country is not yet prepared. Short-term profits are not expected. In the long run, a comprehensive peace in the region will certainly serve all the regional countries' interests. The expected peace-dividend, however, will be unequally distributed, and for Syria, a peace dividend depends on more than a treaty with Israel.

### **1. Syria's War Dividend.**

Syria is one of few countries that has been able to combine high armament with a comparatively high level of civilian public expenditure. The severe economic crisis which the country had to cope with during the 1980s resulted primarily from misguided economic and development policies — basically a statist import-substituting industrialization that neglected agriculture —, not from expenditures on defence.<sup>1</sup> Since the mid-1980s, the government has embarked on a cautious, home-made economic reform program which led to the reduction of state control over production, foreign trade, and consumption, increased the space of the private sector, and gave more importance to market principles. Since the regime has eagerly sought, however, to remain in control of the reform process and to prevent any loss of political power, reforms remained limited and selective — subject to a rationality of political control rather than to economic rationality. The regime's ability to do so, i.e. to sustain control and limit reform, is to some extent the result of its disposition of a considerable inflow of external rents.

Rather than being burdened by defence expenditures, Syria has been able to earn a war dividend from its strategic, regional location since 1973 at the latest. Given that the country has been one of the important confrontation states with Israel, and since 1979 the only confrontation state of importance, and that it has developed a potential for limited interference in other parts of the Arab system as well, the Syrian leadership has been able to enforce on the more wealthy Arab countries a certain financial solidarity which became an important factor of its political-economic development.

As regards military expenditure, Syria has managed to pay only fractions of its armament bill. Most of Syria's arms imports have been paid for by its Arab allies — mainly the states of the Gulf Cooperation Council (GCC) and Libya — or financed by the main supplier, the Soviet Union, on a concessionary loan basis.<sup>2</sup> Syrian arms purchases totalled some \$ 21 billion in the 1980s alone;<sup>3</sup> and this buildup has led to an estimated \$11-billion-or-so military debt to the former Soviet Union. Syria, however, has always regarded Soviet arms shipments as political — rather than commercial — ventures that were linked to Soviet security guarantees, and the Syrian government has so far shown

1 Cf. Volker Perthes, "The Syrian Economy in the 1980s", *Middle East Journal*, Vol.46 (1992), pp 37-58.

2 Cf. Patrick Clawson, *Unaffordable Ambitions: Syria's Military Build-Up and Economic Crisis* (Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 1989); Volker Perthes, "Syrian", in Veronika Büttner/Joachim Krause (eds), *Die Rüstung der Dritten Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts* (Baden-Baden: Nomos, forthcoming 1994).

3 Cf. US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), *World Military Expenditures and Arms Transfers* (Washington, D.C., 1990).

little inclination to commit itself to a full repayment. The Russian government will be fairly lucky if it succeeds in receiving back from Syria more than 10 or 15 per cent of what Damascus officially owes them for Soviet arms; and Syria may, according to reports in the spring of 1994, even secure Gulf Arab funding for such a limited repayment.<sup>4</sup>

With arms deliveries largely paid for or financed from abroad, only Syria's current military expenditures, as reflected in the official defense budget, had to be covered from domestic sources. Though high<sup>5</sup>, this expenditure can be considered a necessary investment to make maximum use of the country's location — an investment in military credibility, so to speak — and to earn a strategic rent or war dividend: financial transfers for civilian expenditure, that is, which Syria's regional partners put at the disposition of the Syrian regime elite because of, and *only* because of, Syria's strategic position and military credibility.

It is noteworthy that some 85-90 per cent of all civilian financial aid that Syria has earned since the early 1970s has come from regional sources. Between 1973 and 1978, official Arab aid averaged close to \$ 600 million per year. The Baghdad Arab Summit of 1978 which was called upon to confront the Egyptian-Israeli Camp-David accord, pledged to Syria a \$ 1.8 billion annual grant for a ten-year period. A substantial part of this promise materialized, in the first years after the summit at least. Net Arab assistance jumped to an annual average of almost \$ 1.6 billion in the 1979-1981 period, declining thereafter to an average of \$ 670 million in the years till 1987 and to around zero in 1988 and 1989.<sup>6</sup> The decrease after 1981 was primarily due to political factors, namely Syria's support for Iran during the Iraq-Iran war. Diminishing flows from Arab sources were to a large extent replaced by Iranian grants in form of free and concessional oil deliveries which, conservatively estimated, may have been worth between \$300 million and \$800 million a year in the 1982-1986 period. Thereafter, the Iranian assistance decreased, reaching a low of less than \$ 50 million in 1990, then being terminated.<sup>7</sup>

Thus, aid flows from practically all sources diminished towards the end of the 1980s. To make matters worse, substantial repayments on loans, both from the West and international organizations, and from Arab agencies, became due. In 1989, Syria's debt service actually exceeded incoming payments. Only with the Gulf crisis and war of 1990/91 did aid flows to Syria increase again. Gulf Arab aid alone was estimated at \$ 1.5 billion for the 1991-1992 period; net total civilian assistance in the early 1990s can be assumed to range around an annual \$600-700 million or more.<sup>8</sup>

Compared to the early 1980s when total aid flows to Syria summed up to more than \$1.7 billion a year, and even to the \$600 million or so annual aid flows in the mid-1970s, and aid flow of around \$700 million does not seem too impressive. We have to consider, however, that international and, particularly, Arab funds have shrunk enormously since the oil price decrease of the early 1980s.<sup>9</sup> In the first half of the 1990s, Syria may actually have taken some 20-25 per cent of the total Arab financial assistance. Even in relation to Syrian variables, aid inflows remain substantial. Equalling approximately 4-5 per cent of GNP, foreign assistance is of considerably less importance than it was at the end of the 1970s and beginning of the 1980s when it ranged around 10 per cent, however it is still high in comparison to other middle-income countries of the region.<sup>10</sup> Moreover, aid has remained the

4. Cf. *Middle East Economic Digest*, 13 May 1994, p 39.

5. Military expenditure, as reported in the budgets, ranged around 35 per cent of the total from the early 1970s to 1978, increased to peaks around 40 per cent in the years till 1987, and have since dropped again to some 30 per cent except for Gulf War year 1991 when over 35 per cent of the budget were spent on the military. Cf. International Monetary Fund, *Government Finance Statistics* (Washington, D.C., various years).

6. Sources: OECD Development Assistance Committee, *Development Co-operation* (Paris: OECD, various years); Pierre van den Boogaerde, *Financial Assistance from Arab Countries and Arab Regional Institutions* (Washington, D.C.: IMF, 1991).

7. On the oil deliveries to 1987 cf. Clawson, *Unaffordable Ambitions*, p 55. Syria's 1990 budget was the last one projecting an entry under the title of "Grants and Assurances" which used to stand for the Iranian oil gift.

8. Cf. *World Development Report*; OECD, *Development Co-operation*; *Le Monde*, 5 January 1993; *al-Hayat*, 13 October 1993.

9. Official aid flows Arab OPEC states decreased from more than \$9.5 bn in 1980 to a low of less than \$1.5 bn in 1989. In the Gulf crisis year of 1990, the Gulf states increased their payments to over \$6bn; in 1991, however, they were back to \$2.7 bn. Cf. World Bank, *World Development Report 1993*, Table 19.

10. A notable exception is Jordan which traditionally has been highly dependent on foreign aid flows. Cf. *World Development Report*, various issues; Boogaerde, *Financial Assistance*, p. 81.

main source to finance public investments. As financial assistance amounts to more than half of Syria's projected development or investment budgets, it can still be assumed that the foreign-exchange part of public investments is all but completely covered from external resources accruing to the state.

To establish, roughly at least, how much of the transfers that Syria has received from regional sources actually represents a strategic rent the inflow of which depends on regional conflict constellations and tension, we might compare regional aid flows to Syria with similar flows to structurally similar Arab states which are not at the same time confrontation states, such as Tunisia or Morocco.<sup>11</sup> Equal criteria applied, Syria could at best have received one-and-a-half times or twice as much regional financial assistance as Tunisia, and not more than half as much as Morocco. In fact, however, in the 1973-1989 period. Tunisia received some \$530 million in civilian Arab aid and another \$ 2 billion or so from Iran. On the basis of this comparison, Syria's war dividend — that civilian, regional assistance which Syria would not have received without its strategic position and role in the Arab-Israeli conflict — can be estimated at about \$12-13 billion.<sup>12</sup>

## **2. The Challenges of Peace.**

Syria's war dividend, as shown, has been dependent on changing regional constellations. When Egypt left the Arab front in 1979, Arab support for Syria reached unprecedented heights. Syria's pro-Iranian stance during the Iraq-Iran war reduced Arab aid flows; its pro-Saudi stance during the second Gulf War, its establishment, together with Egypt, of a loose alliance with the GCC-states (the "Damascus Declaration" of March 1991), and its participation in the ongoing bilateral Middle East peace talks all helped to re-open the Gulf Arab aid spring. The regime has made considerable endeavours in the past couple of years to diversify external rent inflows — mainly by increasing the country's oil production and exports, and by trying to stabilize its relationship to the GCC countries. To the extent that these attempts were successful, they have also reached limits. It is hardly imaginable, for instance, that Syria would be able to increase its share in Gulf Arab aid to other Arab countries beyond the 20 or 25 per cent of the pie which it has been receiving in recent years.

From a Syrian regime perspective, the most favourable regional constellation has no doubt been the Syrian-Israeli no-war-no-peace situation which has prevailed since 1973. This constellation furthered the regime's national credentials and legitimacy both domestically and in the wider Arab environment; it enhanced Syria's international weight; it secured, as outlined, the inflow of a substantial strategic rent; and it did not endanger the country's infrastructure and other economic achievements, nor put Syria's armed forces themselves at risk. Any full-scale war with Israel, in contrast, would almost certainly have led to a Syrian defeat and could not, therefore, be risked. The short war over Lebanon in 1982 made this crystal clear. When Syria agreed to join the US-sponsored Middle East peace process in 1991, its leadership knew very well that one of the alternatives to a peaceful solution of the Arab-Israeli conflict — another war with Israel — would be disastrous. The other alternative to negotiations with Israel and an eventual peaceful settlement, namely the indefinite continuation of the no-war-no-peace situation, was about to disappear inasmuch as the world's great powers developed an interest of their own to end the state of tension in the Middle East which had served them fairly well during the Cold War.

Damascus has been prepared to enter negotiations for a peaceful settlement of the Arab-Israeli conflict since 1974. It is today politically prepared to conclude a peace treaty if its basic condition, namely the full withdrawal of Israel from the Golan, is met. Syria's interest in the ongoing negotiations, however, is not so much a peace treaty, or a quick resolution of the conflict with Israel, as rather the avoidance of war. Peace — or "full peace" to use the now much-used expression — is of

11. Syria, Tunisia, and Morocco are all considered middle-income developing countries. Syria's population amounted to about 12 million in 1990 (1980: 8.7 million), Tunisia's to 8 million (1980: 7 million), Morocco's to 25 million (1980: 20 million). P/c GDP in 1980 was estimated at \$1,340 (Syria), 1,310 (Tunisia), and \$900 (Morocco); in 1991 at \$1,160 (Syria), \$1,500 (Tunisia), and 1,030 (Morocco). Source: *World Development Report* (various issues).

12. The weight of this amount becomes clear in comparison to the civilian debt which Syria accumulated over (largely) the same period, amounting to only some \$5 billion.

secondary importance; Syria, other than the PLO or Israel's Labor government, is not in a hurry in this respect. On the contrary, Syria needs time to prepare for such a full peace and for the economic, technological, intellectual and political challenges such a peace will entail.

Notably, though participating in the Madrid/Washington peace negotiations since their beginning in 1991, the sudden progress on the Israeli-Palestinian track that the talks saw in mid-1993, caught Syrian policy makers by surprise. By May 1994, when Israel and the PLO signed the accord on Palestinian autonomy, the Syrian scene was still strikingly void of any organized attempt at evaluating pre-actively the changing economic environment a regional peace would sooner or later create. Neither the government, nor the ruling Ba'th party, universities or even the chambers of commerce and of industry had undertaken or commissioned any study on the economic repercussions regional peace would have for Syria, let alone any plan for Syrian economic responses to such new regional questions. Neither did state-employed Syrian academics participate in international workshops or study groups that attempted to develop scenarios for the region's economic future. Domestically, the official discourse remained restricted to warnings against a normalization with Israel and accusations against those Arab brethren who actively sought to prepare themselves for a new Middle East that would include Israel.<sup>13</sup> Neither the media, nor universities or other public fora discussed the questions and challenges Syria would have to face after a peace treaty. The issue was not yet up for discussion.

This apparent inertia was only partly politically motivated: Syria did not take part in the multilateral peace negotiations, and was wary of efforts — such as international study groups — that practically followed the multilateral approach. Syrian officials, therefore, occasionally tried to justify the absence of a Syrian debate on a new Middle East with the need not to predetermine matters.<sup>14</sup> Other factors, however, were of greater importance for the lack of debate and planning in Syria. For one, there was the authoritarian nature of the system which did not in practise allow anyone but the President to take as important a decision as to prepare — on any level or in any field — for peace with Israel, or to open the space for a public debate of the issue. And there were objective if often hidden or even unconscious fears and anxieties on the part of Syrian policy-makers, officials academics and even the private sector about the challenges of a new and pacified Middle East. Syrian fears, in this respect, represent to a large extent fears of a larger Arab public; fears of an Israeli dominated Isreali-Palestinian-Jordanian economic union, of Israeli cultural and economic hegemony in the region, of Arab economic dependence on Israel, and of further disunion and fragmentation in the Arab world.<sup>15</sup>

In Syria these fears are even more substantial than in other Arab countries, Syria's main immediate gain from a peace treaty with Israel, the return of the Golan heights, will be more a symbolic gain than an economic good. Several thousand Syrians refugee families from the Golan heights, now crowding in Damascus, will probably resettle to the heights and once again become agricultural producers, others, particularly from the second and third generation of the expellees, likely to sell or lease their land to agricultural entrepreneurs. The Golan may thus, once regained, contribute to Syria's fruit and vegetable exports; but it is of little economic value if compared to what Egypt had gained in 1975 and 1979 when it disengaged and eventually made peace with Israel — namely the reopening of the Suez Canal and the return of its occupied oilfields. At the same time, a return of the Golan, and end of the no-war-no-peace situation between Syria and Israel, and a comprehensive solution of the Arab-Israeli conflict, will deprive Syria of its strategic position. Peace, thus, is likely to reduce Syria's political weight; the strategic rent which the country has been drawn from the regional system will most

13. Cf., e.g., Riadh Muhammad Bilqis, "al-muqata'a al-'arabiyya li-isra'il: salah 'arabi mashru' yanbaghi al-tamasuk bih" [The Arab Boycott of Israel: A Legitimate Arab Weapon that has to be Maintained], *Tishrin*, 18 April 1994.

14. The example of neighbouring Lebanon, however, which followed Syria in staying away from the Multilaterals but nevertheless is leading a lively debate about, and preparing itself economically for, a post-peace Middle Eastern environment, shows that the boycott of the Multilaterals need not at all go along with an absence of planning and preparation for expected regional changes.

15. These fears have been analysed by Ghassan Salamé, "afkar awwaliyya 'an al-suq al-awsatiyya" [Preliminary Ideas about the Middle Eastern Market], and partly represented by Mahmud 'Abd al-Fadil, "mashari' al-tartibat al-iqtisadiyya al-sharq awsatiyya: al-tasawwurta - al-mahadhir - ashkal al-muwajaha" [Projects of Mid-Eastern Economic Arrangements: Scenarios - Precautions - Forms of Confrontation], both in: *al-tahaddiyat "al-sharq awsatiyya" al-jadida wa-l-watan al-'arabi* [The New "Middle Eastern" Challenges and the Arab Homeland] (Beirut: Center for Arab Unity Studies, 1994).

probably decrease or, at best, stagnate; and the country's political system itself could thereby be threatened.

Moreover, it does not seem as if Syria, in a short-term future at least, would be able to realize a fair share of the peace dividend which is generally expected for the region, and which no doubt will be unequally distributed. The fact that even international agencies expect Israel to reap more economic benefit from regional peace than its Arab neighbours<sup>16</sup> can only increase Syrian and Arab anxieties and suspicions.

### **3. What peace Dividend for Syria?**

It is mainly through three channels that international observers and agencies expect a post-settlement peace dividend to accrue to the region: by means of intra-regional trade and cooperation in a new Middle East that would integrate Israel and reduce trade barriers; by means of investments from regional and international sources which such a pacified and more integrated Middle East would attract; and through reduced military expenditure and the release of resources for development efforts.<sup>17</sup>

#### *Intra-regional Cooperation.*

Of central importance for the scenarios of a new Middle East is what commonly is referred to as the Middle Eastern market, i.e., the opening of the region such as to allow, in principle at least, the exchange of goods and services between all regional states, irrespective of whether or not this opening will eventually lead to regional or subregional free trade agreements. As things stand today, Syria may well find itself at the losing end of such a rearrangement of regional variables. The short-term threat, for Syria, of the integration of Israel's more advanced and more cost-effective economy into the regional economic structure, is not so much direct competition on the domestic market as rather regional competition and likely changes of the economic geography of the region.

Syria does not actually have to fear that its own market is flooded with Israeli goods. Israel's industry certainly offers a range of comparatively advanced industrial products which neither Syria nor other Arab states produce. Syrian consumers, however, will likely, in the foreseeable future, prefer to buy such goods from Europe or Japan; and only in few niches, such as irrigation equipment, may Israeli producers actually find the Syrian market promising. Nothing will hinder Syria to continue the protection of its own industries and agriculture against competition, and to conclude preferential trade arrangements with Arab countries such as Lebanon, Jordan, and the Palestinian entity that gives their agricultural and industrial products favoured access to the Syrian market where domestic supply is insufficient.

There are also, no doubt, opportunities for the Syrian economy once regional trade relations are normalized. Among the first industries to profit from peace and new links in the Middle East will be the tourism industries of all Mediterranean Mashriq countries and Jordan, among them Syria's lively tourism business. As regard goods exchange, Israel itself may in the near future be of similarly limited interest for Syrian producers as Syria for Israel's industry. Syria could, theoretically, supply Israel with oil and natural gas; a pipeline project from the Syrian fields to the north of Israel would no doubt make sense under purely economic considerations. It is to be doubted, however, that Israel, in the foreseeable future at least, would wish to depend on fuel deliveries from its erstwhile staunchest enemy. But Syria may well gain a reasonable share of the Palestinian market. Traditionally, before the establishment of Israel, Palestine — which was entire geographic Palestine, of course — was the most important export market for Syria's agriculture and industry; and the new Palestinian entity will

---

16. Cf. Kommission der Europäischen Gemeinschaften [EC Commission], *Die Künftigen Beziehungen und die künftige Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und dem Nahen Osten* (Brussels, 8 September 1993), p 23. Assuming that regional peace will come about and intra-regional cooperation increases, the report foresees p/c GDP to grow by 59 per cent in Israel, but only by 16 per cent in the (Arab) Mashriq till the year 2010.

17. Cf., in this sense, EC Commission, *Die Künftigen Beziehungen*; Ishac Diwan/Lyn Squire, *Economic Development and Cooperation in The Middle East And North Africa* (Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper Series Middle East and North Africa, No. 9, November 1993).

probably offer reasonable market opportunities for Syrian products, particularly for cheap manufactured mass consumer goods. At the same time, however, Syrian exporters are likely to lose market shares in the Arab Gulf states. Here, Israeli competition is likely to directly threaten Syria's largely successful attempts over the last couple of years to find a lucrative market for, particularly, its fruits and vegetables.

More importantly, Syria could lose as a result of regionwide infrastructural developments whereby Israel, the Palestinian entity, and Jordan would become the centrepiece of a newly designed Mashriq. Recent plans and studies of the World Bank or others have projected the main communication lines of the region to start from or lead to Israel — with Haifa becoming the main regional port; the main east-west connections all starting from Israel rather than Lebanon; and reopened TAP-line probably ending in Haifa rather than Sidon.<sup>18</sup> Such developments would pose a threat to Syria as a transit country and to Syrian — as well as Lebanese — ports.

In the longer term, Syrian traders and industrialists are likely to adapt to a new regional setting and to find niches for their services and products. Syrians have often, and rightly so, stated that Syria's economic future is in a regionally integrated economy. From a Syrian perspective, however, peace with Israel is not the only important variable for the prospects of such a regional economy. Of similar importance, at least, is whether a stable framework for Syrian cooperation with the GCC countries can be established, and whether and how Iraq will be reintegrated into the region. Syria could challenge some of the rather unfavourable results for its economic position of Israel's integration into the region by reestablishing economic links with Iraq and help end Iraq's isolation.

From the late 1970s, when Syrian relations temporarily improved, till 1982, when trade relations between the two countries were practically severed, Iraq was Syria's single largest Arab trade partner, absorbing up to 30 per cent of Syria's exports to the region. From a purely economic Syrian perspective, all plans and scenarios for regional infrastructural development and integration should have to take the Iraqi dimension into account. To the extent that the new Middle East, or Middle East market, is basically an Israeli-Palestinian-Jordanian affair, Syria will literally find itself at its fringes, while with Iraq included, Syria's position would be much more pivotal. A railway connection, for instance, linking Damascus with Baghdad, Basra and the Gulf, with an extension from Beirut to Damascus could gain similar importance for Syria as the projected coastal highway along the Mediterranean. For the time being, however, political considerations, namely the political divide between Damascus and Baghdad, are likely to weigh heavier than economic rationalities.

### *Investments.*

It is generally expected that regional stability and peace in the Middle East will encourage the inflow of foreign capital and help to re-attract private capital that fled the region during the past decades. Capital flight from Syria has indeed been particularly high; savings abroad of Syrian residents were estimated at some \$26 billion<sup>19</sup> — almost twice as much, that is, as the net inflow over the last two decades of regional civilian assistance to Syria. There is no doubt therefore that a partial reversal of capital flight from Syria could support economic growth and thereby alleviate one of the largest problems Syria is to face in the years to come — namely to provide jobs for an extremely young and rapidly growing population.<sup>20</sup>

In the course of the cautious economic liberalization program which it has been pursuing since the mid-1980s, the Syrian government has indeed spent some efforts to attract local, expatriate, and foreign investments. Flight capital may thereby re-enter Syria under an "expatriate" label. Under the provisions of an investment law issued in 1991 (Law No. 10), Syrian and foreign investors alike are offered far-reaching incentives and guarantees such as the exemption from customs duties and foreign-

18. Cf. *al-Hayat*, 4 November 1993; `Abd al-Fadi, "mashari` al-tartibat".

19. Diwan/Squire, *Economic Development and Cooperation*, p 23.

20. Conservatively estimated (based on the assumption that the annual net increase of the labour force equals about 60 per cent of the increase of the number of persons under 15 which implies that there will be no significant increase of female participation in the labour force) some 250,000 job seekers will annually enter the Syrian labour market in the coming decade.

exchange regulations, and up-to-seven-years tax holidays. And there doubtless exist investment opportunities in Syria. Food production and textiles, Syria's traditional industries, could be further developed with foreign capital and become successful export industries. The same applies to some of the local metal-working industries. Even larger investment projects such as factories for the assembly of cars, pick-ups or light trucks could make sense in a country like Syria, particularly if the regional market was to become easily accessible. Local metal-working and plastic-producing establishments could, with an injection of capital, easily extend their product range such as to supply parts for such a industries. Generally, Syria's overwhelmingly small-scale private industrial sector is capital-poor and could benefit a lot if foreign and expatriate investments in the banking sector were allowed, and foreign capital thereby made available for the development of private industries.<sup>21</sup>

Some caveats, however, are in place as regards Syria's prospects to attract foreign and even to reattract expatriate capital. Given that Eastern Europe with its, in many respects, high comparative advantages is a strong competitor for investments, there is no abundance of international capital seeking investment opportunities in the Middle East in the first place. And Syria in particular, except for the oil sector — the only sector of the national economy where multinational companies are already operating — is not currently too interesting a place for investors. In a regional economy of peace, the country will have to compete for investments with Lebanon, Jordan, Israel, and the Palestinian entity. In any of these countries or countries-in-spe, the banking system is more developed than it is in Syria. Syria has still not permitted private banks; the services of the public sector banks are notoriously poor; and the discussion about a reform of the banking sector and the establishment of mixed private-sector/state-sector banks has been stalled, as has the debate about the establishment of a stock-exchange. In Israel and Jordan, at least, the physical infrastructure (electricity, telecommunications) is in a much better state than it is in Syria; and Lebanon is pursuing an ambitious infrastructural reconstruction program in order to regain its position as a trade-and-services center of the Middle East. Lebanon, Jordan, Israel, and Palestine all offer better vocational training and university education than Syria, and thus more and better qualified technical and administrative local personnel for practically any sector. Also, none of these countries has as unfeasible a bureaucracy as have the Syrians.

In addition to that, political conditions in Syria are not really supportive of the government's endeavours to attract expatriate and foreign investments. While authoritarianism and dictatorship per se need not disturb potential investors, the lack of rule-of-law and of an independent judiciary, as well as doubts about Syria's internal stability do. Till now, the regime is in practice not accountable to anybody; a local entrepreneur or an investor from abroad would hardly be able to sue the Syrian government or a particular government authority in case of conflict, or to take legal measures against the encroachment on his property or, in the worst case, personal freedom by any of the security agencies. It is therefore, among other things, that a majority of Syria's entrepreneurs, including that top-group of businessmen whose closeness to the regime has helped them to attain quasi-monopolies over certain sectors of the Syrian economy, keep most of their liquid or even of all their assets outside the country; and that expatriates or residents who re-direct some of their foreign assets to Syria tend to seek speculative and quick-return ventures rather than long-term investments that tie down their capital. This tendency is further supported by the feelings of uncertainty and uneasiness regarding the political future of Syria. While there are many reasons to expect that the transition from Asad to a follower regime could come about rather smoothly, no one can guarantee that this will actually be so. The state that Asad has built since his takeover in 1970 is strong — social control being tight, that is, and the autonomy of society extremely limited — , but its institutions are weak and may only begin to play their role once the hegemonic leader is gone. At present, therefore, confidence in the state and its institutions is low, as is the confidence of entrepreneurs and potential investors as well as other societal groups, in the ability of these institutions to manage a major regime crisis such as the death of the President.

---

21. On the structure of Syria's private sector, cf. Volker Perthes, "The Syrian Private Industrial and Commercial Sectors and the State", - Vol. 24 (1992), pp 207-230.

### *Military Expenditure.*

While optimistic scenarios of the future Middle East envisage substantial cuts in military budgets once peace is concluded, and redirection of public expenditures from defence to development, one should not, realistically, expect too much in this respect.

This is particularly so as regards Israel and Syria. It is noteworthy that even Israeli economists — and not only representatives of the military — do not expect, let alone demand, a reduction of military expenditures for the foreseeable future, pointing instead to remaining risks and threats.<sup>22</sup> Regional peace will most probably not translate into an immediate regional drive towards disarmament. All parties will remain on their guard and — with, most probably, the notable exception of Jordan and the Palestinian entity — maintain a rather high level of armament. Syria in particular, aside from most probably remaining suspicious of its Israeli neighbour even after a peace treaty, will remain on its guard in respect to others among its neighbours too, namely Turkey and Iraq; and it may actually be encouraged by its friends in the Arab Gulf states to maintain a military potential that could serve, if necessary, to deter and contain Iraq.

Second, even if peace on the main regional frontline, the Arab-Israeli one, will gradually reduce tension and suspicion, this does not automatically lead to a reduction of defence and external security costs. If, for instance, the Golan is returned to Syria and widely demilitarized, we may expect rather expensive early warning systems to be installed in place of tank and gun batteries on both sides of the border. Also, if in the longer run the Middle East should become a zone free of weapons of mass destruction — with Israel eventually joining the Non-Proliferation Treaty, and Syria as well as other Arab states signing the Chemical Weapons Convention — , Syria may feel compelled to exchange its comparatively cheap arsenal of chemical weapons for more expensive conventional arms.

Third, it has to be noted, that Syria's military budget has already been reduced during the last couple of years, mainly in response to economic constraints. Official figures may exaggerate budget cuts, but they reflect a real tendency. Also, the number of active military manpower has remained stagnant over the last decade — with thousands of conscripts whom the armed forces could not absorb being channelled through the police. Syria's military leadership may therefore find that the armed forces have already sacrificed more than they should. One could still imagine both military service and the total number of troops in Syria to be reduced after a peace treaty in order to further streamline the current military budget. The government would have to consider, however, that the number of Syria's jobless youth will increase by the same number that the number of conscripts decreases. As regards military hardware, we have to take into consideration that Syria's armed forces, by all international standards and comparisons, are in urgent need of modernization. Not only does most of the material that Syria's ground forces use represent the technology of the 1960s, 1970s, and, at best, early 1980s. A considerable part of Syria's tanks, guns, and jets have also been cannibalized, and most of Syria's air force is practically grounded for lack of spare parts. Syria's armour is therefore de facto by far less impressive than figures in internationally available statistics suggest.<sup>23</sup> Peace, from a Syrian military perspective, will therefore in no way to cut down the purchase of military hardware if a modicum of credibility and preparedness for defence is to be maintained.

We should for these reasons expect Syrian arms expenditures to remain relatively high, certainly not dropping below the 25 per cent mark in the budget. In the foreseeable future, the GCC countries may still be prepared to finance some modernization of the Syrian armed forces. In the longer run, however, Arab funding for Syrian defence spending could decrease, and Syria would then have to cover the costs of arms imports, or a considerable part of it, from domestic resources. How much such a development would actually entail an increased defence burden or rather lead to a substantial cut-back

22. See, for instance, the comment of Israeli economist Michael Bruno, in Stanley Fisher/Dani Rodrik/Elias Tuma (eds.), *The Economies of Middle East Peace. Views from the Region* (Cambridge/London: MIT Press, 1993), pp 345ff; and the interview with Israel's Central Bank governor Jacob Frenkel, *Das Parlament*, 29 April 1994.

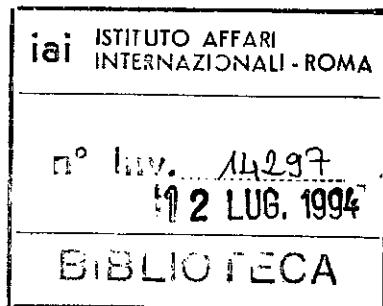
23. According to The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1992-1993* (London Brassey's 1992), Syria has some 4,600 main battle tanks and 639 combat aircraft. Military experts doubt that more than half of these numbers are actually operative.

of the military and its material, or cuts into the privileges of the military elite, is very much a question that depends on domestic power equations, particularly on the military's position in the political system.

#### 4. Political Peace Dividend?

Given that Syria will not, as it seems, in the short run be able to gain any substantial economic gain from peace with Israel; given, moreover, that the strategic rent or war dividend which the country has so far been able to draw from its position in the Arab-Israeli conflict is likely to stagnate or decrease, and that even some alternative regional rent flows that might be gained and preserved will not suffice to compensate for economic mismanagement and lack of reform; and given, finally, that Syria is going to lose much of its international weight once the regional conflict is settled, Syria is not in a hurry to sign a peace treaty and open its borders. With regional peace in the air and Syria unprepared for its challenges, the country is about to be pushed from its front-state status to a much less comfortable backyard position.

At the same time, peace is likely to alter Syria's domestic variables. As the external confrontation is going to lose importance, it will be increasingly difficult to justify the maintenance of Syria's authoritarian rule, the privileging of the military, and the militarization of public life. Notably, many Syrians expect a political more than an economic peace dividend, hoping that peace will bring about a reduction of the political power of the security apparatus, a restoration of respect for the law, and an increase of government accountability and public space.<sup>24</sup> Such hopes may, for the immediate future at least, exceed reality. One should not expect Syria's military to give up its strong position once the state of war between Israel and Syria is terminated. Most likely, Syria's army and security apparatus will remain a strong corporate actor that will ward off attempts to reduce, beyond certain limits, its privileges, and will maintain a veto power, for some time at least, over Syria's political future. The popular mood, nevertheless, the expectations of declining military and security state which Syria so much represents, and whose era may well come to an end in the somewhat longer run. Only then, it seems, only when the current authoritarian system gives way to a more democratic and civil regime — whose government, never mind, may still have to take the corporate interests of the military into consideration — will Syria be able to pursue necessary reforms, to make use of its human capital and innovative forces, and thus start to constructively deal with the challenges of peace.



24. This view is well expressed by Rizkallah Hilan, "The Effects on Economic Development in Syria of a Just and Long-Lasting Peace", in Fisher/Rodrik/Tuma (eds), *The Economics of Middle East Peace*.



4

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

*(Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994)*

"Economic Elites and Interest Groups in Egypt  
in the Prospect of Peace in the Middle East"

Imco BROUWER

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la  
Commission des Communautés Européennes*

## Abstract

This paper focuses on some aspects of the economic and political role played by various factions of the Egyptian economic elite in domestic politics. Their increasing influence and visibility in the formal decision making process over major economic issues is analysed by focusing on the development of a differentiated interest group system. This gives some insight into their relationship and interdependence with the state and the political elite. The changing features of the economic elite are put in a briefly sketched historical context and linked to the partially declared and partially implemented Egyptian policy of moving away from a state-dominated to a market-oriented economy. All this is instrumental in understanding the possible role and strategies of Egyptian businessmen in the development of the Middle Eastern market.

The conclusion of the paper is that the Egyptian economic elite, instead of giving a strong, active, direct and autonomous impetus for the development of the Middle Eastern market, will act rather passively, and indirectly and will be dependent on the political elite. Explanations for this attitude include: first, the fragility of the private sector and its continued dependency on the state for incentives and protection; second, in the specific case of intensifying trade and cooperation with Israel, businessmen will not be forerunners, less because of what they call 'psychological barriers' and more because of feared Israeli competition. Third, to become executors of internationally financed projects, i.e. the most immediate and lucrative activities, the private sector has to rely heavily on the national political elite, as well as on international oriented interest groups.

### I. Introductory remarks<sup>1</sup>

At least three fundamental conditions have to be met to develop the Middle Eastern market. First, there should be the political will of the Israelis to return all of the occupied territories to the Palestinians and to grant them real political and economic independence. In addition, there should be the political will of both parties to integrate. Second, there should be the political will of the bordering and other Middle Eastern countries (as well as of the rest of the world) to support such a solution politically and economically. Third, there should be adequate responses of the economic actors of all regional countries involved.

This paper focusses on the third condition in relation to Egypt. Will Egyptian businessmen wait for a full political settlement of the dispute to move or would they do so even before such a settlement? Will their activities contribute positively or negatively to such a settlement? Will they be looking for national protection against competition from Israel or will they take risks and enter a supposedly competitive market, or both? Will they seek only to capture international aid or will they develop trade and investment?

In this paper we provide an analysis and some plausible explanations for role of the Egyptian economic elite in economic policy making, in the framework of the economic and political changes that occurred since the beginning of the infitah and in particular since the second half of the 1980s. On the basis of this analysis, one would be able to cautiously predict how the economic elite will act in relation to the development of the Middle Eastern market. At the end of this paper, the few activities by two main interest groups in relation to the September 1993 and May 1994 agreements (the Egyptian Businessmen's Association and the American Chamber of Commerce in Egypt) will be reported and some tentative answers to these questions will be formulated.

## II. Interpretations of the Egyptian Bourgeoisie in a changing environment

The bourgeoisie is a staunch supporter of liberalism in both the economic and political sphere. While this is often assumed, it is less frequently proven. Even if this 'ideal' picture of the bourgeoisie can easily be contradicted (both in European history as well as in that of the developing countries), it is usually upheld to show how uniquely the Egyptian bourgeoisie deviates from this 'ideal'. History would not only demonstrate that the Egyptian bourgeoisie is inherently weak, fragmented, and un-organized but also, since the first liberalization of the Egyptian economy (also indicated by 'open door policy' or *infitah*) of the 1970s, is rent-seeking, risk- and free market-adversive, tends to ally with foreign capital, and is basically undemocratic. The Egyptian bourgeoisie pursues its interests exclusively and permanently through personal contacts and not through formal organizations, i.e. interest groups or political parties. Where it does establish or adhere to such organizations, it does use them exclusively as vehicles for developing their personal contacts.

Many of these features attributed to the post-*infitah* Egyptian bourgeoisie have been at least partially correct, but some have changed during the 1980s. Problems rise, however, when seek plausible explanations for them. A persistent view, now somewhat softened by its main proposer<sup>2</sup>, but nevertheless still influential, stresses the politico-cultural identity of the Egyptian bourgeoisie, extrapolating examples from (remote) historical experiences or basing itself on a specific interpretation of Islamic culture, to explain the bourgeoisie's contemporary (and immutable) behavior. The various politico-economic and marxist approaches stress the structural economic circumstances under which the bourgeoisie had and has to operate. For some scholars this left the bourgeoisie no choice but to passively accept a subaltern role towards either the national political elite or foreign capital or both, while others see a more active role for the Egyptian bourgeoisie itself<sup>3</sup>. Political economy approaches stress the importance of political and economic decisions in structuring the subsequent environment for economic and political elite. Variations between the analyses of different authors are based on the relative importance given to international economic dependency and to cultural factors<sup>4</sup>.

A substantive amount of important changes have occurred in Egyptian society and economy since the beginning of the *infitah*. Slowly but steadily the private sector developed and the role of the public sector enterprises declined in the 1980s, while the overall role of the state in the economy remained the same or even increased for some indicators. Step by step, liberalization measures were introduced. Foreign exchange regulations were lifted and some first minor privatizations were undertaken since the mid-1980s. In 1990, Egypt embarked upon an ambitious reform program, which since 1991 formally includes full privatization of state owned enterprises, trade liberalization, etc.. Some political liberalization was also experienced in the 1980s, but was more the result of court rulings than the political will of the incumbents. Within arbitrarily interpreted limits, the regime granted press and associational freedom, while political parties and elections lost the little popular appeal they had at the beginning of the 1980s. The human rights record of the country has deteriorated rapidly since the beginning of the 1990s.

The more prominent economic role for the private sector in the economy resulted also in an increasing role of the private sector bourgeoisie in the political system. If political power was a main source of economic power in the 1970s, in the 1980s economic power could increasingly be generated without having (had) political power, while since the beginning of the 1990s there are the first signs that economic power could generate political power. Another indicator of enhanced political influence of the private sector elite is the fact that a variety of businessmen's and entrepreneurs' associations emerged during the 1980s and that they all, to a different extent, were included in direct consultations with the government. By the beginning of the 1990s the decision making process over economic issues had a different outlook than it had had a decade earlier.

Time has come, it seems, for revisionist interpretations of the Arab bourgeoisie, or at least that is what Springborg suggests<sup>5</sup>. According to him, the performance of the bourgeoisie

was maybe not as bad as had been suggested by scholars, politicians and international actors over the last thirty years, or, at least, they should no be blamed completely for their poor economic and political performance. The appearance of this article coincides with the renewed interest of the US in sustaining economic reform with a controlled political reform that aims at enhancing the capacity of the regime and the bourgeoisie to ensure the change to a market economy. It also coincides with the appointment of Springborg as director of the USAID democratization program. In fact, besides the international support, the political and economic environment for the Egyptian bourgeoisie has become more favorable then ever since the 1952 Revolution and maybe even before. Under the British occupation a national bourgeoisie did not exist, but had to compete with a foreign resident bourgeoisie. Under Nasser it had to choose between accepting a low profile role, going abroad or, in a few cases, linking up with the new regime. With the infitah of Sadat, the pre-revolution bourgeoisie was allowed to come back while members of the state bourgeoisie, which had developed since the late fifties, became active in the private sector. Also new businessmen appeared without ties to the old bourgeoisie or to the state bourgeoisie, but were still somewhat limited by the existence of a large public sector and a politically subordinated role.

In fact, up till the mid-1980s, the private sector operated in a hostile environment due to its own controversial activities (notably speculation and import of consumer goods) and to highly sensitive public opinion still dominated by Nasserist and nationalist feelings. By the end of the 1980s, however, the government had radically shifted the economic policy towards an almost fully acceptance of economic liberalism and public opinion seemed to have changed as well. Advocators of a pragmatist approach, or even outspoken liberalists in both the economic and political sphere emerged. The time of the bourgeoisie had come. What is it doing with it?

### **III. Between old and new: components of the bourgeoisie**

In 1952, at the time of the Revolution, the role of the state in the economy was not irrelevant but far from dominant. Public expenditures were modest, public sector enterprises were virtually nonexistant and the number of civil servants was modest. Two decades later, at the beginning of the infitah in 1974, public expenditure had risen sky high, public sector enterprises were dominant by all indicators, and the number of individuals on the public payroll had risen to more than one third of the working population, and a state bourgeoisie emerged.

The state bourgeoisie is generally defined as the top-level managers and technocrats who are in direct control of the assets owned fully or partially by the state. They do not own the means of production, but they are nevertheless in a decisive position in relation to them<sup>6</sup>. One could expect that they would seek to at least maintain and possibly extend control over them, either in the name of national development or for personal interest. Which individuals make up this bourgeoisie is not clear. John Waterbury seems to include ministers, deputy ministers, division heads, presidents and members of the boards of directors of companies and agencies, and provincial governors. For 1976 he indicated a number of 170,000 high-ranking civil servants and managers, of which some 2,500 would have been the top-level elite of this state bourgeoisie. These numbers could probably be doubled for the beginning of the 1990s<sup>7</sup>.

The political elite should be excluded from the definition of state bourgeoisie, because they generally have substantially different interests from the bureaucrats and the public sector managers that make up the state bourgeoisie. In this respect, it is sufficient to mention the continuous struggles of public sector managers to diminish political interference in the companies' affairs, but one could imagine that the generally shorter permanence in office of ministers than bureaucrats and managers could generate different interests. The political elite could include (ex-) ministers, under-secretaries and parliamentarians, as well as those occupying central roles in the dominant political party. They should be distinguished from the leading politicians that are (at least formally) not part of the regime and belong to the opposition parties and currents.

If a social homogeneity derived from their formal positions and incomes can be assumed for those belonging to the state bourgeoisie, an uniformity in ideological and political views can

not be taken for granted. A distinction should be made between high bureaucrats, i.e. those that control the economic process through the various agencies, authorities and offices of the numerous economic ministries, and the 'managers', i.e. presidents and members of the boards of directors and the general assemblies of the holding companies<sup>8</sup> and the affiliating public sector companies<sup>9</sup>, as well as other top-managers of these companies that are not represented on these bodies. Bureaucrats and managers have, at least theoretically, different objectives and functions, but also different views how to govern the economy. Generally, the managers see the bureaucrats as intruders and the bureaucrats see the managers as not obeying the national development plans. On the issue of public sector reform in general, and that of privatization of public sector companies specifically, high bureaucrats and public sector managers can be expected to have different opinions and ways of acting. The former can be expected to oppose these policies entirely, while (a substantive part of) the latter could support them because they consider their personal qualifications sufficient to withstand competition after the privatization of their companies<sup>10</sup>.

The distinction we have made between state bourgeoisie and the political elite and, within the state bourgeoisie, between bureaucrats and managers of the companies, does not imply the absence of alliances between (factions) of them. These can be based on politico-ideological convictions that differ on issues such as the role of the state in the economy and the function of planning; the role of the private sector in the economy; the level of foreign investment that should be admitted; the level of income distribution; the link between economic and political liberalization, etc., resulting in a plurality of nationalist, Nasserist, communist, pragmatist and liberalist currents<sup>11</sup>.

For a significant number of analysts, personal contacts are seen as an important or even as the prime aggregating factor in Egyptian politics and economy. Increasing corruption is considered to be an indicator of the reduction of politics to mere private interests, as well as the decline of any ideology and morality and the absence of any real control by organizations and authorities over this phenomena. The responsibility for this degeneration of Egypt's political and economic life is variously attributed to businessmen, bureaucrats and politicians. If the aggregation of individuals belonging to the various factions of the state bourgeoisie and of the political elite on personalistic (material) basis can not be under estimated, it can not be taken for granted and seen as the only way of aggregation and the denying of the existence of politics in Egypt as a whole.

The private sector bourgeoisie that (re)emerged during the infitah in the 1970s, is generally divided into three components on the basis of their historical background. The first is the old, pre-revolution bourgeoisie and its descendants that sat their time out in Egypt or abroad. The second are former state bourgeoisie members that moved into the private sector. The third is a new generation of businessmen that became active in Egypt after the infitah that does not belong to the former two, including migrants that worked in the Gulf for some time and then returned home<sup>12</sup>.

Another classification of the bourgeoisie somewhat cuts the former and is based on the type of activities of the private sector economic actors that became or returned to being active in the 1970s. Generally, the amount of value added is taken as an indicator to distinguish productive from non-productive actors. The non-productive businessmen are also defined as parasitic<sup>13</sup>. The latter became a very popular term in both public debates and scientific analysis as well. Non-productive activities possibly include real estate, land, and foreign currency speculation. Also commercial activities, as well as many oligopolistic and monopolistic activities are included in such definitions. Malak Zaalouk describes those belonging to the parasitic bourgeoisie as servants of foreign interests, largely unproductive, indulging lavish consumerism, accumulating wealth that is easily transferable abroad, and having no interest in the country's development<sup>14</sup>.

Generally, the question is not whether these definitions and descriptions were true or not for the first years of the infitah (they were true for many of the economic actors), but more about the reasons for it. Some stressed the 'inherent' easy-profit-seeking nature of the Egyptian businessmen, while others, much more convincingly, pointed at the specific economic

structural circumstances of Egypt in the 1970s. In addition, what Handoussa calls the under-regulation of the Egyptian economy - i.e. the partial liberalization of product and factor markets - accentuated distortions and encouraged the growth of highly protected and even monopolistic private sector activities<sup>15</sup>. High inflation rates, trade barriers of all kinds, and distorted prices created the natural environment for parasitic activities, while productive activities to be built up need a viable environment and, in addition, time to take off. By any means, 'real entrepreneurs' - i.e. that rely only on the market, without looking for protection and incentives from the state -, could not be more than a small minority in the early years of the infitah.

A crucial characteristic of the parasitic bourgeoisie or *munfatihun* (openers), is not only the type of their activities but also how they pursue their goals. Most of those that import and act as middlemen have direct links to public sector officials and the political elite and they trade in influence, inside knowledge, and fixing deals<sup>16</sup>. The same inclinations of the Egyptian businessman to look for easy profit and non-productive activities leads him to forge deals with bureaucrats and politicians. The bureaucrats, for their part, would also look for links with the private sector. Sadowski defines them as cronies. In crony capitalism, "businessmen and bureaucrats ally in cabals to seek mutual benefit by influencing the pattern of state intervention in the economy. They do not peg the allocation of state-created rents to the performance or productivity of recipient enterprises, so the system augments personal profits and private power without promoting national economic development"<sup>17</sup>. It is the combination of under- and over-regulation<sup>18</sup> of the economy and the lack of control and accountability that favors arbitrary interpretations of bureaucrats and which is a fertile basis for corruption. This explanation, however, begs still the question why and how this under and over-regulation came into being. Some would answer that this is an unexpected outcome of previous development strategies. Others would point at the accumulation of ad-hoc measures, while others, again, would stress that much of it has been planned by businessmen, bureaucrats, and politicians. Probably all three explanations are true<sup>19</sup>.

What should be kept in mind in looking at the development of economic elite and their relationship with the state and the political elite is what Jean Leca convincingly wrote. Where the economy is one of circulation more than production, access to rent is a more important principle of social structuration than ownership of the means of production. In that case the political process is not only important for the representation of social classes but also for the constitution of them<sup>20</sup>. It therefore is not surprising that during the first years of the infitah the vast majority of the emerging private sector elite looked for links with the bureaucracy and the political elite and were active in parasitic activities.

#### IV. Economic transformation in the 1980s and the bourgeoisie

The formal start of the infitah was marked by Sadat's October paper and by the introduction of some laws, of which law 43/1974 was the most important one. It was designed to attract foreign investment by establishing joint ventures with public and private Egyptian capital in hard currency, granting the investors tax and customs exemptions and other privileges. Its modification by law 32/1977 made all these advantages also available for investments in Egyptian currency. Samia Sa`id Imam showed that the capital for a sample of 534 registered companies in the period 1974 - 1982 was seventy percent Egyptian and thirty percent foreign. Some 79 companies were entirely financed with local private capital and 24 entirely with public capital. This partial but significant data shows that Egyptian private capital responded better to a law that was designed to attract foreign investors, either Arab or non-Arab<sup>21</sup>. Moreover, the work of Samia Sa`id Imam documents that the Egyptian private capital share in these joint ventures was provided by a limited number of individuals, all of whom highly diversified their activities<sup>22</sup>. Sectorally, investment was equally divided between industry, construction, and agriculture on the one hand and services (tourism, consultation, commercial representatives, etc.), on the other<sup>23</sup>. The 43/1974 law has been defined as a first, indirect way, to privatize public resources. In fact, public money, either minoritarian or

majoritarian, invested in a joint venture was not subject to public sector legislation, which included especially large freedoms towards hiring and firing of labor. This gave the public sector elite room of manoeuvre similar to that of the private sector.

In 1989 a new investment law (230/1989) replaced the 43/1974 law. By June 1992 the total of approved projects under these laws since 1974 had grown to 11,700, with Egyptian capital outnumbering Arab and Foreign (55.7 vs. 23.7, vs. 20.6%)<sup>24</sup>. The Egyptian private sector took a much larger share in investment in the 43/1974 and 230/1989 projects than did the public sector.

Only seven years after the issuing of law 43/1974, through law 159/1981, the establishment of full private sector companies by Egyptian nationals was allowed, without foreign or public capital. Figures show that between November 1982 and June 1993, 3131 companies were created under this law<sup>25</sup>. No data are, yet, available on the identity of the owners and the concentration of ownership of the 159/1981 companies.

The available data on the three investment and companies laws suggest a steady but not explosive increase of the role of the private sector in investment and production versus the public sector. In addition, if we look at statistics on the overall role of the private sector in the Egyptian economy, they shows that small scale industries or the informal sector (generally defined as less than ten employees) account for a substantive part for this increasing role of the private sector in terms of production and employment.

Like the private sector, the structure and the role of the public sector in the economy was also marked by some major legislative regulations, especially by law 111/1975 and 97/1983. These aimed at enhancing the capabilities and the independence of the public sector from the bureaucracy, but neither goal was achieved. During the 1980s, the public sector companies, besides dealing with the negative influence of the bureaucracy interference and pricing policies, also had advantages compared to the private sector. Easy access to credits and the impossibility of going bankrupt were only two of them. All these positive and negative regulations were lifted altogether through the adoption of the 203/1991 law. This law at least formally eliminates bureaucratic interference and limits political control over the public sector companies. The ultimate (contested) goal of the law is to restructure and privatize almost all public sector companies.

The increasing share of the private sector in production and investment, either through its own expansion or through privatization of public enterprises, does not mean that the role of the state in the economy declined over the 1980s. Public expenditure, the number of public employees, the amount of domestically extracted resources (taxation), and the regulatory environment for (private and public) economic activities, are indicators of an increasing role of the state in the economy, instead of a decreasing one.

Besides investment and ownership, trade is another important sector in which to observe the shifting balance between the public and private sector. Foreign trade was no longer monopolized by the state through law 118/1975, but was, of course, heavily regulated. Only since the beginning of the 1990s is trade effectively being liberalized. Not surprisingly, since the first years of the infitah the import of consumer goods has been dominant, while exports have been dominated by oil and derivates. The balance of trade has remained in deficit since the mid-1970s. The private sector share in production for export has increased faster than the public sector share, notably in textiles.

If the private sector elite have been growing in number and increased their share in production, investment, and export, the state bourgeoisie has been growing only in number, but since the beginning of the 1990s is bound to decline. Furthermore, the division between public and private sector elite has been blurred substantively after the adoption of law 203/1991 which reinstated the holding companies that are now supposed to be independent from the state bureaucracy. In the general assemblies and the board of directors of the 17 holding companies, a considerable number of private sector elite has been appointed by the government (!)<sup>26</sup>. The same holds true for the board of directors of the General Authority for Investment and other crucial agencies for implementing economic policies. Privatization in Egypt has been, until

now, the privatization of the general assemblies and boards of directors of the public sector companies, and not the sale of public sector enterprises. Public sector managers can be redefined as those that are represented in the general assemblies and the boards of directors of the holding companies and affiliating companies, as well as the top managers of the affiliating companies being exclusively on the public payroll and not occupying positions in the government or the bureaucracy. Paradoxically, the continuous battles of the public sector managers in the 1980s to obtain managerial independence from the bureaucracy were won, but not because of their influence. In addition, the new law makes them vulnerable to firing if their industries would (continue to) perform badly. Notwithstanding much speculation about the behavior of public sector managers, no studies have been undertaken to assess their behaviors nor to document their migration from the public to the private sector.

From the provisional and incomplete data we have, we can tentatively deduct some features of the large and medium size private sector in the Egyptian economy at the beginning of the 1990s. Parasitic activities have become less profitable or lost completely their attractiveness due to major changes in the economic environment, while productive activities have been increasing. This does not mean that non-productive activities do not make up a substantive part of total economic activity. A large number of businessmen are still involved in the import of goods and the representation of foreign firms. Many of those that were active in parasitic activities in the initial infitah period have continued to do so where possible, but also started activities in the productive sphere. Other shifted from non-productive activities to local or even export oriented productive activities.

The total number of large private sector actors has increased (one could take the total membership of the interest groups as an unprecise indicator). Through the 1980s more (descendants) of the old-bourgeoisie came back; more bureaucrats and public sector managers migrated to the private sector; more successful migrants came back from the Gulf area and new businessmen became active who had never emigrated nor belonged to the old or the state bourgeoisie.

The concentration of economic activities seems to be high. Legally there is no restriction in the concentration of ownership and in fact no anti-trust law exists. There are some other restrictions, for example on the number of presidencies of boards of directors of companies, but offences against the law are rarely taken to court. As we said, no precise information about the concentration of economic power is available, but the impression is that it is rather high. This can be deduced from the increasing share of the private sector in national production in relative and absolute figures; the relatively slower increase in the number of large businessmen; and available data on activities of single businessmen<sup>27</sup>.

The number of large, export oriented ('real') entrepreneurs has slowly increased. These entrepreneurs are increasing their wealth rapidly. They are important for the economic policy given the fact that the country recently embarked upon a reform program that has elected export growth as the highest priority to reduce the trade deficit. These entrepreneurs are also becoming more and more important politically. It is in this category that we see some first signs of economic power becoming the source for political power and for a political career, instead of the other way round, as has been the case in Egypt in the previous decades.

The political influence of the public sector managers is in decline and, in any case, many of its members have given up defending the public sector and are preparing themselves to migrate to the private sector. They will be increasingly intermingling with other branches of the bourgeoisie and will finally fuse with them<sup>28</sup>. The managers who have less faith in their possibilities for success in a competitive market try to delay the privatization process more through obstruction than through open opposition. They might find a common ground with bureaucrats and politicians. The latter would oppose privatization more for fear of the possible social unrest that could rise after massive firing of redundant labor, than because of politico-ideological convictions.

In this paragraph we have described the increasing role of the private sector and the decreasing role of the public sector in the Egyptian economy. From this we have deducted an

increasing economic role for the private sector elite and a decreasing role for the state bourgeoisie. We have suggested that local export-oriented entrepreneurs are becoming most influential. But even if the increasing economic role for (a faction of) the private sector elite necessarily derives at least partially from political support, increasing economic power does not necessarily produce political power. By all means, the above described developments are still very recent and have not yet crystallized. The balance of power between (factions of) the private sector elite and the state (political elite) is shifting, but the latter is still the stronger in the equation.

## V. Bourgeoisie factions, the state and the political elite

Generally the Egyptian elite in the 1980s is considered to be fragmented. Springborg sees Islamic and secular wings, importers and manufacturers, traditional bosses and foreign-educated technocrats, Wafdist and NDP regulars, and others. He considers each of these segments as a self-contained constituency<sup>29</sup>. Bianchi explains: "the Egyptian business world has experienced abrupt shifts and frequent reversals in its sources and recruitment, concentration of ownership, sectorial distribution of investments, relative importance vis-a-vis the state enterprise and degree and direction of integration into foreign markets. The result has been a fragmented bourgeoisie, divided not only by such conventional cleavages as sector, region, size, and international competitiveness, but by equally important differences in age, education, ethics, family background, and, of course political loyalty"<sup>30</sup>. Fragmentation can be a reality but can also be constructed. It can be relevant or irrelevant for a specific situation. For example, the Islamic versus secular differentiation does not seem to be fundamental for many aspects and certainly not for the way of doing business. More likely is that the differentiation between large industrialists and small industrialists or between manufacturers - importers have some relevance in explaining why certain economic actors have more political power than others. Waterbury saw a 'near-classic clash of interests' between the productive and the parasitic bourgeoisie. While today, as we saw, the distinction might have become less relevant from an economic point of view, it has still an ideological meaning and is also an instrument in political struggle. Businessmen are still obliged to underline that they work for the nation's interest, against parasitism, in favor of export development, etc.. Emerging large manufacturers tend to distinguish themselves from smaller entrepreneurs and non-productive businessmen as a mere power struggle.

The autonomy of the state and the autonomy of the political elite has been proven to be an important variable in assessing the possibilities for political liberalization and eventually democratization. The more independent a state is from any social class, the less likely political liberalization will occur, but a too heavy dependence on a single social class will also have a detrimental effect on the possibilities of political liberalization<sup>31</sup>.

For Egypt, at least four brief remarks can be made. First, the state is occupied by the political elite. There is no separation of power and no or little distinction between the dominant party and the legislative, executive, and bureaucracy. Only the judiciary seems to have limited independence, at least in some branches and at some levels. It is no surprise then, that the decision making process is not pluralist nor transparent, and accountability is virtually non-existent. As we will see later, some changes in the decision making process have occurred in this respect over the last years, but more formally than substantially.

Second, the political elite is not united. The reasons are different political visions, and also personal interests. This is supposedly the reason for weak and inefficient cabinets. Some scholars see this as a result of the fragmentation of the bourgeoisie, others as the weakness of Mubarak and his party to define a clear political program and consequently choose the suitable political personnel. Others stress that this is the best strategy of Mubarak and the regime to survive where highly contrasting interests have to be reconciled.

Third, the Egyptian state can still be considered autonomous. It has not yet been taken over by a dominant social class, but is more and more conditioned by it.

Fourth, the Egyptian state is considered weak or soft<sup>32</sup>, because it is not able to penetrate society<sup>33</sup> and to adopt and implement policies. It is supposed to have a political infrastructure insufficient to mobilize potentially dominant classes or to reconcile the interests of competing ones. The latter is true, but can not be seen as a proof for the former. In fact, examples where the political elite were able to decide far reaching reforms and to implement them are available. But there are possibly more examples where the capacity to take decisions and (even more so) to implement them was very low.

The Egyptian political elite and the state are losing ground to factions of the economic elite because of the liberal economic policy they have embarked upon. Some factions of the economic elite are playing or have to play in the near future an important role in achieving the objectives of the new economic policy. These factions did not plan it this way, but are benefitters economically from it. Slowly but steadily, as we will see in the next section of this paper, they are increasing their influence over policy making. The emerging bourgeoisie has no political program. Generally it calls for (moderate) economic reform, while political reform should follow only in a second moment. Interestingly enough, some private sector elite are taking a clear positive stand on both economic and political liberalism. They are organized in the New Civic Forum, but are a small minority. In general, however, one should not make the mistake of attributing pro-democracy feelings to the various factions of the Egyptian bourgeoisie. This should be no surprise. The absence of challenging forces like labor (which is kept under control by the state), makes the need for the bourgeoisie to stimulate political liberalization and democratization superfluous when they have the chance to obtain what they want without resorting to such risky solutions.

## VI. Political influence of the economic elite

There are many ways to assess the political influence of the economic elite. The one that gives the least controversial results is the most difficult to undertake, especially in a country like Egypt: demonstrating that over a long period of time all important economic decisions taken by the government and the legislative are in the interest of the economic elite and the result of their direct and indirect influences. One should not make the mistake of attributing decisions that favor certain economic elite automatically to their influence. The initial infitah legislation can not be seen as the result of the pressure of the subsequent emerging infitah parasitic bourgeoisie. Nor should policies opposed by economic elite and that are nevertheless introduced, be an indicator of absence of political influence of the economic elite. The fact that a strongly progressive unified tax law was introduced at the end of 1993, strongly opposed by all economic elite, does not mean that they are not influential. In the specific case, the law was implemented to please foreign financial organizations and to show domestically that the regime is willing to tax the rich. The exemptions obtained and the extremely low effectively collected taxes among the rich, empties any argument about the equity of the regime and for that matter the little influence of the bourgeoisie.

Two specific cases are always called to show the strength of economic elite versus the political elite and the state. The forced resignation of the Minister of economy Mustafa al-Sa`id in 1985 when he was trying to control foreign currency dealings, and the second case consisted in the difficulty the government experienced in controlling and eventually crushing Islamic investment companies which were absorbing a substantive amount of savings of the Egyptians<sup>34</sup>. But also these two cases can not be seen as definitive proof of the strength of the economic elite.

The new economic reform launched in 1990 can not be attributed to the influence of economic elite that are benefitting from it. Biersteker has argued that in general the domestic bourgeoisie is not the crucial factor in explaining the turn of many developing countries to structural adjustment policies. He sees the pressure of international financial organizations as important, but on their own not decisive, and he also argues that the ideational factor has a certain importance, especially after the collapse of the Soviet Union<sup>35</sup>. In the Egyptian case, the

second Gulf war is extremely important as an explanatory factor. The open support for the Western anti-Iraq coalition was not only the way to a large debt relief, but also showed that domestic opposition could be easily kept under control, even as the government adopted highly unpopular measures.

A possible fruitful way to get more insight in the capacity of businessmen and entrepreneurs to influence policy making is by analysing the interest groups that represent them. This will be done in the remaining part of this paper.

## VII. Interest groups in Egypt

Interest group politics in Egypt has been the source of contrasting views. Some scholars see it as another way of doing politics through personal contacts; others see it as the most lively and promising part of the Egyptian political system; others again see it as the most efficient way for the regime to survive by permitting a mixture of tightly and loosely controlled groups that represent specific interests.

Moore and Springborg found in the mid-1970s that Egyptians do not act politically primarily through organized groups, like other Third World countries, the main reasons being the absence of a "stable class structure" and the numerical weakness of the bourgeoisie, "the seedbed of mass political organization in Europe". There are also cultural aspects, of which "the chief factor is that Islam, unlike Christianity, was never effectively institutionalized"<sup>36</sup>. Egyptian rulers exercise power without constraints of organized constituencies. "The main ties that bind the Egyptians together in mutual political activity are those that cement clients and patrons"<sup>37</sup>. The lack of a cohesive political ideology and a shared dedication of purpose puts no restraints on other than those dictated by short-term tactics. The family, the *dafaas* (or old boys networks)<sup>38</sup>, and *shillas* (small groups of friends)<sup>39</sup> are instead important social formations. "Formal organizations ... serve primarily to expand the personal alliances of their members ..., are not based on strong categorical ties ..., and are not identifiable actors in decision making arenas"<sup>40</sup>. These analyses were referring to the period up to the mid-1970s. One should bear in mind that these were written against a vision that originally Western institutions transplanted in the Third World would function in the same way as those in the West. Like always in these cases, the reaction was exaggerated and denied those institutions having anything similar but the form. Almost twenty years later, in 1992, Springborg held apparently the same opinion, writing that "formally organized groups are conspicuous by their absence. Strategic personal connections between businessmen and bureaucrats are the channels within which policies are made"<sup>41</sup>.

Mustafa Kamil al-Sayyid, instead, found for the period 1952 - 1980, highly vital interest groups that struggled for their independence, and freedom of expression, even under the most repressive political conditions. He underlines the fact that political parties could not freely establish themselves and compete in elections was functional to the enhancement of the political role of the interest groups<sup>42</sup>. The author refers especially to professional syndicates, but does not exclude those groups that represent economic interest from his analysis and conclusions.

Robert Bianchi has tried to interpret Egypt's associational life using the concept of corporatism. Rather than classifying all interest groups either as corporatist or as uninfluential, he sees a continuous mixing of pluralist and corporatist elements, resulting in three categories of organizations. He distinguishes them on the basis of the extent to which they are controlled by the state and whether they originated from the state (i.e. corporatist), were taken over by it (i.e. corporatized), or are voluntary organizations only loosely controlled by the state (i.e. hybrid). One of Bianchi's main conclusions is that this mixture of interest groups has made it more easy for the regime to survive. He argues that towards international donors, a facade of freedom of association can be very helpful and, more importantly, domestically, he sees it as a tactic of disorganization and fragmentation which delays the emergence of unified representatives and promotes, weak, financially dependent organizations that can be easily ignored by the government. In fact, the corporatized organizations, like the General Federation of Trade Unions, the General Federation of Chambers of Commerce and the Federation of Egyptian

Industries, for example, all depend on the state for financing and a substantive number of their board members is appointed by the Ministries. Professional syndicates are subject to special, often ad hoc, restrictive regulations, while the voluntary associations have to register with the Ministry of Social Affairs under law 32/1964, which gives this ministry the ability to interfere with the activities of these associations as well<sup>43</sup>. Bianchi is rather confident that the unruly corporatist regime in Egypt will eventually devolve in what he defines as corporatist democracy which subsequently is to be developed into a pluralist democracy. The bargaining between the regime and business' groups will result in some power sharing arrangements in which the regime will devolve some of its power to these groups in exchange for sharing responsibility in unpopular economic reform and implementation of it<sup>44</sup>.

Amani Qandil stresses mainly the organizational aspect of these new economic interest groups and explains their influence mainly on the basis of this variable<sup>45</sup>. She rejects the proposition that interest groups are not institutionalized and are leader dominated. Focussing on economic interest groups, she comes to the following conclusions. First, these interest groups principally seek links to the executive because of the predominance of the executive in the Egyptian political system. Second, they never seek contact with the legislative power nor mobilize their candidates for elections. This was true until the end of the 1980s, but since then, as we will see, the legislative also became a focus for interest groups. It is true that the interest groups do not, yet, nominate their own candidates, but generally do have members of parliament in their associations. Third, she defines the relationship between political parties and interest groups as uncertain and confused. Interest groups tend to stay away from parties. But, as we will see this is less true today than it was before. Fourth, the main explanation for the strength of businessmen's associations is for Qandil based on: their small number of members which she implies, erroneously, creates homogeneity; the power of their members (e.g. ex-ministers), and the wealth of their members. The emergence of these businessmen and businessmen's associations was in the first place caused by the possibilities created by the under- and over-regulated economic environment. Five, Qandil argues that the increasing influence of the new businessmen's associations with the executive, parallels the exclusion of other interest groups, representing businessmen or labor. This was true for the mid and late 1980s, but this has been subject to change. Not only are the older, 'corporatist' interest groups being included, but also labor is, at least to some extent.

### VIII. Businessmen's interest groups

Interest representation of the economic actors in Egypt has changed substantively since the first phase of economic and political liberalization in the 1970s. The state controlled organizations for both small and large, public and private enterprises, the Federation of Egyptian Industries (FEI) and the General Federation of Chambers of Commerce (GFCC) were from the beginning of the 1980s challenged by the rise of voluntary associations that represent almost exclusively private sector economic elite. Until today membership in the former has remained obligatory and their relationship to the state has remained that of control and subordination. Laws are presently being discussed, however, to grant these organizations the possibility to compete with the new organizations, while not giving up government control over them completely.

The Egyptian Businessmen's Association (EBA) is certainly the best example of the new interest groups, together with the Alexandria Businessmen's Association (ABA). The private sector entrepreneurs, located mainly in the New Industrial Cities, organised themselves in associations, the first and largest being the one of the Investors in the Tenth of Ramadan City. The example of the latter was followed by similar associations in the smaller investors cities like Sixth of October, Sadat City, and Borg al-Arab.

Internationally oriented organizations have also boomed in the last decade, not surprisingly, especially those linked to the US, like the older Egyptian - US Business Council and the more recently established influential American Chamber of Commerce (AMCHAM). The role of the other foreign Chambers of Commerce (like the British, German, French and

Italian) are less influential. Bi-national associations of businessmen, like the Club Hommes d'Affaires Franco-Égyptienne (CAFÉ), seem to be struggling for some room in the US dominated field.

Foreign based businessmen's associations, representing Egyptians living abroad, are increasingly becoming important in the interest representation scene in Egypt because of the Government's policy of trying to attract the hugh Egyptian deposits abroad to return to Egypt. The Egyptian - American Businessmen's Association (EABA) is the most influential of these. In the following section we will only discuss the Federation of Egyptian Industries, the Egyptian Businessmen's Association, the Association of Investors in the Tenth of Ramadan City, and the American Chamber of Commerce in Egypt.

## 1. The Federation of Egyptian Industries

The Federation of Egyptian Industries (FEI), formally established in June 1921, is the oldest capitalist interest group in Egypt. It was established and for the first thirty years dominated by foreign residential businessmen, while the Egyptian national bourgeoisie remained always somewhat in the background<sup>46</sup>. After the Revolution, membership was made compulsory for enterprises (1953) and subsequently the Federation of Egyptian Industries was put under strict control of the Ministry of Industry (1958). The nationalizations since 1961 were another step in reducing the role of the private sector entrepreneurs and, as a result of that, the FEI became even more an organization depending on the state. The infitah gave way to private sector activities which the FEI did not represent, i.e. commerce. This reduced the role of the FEI even more. During the 1980s, however, larger private enterprises were established, mainly in the New Industrial Cities, which increased their role in the national economy, especially since a more explicit export strategy was undertaken since the beginning of the 1990s. Through these companies, the Federation seems to be slowly regaining some of its pre-revolutionary importance, for the first time under the leadership of national entrepreneurs.

The formal task of the Federation ranges from policy dialogue with the government and other social partners to collective bargaining to providing industrial information and economic research. Effectively, none of these points has been pursued in a satisfactory way over the last decade. FEI's bargaining power vis-a-vis the minister continued to diminish. Organizational capacity dropped and the publication of yearbooks, bulletins, and studies, which were sporadically published in the 1980s, came to a complete halt by the end of that decade.

Under the 1958 law, still in force, all industrial concerns that have more than £Eg 5,000 declared capital or 25 workers, must become members of the Federation. At the end of 1993, the number of members was estimated at 13,565 companies of which some 10,000 were small industries and the rest medium or large ones. The number of public sector enterprises is estimated at slightly more than 300, while the rest are private<sup>47</sup>. One of the most difficult and persistent problems of the FEI and its Chambers are related to the one man one vote principle. Every member in the Chambers has the same voting power, whether he has a small enterprise of five workers or a large one of 5,000. The same holds true for the role of the chambers in the Federation: small chambers have the same voting power as the large ones<sup>48</sup>. Presently there are thirteen chambers of industries. Their boards of fifteen members are for one-third appointed by the government and by two-thirds elected by the general assemblies. The board of directors of the Federation of twenty members is also one-third appointed by the Ministry of Industry<sup>49</sup>, including the Chairman of the Board<sup>50</sup>, while the others are elected by the chamber affiliates and are generally private sector businessmen.

Governmental influence over the Federation does not only derive from the appointment of board members. Decisions of the board must be sent to the Minister of Industry for approval. His veto can be overridden by three-fourths of the Board, but in practice this is unlikely to happen exactly because of the composition of the Board. That the Minister was reported to never use its veto power is not an indicator of non-interference but could also be an indicator of the virtual irrelevance of the board's decisions. Financial resources are slim both because of the low fees and their inefficient collection. Expenditures go mainly to wages and foreign missions

(about eighty percent).

Since, at least, the end of the 1970s tentative moves were made to reform the Federation, but without any result. Only since the beginning of the 1990s were some more serious attempts undertaken. The report written by a consultant of the ILO in 1992 was a basis for a discussion within the Board of Directors for formulating amendments to the 1958 law. Also Hazem Hassan & Partners, one of the most important account offices in Egypt, was hired to study the organizational rules of the Federation<sup>51</sup>. Under the newly appointed president of the Federation, Mr. Mohamed Farid Khamis, the reform seems to have accelerated. The proposals of the Federation itself will be send to the Cabinet, which seems to want to present it to the People's Assembly in Autumn 1994. Main components of the new law seem to be a full elective board of directors of the Chambers which will automatically be appointed to the board of directors of the Federation, with no ministerial interference in the affairs of the Federation. The Associations of Investors in the four New Industrial Cities will have a special status and might be directly represented in the board of the Federation, like the President of the General Federation of the Chambers of Commerce. A distinction might be made between small enterprises (possibly defined as those having between 10 and 25 workers and capital between £Eg 20,000 and £Eg 200,000) and large enterprises (i.e. with more than 25 workers or £Eg 200,000 of capital)<sup>52</sup>. The Association of Small Industries will be affiliated with the Federation, which will organize the large industries. This is, however, the most controversial point in the reform.

The new president of the Federation has not been appointed by chance. Mr. Mohamed Farid Khamis, born in 1940, emigrated in 1967 to Kuwait to work as an accountant in the carpet company of a cousin and subsequently as an importer of East-German textiles for the Gulf, returned to Egypt in 1978 to produce carpets. In 1994 he has a turnover of \$280 million of which \$150 million comes from exports. In addition he owns carpet plants in the USA, Russia and Belgium. Khamis fits perfectly in the actual economic policy of Egypt: a large local producer (however not exclusively) and strongly export oriented. In addition, he has been the organizer of the Association of Investors in the Tenth of Ramadan City, which has become the core of the new Egyptian entrepreneurs. He is strongly opposed to the import oriented Egyptian businessmen. It is not easy to assess the influence of the FEI on policy making, as none of its activities were reported until Khamis became president. The FEI was successful in proposing the creation of the Higher Exports Promotion Council which was established in May 1994. The main interests of the FEI are simplifying and lowering customs for raw materials and obtaining incentives for export. The FEI is included in all joint committees established at the various ministries to discuss proposals for laws or executive regulations. According to the FEI itself, there is generally a high responsiveness to the demands of the FEI.

## 2. *Egyptian Businessmen's Association*

The Egyptian Businessmen's Association (EBA) has been the champion of private sector economic elite in the 1980s. In the beginning of the decade, its members were discredited both in the media and in the public opinion, as well as in governmental circles. They succeeded, however, to rapidly make themselves accepted in both arenas. This was the result of at least four reasons. First, the not clearly defined economic policy of the 1980s, with all its contradictions and room for manoeuvre, was instrumental for the rise of import oriented businessmen. Second, foreign pressures from the US, and to a lesser extent from the international institutions, were highly supportive of the emergence of local trade oriented businessmen organizations and the EBA fulfilled this role. In fact, the EBA has had considerable support from the Egypt - US Business Council and the AMCHAM in its initial period. Third, the EBA was innovative, effective, and professional in the way it addressed economic issues, in contrast to the older corporatist and corporatized organizations. Fourth, the government considered that a direct contact with the private business sector would increase its own leverage over the private sector.

Today, the EBA has lost its exclusivism in representing private economic actors. At least

three reasons can be indicated for this. First, the national economic policy is shifting decisively towards export-oriented local production. Local entrepreneurs are gaining ground. Even if this does not imply a denial of the importance of import oriented businessmen, they and their organization have lost terrain. Second, new associations have emerged (businessmen's and investors alike) and older ones are reorganizing (the Federation of Egyptian Industries, General Federation of Chambers of Commerce). These associations either represent interests similar to those of the EBA or, at least partially, conflicting ones. Third, the US through USAID is diversifying its alliances with other businessmen's associations, while some international financial institutions (notably the World Bank) have turned to support more local production and producers. Fourth, the government is systematically taking all businessmen's associations into consultations, thus *de facto* terminating the EBA's exclusive role.

The Egyptian Businessmen's Association claims to have started its activities as far back as 1975 as a club of three friends. It was established officially as a voluntary association in 1979. Its declared objectives are to create a healthy environment for businessmen, to participate with the government in policy making and implementation, and to develop business opportunities with international business communities. The EBA founders defined themselves as 'real and serious businessmen' with a mission to accomplish and distinguished themselves from what they called 'adventurers'. These statements give a clear idea of the negative image businessmen had in the public opinion, as well as in government circles, in the late 1970s and the beginning of the 1980s.

Membership in the EBA is on a personal basis. Members have to be decision makers with at least ten years experience and show a good conduct. They can be from both the private and public sector, but in fact are almost entirely of the private sector. From the three 'pioneers', as they are called, in 1975 the EBA grew to 385 members in 1989. This number seems to be stable or even in slight decline since then, as it was reported to be 372 in 1993. The fact that membership is not increasing is explained by the EBA's leadership as a result of the high selectivity of the EBA and not, what seems to be more likely, to the competition of other interest groups and the lack of renewal in the leadership of the EBA. In fact, the board of directors of eleven members has changed only three members in the last six years. The actual president of the board, mr. Sa`id al-Tawil, one of the founders of the association, has been in office since 1982.

Members' activities range from banking to manufacturing, from export to investment, and from construction to acting as agents for foreign firms. The official publications of the EBA are highly unprecise on this issue. A 1990 EBA publication gives as much as 33% of her members as being active in industry, 28% in specialized expertise (engineering, finance, law, accounting), 26% as agents for foreign companies, 18% in investment, 12% in petroleum activities, 8% in agriculture, 6% in tourism, 6% in transport, and 6% in banking<sup>53</sup>.

Four main features of the EBA membership's activities deserve our attention. First, eighty percent is made up of non-industrial activities. Second, large manufacturers are generally absent in the membership of the EBA. Third, import and representation of foreign companies are still an important component of the EBA's activities, together with consultancy and services. Fourth, members of the EBA have strongly diversified their activities. Rarely does a member has only one activity and often it has three or more. In fact, the import of some goods is combined with the local production of others and, not rarely, with the export of a third type of product, and the consultancy in a fourth sector. For example, one EBA member is an importer of industrial chemical equipment, an agent for electrical equipment, a representative of foreign companies in turnkey projects, a consultant, and an exporter of fruits and vegetables. Another member is an agent for French auto spare parts, exports 'egyptian products', imports woods, and manufactures spare parts<sup>54</sup>. The EBA board is, not surprisingly, dominated by people active in non-industrial sectors, like consultancy, agencies of foreign firms, and trade (mainly import). Only two of them do manufacture (foodstuff or T-shirts) along with the above mentioned activities and two are contractors<sup>55</sup>. The reasons for this diversification are most likely the opportunities to make profit, but at the same time it provides an insurance against setbacks in one specific sector. Maybe even more so, it is a political insurance. To have at least

nominally a manufacture activity makes it easier to defend one self (and the EBA), from being parasitic, sold to foreign capital or being detrimental for the national economy which needs local export oriented production instead of import of consumer goods.

Besides the board of directors, specialized committees and geographical committees are the important bodies in the EBA. In the specialized committees often highly detailed studies are prepared to comment on existing or proposed laws, their executive regulations, and the implementation of them by the bureaucracy. Less frequent, the committees prepare papers on general issues, related to the overall economic policy and economic reform. The fifteen geographical committees work to develop contacts with the various foreign countries to stimulate trade and investment.

Presently there are twelve committees, of which investment, industry, import, and export have by far the largest number of members, while taxation and customs, economic legislation, and tourism have substantially less. Each EBA member is, according to the official figures, enrolled in three to four committees. Those that lead the various committees are often among the most successful experts in their fields, like Mahmoud Abdel Aziz (Credit and Financing), Hazem Zaki Hassan (Taxation and Customs), Mahmoud Mohamed Fahmy (Investment), Hussein Sabbour (Construction); and others. The participation level in the work of the committees seems to be low as well as the frequency with which they meet.

The relationship between the EBA and the executive has changed substantially since the mid-1980s. In December 1985, Prime Minister Ali Lutsi decreed officially the formation of a joint committee between the government and businessmen. The committee was made up of seven governmental representatives, i.e. all economic ministers, and fourteen businessmen, of whom more than half of were members of the EBA. The Federation of Egyptian Industries, the Federation of Banks, the General Federation of Chambers of Commerce, and the Alexandria Businessmen's Association, were represented by only one person each. Protest followed, mainly headed by the GFCC. This joint committee had a short life and has given way to a variety of both *ad hoc* and institutionalized links between the EBA and the executive. First, meetings between ministers and the heads of the specialized committees, together with the EBA board, are frequent. Second, the committees of the EBA participate in joint committees of the various ministries in preparing laws (before they get sent to the People's Assembly) and their executive regulations. Third, meetings take place with heads of the various authorities, especially the GAFI and the Taxation Authority. Fourth, members of EBA are represented in the boards of an increasing number of Agencies, Authorities and Offices. In 1992 some 32 members of the EBA were appointed to the Boards of Directors and the General Assemblies of the Holding Companies, created to restructure and privatize the public sector companies<sup>56</sup>. Fifth, they actively participate in or (co-)organize economic conferences. Sixth, the EBA, through its president, was represented in the preparatory committee for the National Dialogue and will be among the participants of the actual dialogue.

Besides the increasing amount of meetings and its institutionalization, the increasing numbers of appointments to boards, the most interesting element is the active involvement in the issuance of executive regulations of even the laws themselves. Proposals for new legislation are not produced by the EBA. Laws are proposed by the government and not by the People's Assembly or social actors. The influence of the interest groups, for the time being, is the strongest in the definition of the executive regulations.

In 1988 the EBA agreed to hold a joint meeting with other economic interest groups, including the General Federation of Trade Unions, where the EBA representative would be the president. One such a meeting took place on 29 May 1989<sup>57</sup>. Since 1990 joint meetings between these associations have been held without the GFTU, but have been ceased since autumn 1993<sup>58</sup>. The EBA was actively involved in the preparation of the new law for the GFCC and is presently being consulted in the Economic committee of the Majlis al-Shaab, and is participating as well in the development of a new law for the FEI since 1991.

The international role of the EBA should not be underestimated. The organization spends considerable time and resources in receiving foreign delegations or visiting foreign countries. Much of this international work is done through the fifteen geographical committees

which cover three Arab countries and nine European ones, plus the US and Canada. In addition many agreements exist, the so-called 'business external association', between the EBA and similar organizations in other countries, especially in Africa. Increasingly, EBA members are invited to accompany ministerial delegations to foreign countries. Since June 1990, yearly conferences are held in London with Egyptians living abroad to discuss the ways they could invest in Egypt. This intensive and wide range of activity in the foreign arena, is mainly import oriented as far as the Western countries is concerned and export oriented for what the Arab and especially African countries is concerned. It is the ideal context for the members of the EBA to cut deals. On some occasions, however, the Board of Directors calls for an increasing concentration on domestic affairs, instead of on international ones.

Meetings between the EBA and the World Bank, IFC, IMF, USAID, UNDP, either in Cairo or in Washington, either alone or together with AMCHAM, are not particularly numerous. The topics discussed with the World Bank were mainly about privatization, while those discussed with the IMF includes stabilization measures, and those with USAID and UNDP focused also on cooperation between these organizations and the EBA. A meeting with the Social Fund for Development (SFD), the Egyptian organization through which the negative effects of structural adjustment and in particular privatization should be softened, almost entirely financed by foreign countries and international financial institutions, focused on possible cooperation between the SFD and the EBA to implement parts of the SFD's program.

The EBA criticizes openly the government's indecisiveness and the lack of 'true participation' of the private sector in the economic decision making process. It also insisted on the right to have access to accurate economic information. Crucial issues for the EBA are privatization, taxation, trade liberalization, labor regulation and employment.

The success of the EBA in finding inroads in governmental circles where other groups were initially excluded, is generally explained by a combination of factors: its limited size, its homogeneity, its voluntary character (i.e. it is not a state generated organization), the wealth of its members, their links to the political elite, their level of professionalism, and their (in)direct links with the incumbents. At the same time, the lack of flexibility (i.e. the over-bureaucratized structures) of other interest groups, especially of the Federation of Egyptian Industries (FEI), the General Federation of Chambers of Commerce (GFCC), as well as of the Trade Unions has been indicated as supportive for the EBA to emerge. What might, however, have been more crucial is the simple fact that the EBA and its members were extremely instrumental in linking up with foreign (US) aid, trade and potential foreign investors in a particular phase of the economic development of Egypt. EBA's success is due to the support of the Egypt - US Business Council that was also instrumental in the establishment of the American Chamber of Commerce in Egypt. In addition, the EBA was increasing its influence when Mubarak introduced his policy of productive insitah (as opposed to a consumptive insitah), and his policy to more strictly control the economic actors by establishing direct contacts between the most important group representatives and the executive.

### *3. Investors Associations*

Since the mid-1970s twelve cities have been established to take away industrial (and demographic) pressure on the main cities in Egypt. Through the 43/1974 law ten years of tax holidays and other incentives were granted to investors in joint-venture companies. Four of these have become major industrial and residential areas. The Tenth of Ramadan City was the first (at 50 kilometers from Cairo) and is now the largest. The other three are Sixth of October City, Sadat City (resp. 32 and 93 from Cairo), and Borg al-Arab (60 km from Alexandria). From a total of 1,091 factories for these four cities, 685 are located in the Tenth of Ramadan City together with some 600 larger ones under construction. In addition some 1,000 small industries are located in this City. Most of the industries are privately owned by Egyptians and only a very limited number are joint ventures.

Mohamed Farid Khamis, who established himself in 1978 in the Tenth of Ramadam, is the founder of the 1986-established Association of Investors in Tenth of Ramadan City. The

voluntary association (formed under law 32/1964) supplies its members as well as new investors in the City with a variety of services. Under his leadership, the Egyptian entrepreneurs of the City have become a major pressure group in economic policy making in Egypt and, as we saw, Khamis has been appointed as president of the FEI. Khamis was also instrumental to built up the Association of Investors in Sixth of October. Also in Borg al-'Arab an investors association has been established. If in Egypt a new entrepreneurial bourgeoisie will rise, the core of it will be most likely be formed by the entrepreneurs of the industrial cities.

#### *4. The American Connection*

That the US has a large politico-strategic stake in Egypt is known. It is also known that together with this special interest, a large amount of grants, loans, investment and trade flows to Egypt. Egyptian interest groups try to capture some of these financial resources, while Egyptian-based US institutions try to organize and promote US companies and businessmen in Egypt and in the US.

Three indicators could be used to look at the importance of the financial flows and economic relationship between the US and Egypt. Total aid is an important, but insufficient indicator for the amount of money spent by the US to Egypt. For a more complete understanding of the intertwining of US and local businessmen one should look at: the number of US industries and services represented in Egypt; the US direct investment (in joint ventures) in Egypt; and the balance and components of trade.

The Egypt - US Business Council was established by a decree of the president of Egypt in 1975. The Council presents itself as a non-governmental and non-profit seeking organization that enables Egyptian and American Businessmen to have a dialogue on bilateral economic relations and provides a means for stimulating trade and investment flows between the two countries. It was also an instrument through which American and Egyptian business interests were linked and subsequently organized in both the American Chamber of Commerce in Cairo and the Egyptian Businessmen's Association. It is headed, from the Egyptian side, by Hussein Fayek Sabbour, a leading consultant in engineering. His predecessor was Fouad Sultan, the former Minister of Tourism, the most outspoken pro-liberalization and privatization minister. The main activity of the Egypt - US Business Council was to establish a USAID supported US Investment Promotion Office (USIPO) in 1981, which aimed at enhancing US investment in Egypt. The USIPO was transformed in March 1992 into the Trade Development Center (TDC) project, to promote Egyptian exports. The Egypt - US Business Council has a somewhat minor economic and political role within the framework of US economic and political institutions in Egypt, i.e. USAID, AMCHAM, US embassy, and the US and Foreign Commercial Service (USFCS).

The American Chamber of Commerce is an extremely important instrument in promoting the US presence and policies in Egypt and linking US business to local representatives. Established by a decree of the president of Egypt in October 1981, it started its activities by the end of 1982. Its official objectives are to promote development of trade and investment between the US and Egypt and to represent the interests of its members to both the US and the Egyptian government. It is, of course, a corner stone in promoting economic liberalization and privatization, and has an important function in coordinating other US institutions and organizations, i.e. the Embassy, the US and Foreign Commercial Service (USFCS) and USAID.

The American Chamber of Commerce in Egypt has, like the other American Chambers abroad, a US citizen as president (sometimes from Egyptian origin) and two executive vice presidents (US and Egyptian). The board of thirteen members is numerically slightly balanced in favor of the Egyptians. Membership is on a corporation basis. These businesses should either be a local US representation or Egyptian agents or importers of US products. Membership has grown to 588 members by July 1993, and is maybe twenty percent American

with the rest being Egyptian.

*Business Monthly*, the official publication of the AMCHAM, has been a qualified instrument in promoting economic liberalization. Especially privatization has been debated, analysed, and promoted since the mid 1980s and especially since the end of 1987. Interviews with, or articles written by ministers (Fouad Sultan in the first place), high bureaucrats (El Ghareeb of GAFI especially), or other important Egyptians active in the international economic sector and convinced liberalists, like Hazem al-Biblawi, but also Sa`id al-Naggar, Adil Gazarin, and Sa`id al-Tawil are frequent. Reports and debates on privatization, taxation, trade, investment, and labor issues are the core of the magazine. Substantive space is given to opinions of USAID, IMF, and IBRD representatives. Other main activities of the AMCHAM include a yearly held *Doorknock Delegation*, i.e. a trip to the US to promote US investment and trade with Egypt on both political and business levels. Before leaving, the delegation is always received by president Mubarak who encourages them to explain the Egyptian cause to the US officials. The AMCHAM has fourteen internal committees that study Egyptian economic legislation and prepare position papers to be presented to the Egyptian government, parliament, GAFI and other Egyptian bureaucratic organizations, and the US embassy. The AMCHAM is crucial for the US interests and its is crucial for those Egyptians that are local agents for US firms, importers of US goods and contractors for USAID projects.

#### *IX. Businessmen's associations and the Gaza - Jericho agreement*

Reactions of businessmen and businessmen's associations to the agreements of September 1993 and May 1994 have not been numerous. Not unexpectedly, the AMCHAM has moved faster than other associations. It established a special Gaza - Jericho committee in September 1993, headed by a Palestinian businessmen resident in Egypt, dr. Saleh Khalil, and an American representative of a US company, Peter Hegedus. Last week, a first agreement was signed between USAID, companies represented in AMCHAM and the Palestinian Authority in Gaza, underlining the importance of the link between AMCHAM and USAID in transforming aid in contracts for US companies and their representatives in Egypt.

The Egyptian Businessmen's association held internal meetings to debate the agreements in which it urged for the inclusion of its members in the reconstruction of the territories and to avoid that donor countries will contract only their national companies. It also calls upon the Egyptian government for developing a national strategy to protect the Egyptian businessmen from Israeli competition<sup>59</sup>.

#### *X. Conclusion*

Over the 1980s the nature of interest representation of businessmen and entrepreneurs has changed substantively. The state controlled FEI and GFCC saw the rise of a variety of different new organizations. Strong competition between older and newer groups have become a constant feature, notwithstanding the fact that some form of cooperation was established between them. This competition is based both on differences in economic interests, on political orientation, and personal strive. Since the economic policy gives increasingly priority to local export-oriented production, the political role of those active in these sectors has been increasing.

The activities of the interest groups have improved qualitatively. The studies prepared on legislative proposals, the publication of *Business Monthly* of the ACHAM, and the frequent contributions by main businessmen and entrepreneurs in the national press, are all signs of their 'professionalization'. With the exception of the investors' associations, the number of organized businessmen and entrepreneurs has not increasing significantly since the end of the 1980s.

The relationship between the government and these groups has changed substantively over the past decade. Initially the EBA and AMCHAM had exclusive relationships with the executive, while the FEI and the GFCC had only access to the bureaucratic channels.

Subsequently, others were included in high level consultations which were formalized in 1985 by the constitution of a joint council. By the end of the 1980s a more frequent and effective cooperation between the two sides was introduced in the form of numerous joint committees at ministerial level to discuss law and executive regulations proposals on all major economic issues. The influence of businessmen on policy making increased also through appointments at a substantive number of public agencies and offices, including the general assemblies of the holding companies that have to privatize the public sector. Notwithstanding these developments, the political elite still sets the agenda and decides to what extent involve the private sector in the decision making process issue by issue. In addition, in a rapidly changing economic environment, the nascent private sector relies still strongly on state intervention in the form of protection and incentives. The rise of a more capable and self-confident bourgeoisie might have started in the form of the export-oriented entrepreneurs, mainly based in the Tenth of Ramadan City, but its way to early for definite statements on this matter.

Against this background, one can not be surprised that the attitudes of the Egyptian private sector elite toward the agreements between Palestinians and Israelis have been timid and mainly directed at the Egyptian government to ensure parts of the international aid flows and an adequate protection against Israeli competition. Trade with and investment in Gaza and Jericho as well as with Israel, can be expected to be very modest, also because of limited availability of resources of Egyptian businessmen which will likely prefer to use for domestic opportunities that are increasingly becoming available.

<sup>1</sup> This is a preliminary version of the paper. Please do not quote or cite.

<sup>2</sup> [Moore:1964; Springborg:1974; Springborg: 1975]. See [MKaS:1988] for an analysis of these authors on this issue.

<sup>3</sup> Notably the Egyptian leftist economists like [Mursi:1976], [Amin], [Abdalla], [Issawy], etc.. See [Waterbury:1985] for a short analysis of these and other Egyptian authors on the subject.

<sup>4</sup> Some main interpretations are [Ayubi:1980;1990], [Waterbury:1983], and [Springborg:1989].

<sup>5</sup> [Springborg:1993]

<sup>6</sup> See [Waterbury:1991:2].

<sup>7</sup> [Waterbury:1983:248-249,260]. In [Waterbury:1991], politicians are not included in the definition. The author does not operationalize the concept nor indicates the number of individuals that are included for any country, including Egypt. Ayubi [1991:282] gives for the beginning of the 1970s a figure of 34,000 for the managerial personnel of the public sector, which ranges from chairmans of the board of directors to 'class four' executives which are distributed over the various public authorities, agencies, and companies. Data are available for the different salary scales for the state sector (central government, local government, economic authorities, service authorities, and public enterprise), but do not indicate how many persons are perceiving the salary of every scale. Thus making it difficult to quantify the elite positions. Total employment in the state sector rose from 2,454,000 in 1974 to 4,775,000 in 1990. See [Zaytoun:1990:221,244].

<sup>8</sup> Holding companies were abolished in 1975. General public sector companies were established in 1983 and changed again into 17 holding companies in 1991, with general assemblies of 14 and board of directors ranging from 9 to 12 members.

<sup>9</sup> For 1993 a number of 314 privatizable public sector companies are listed, i.e. were the state possesses at least 51%. See [Guidelines:1993]. In addition, a number of public sector companies are not to be privatized (ranging from the Suez Canal to Egypt Air, from oil companies to some banks and ensurance companies, which are not affiliated to any holding company and are subject to special legislation).

<sup>10</sup> See [MKaS:1990:59-60] who sees the public sector managers as beneficiaries of the new economic policy. Adil Gazarin, the former head of the board of directors of the Nasr Automotive public sector company and president of the FEI for three terms (1984 - 1993), estimates that at least 50% of the public sector managers would favor privatization.

<sup>11</sup> [Gunaim:1968:92-93 quoted in Waterbury:1983:252] found four different perspectives: 1. an elitist one grounded on faith in science and technology, suspicious of political mobilization, democracy, and capitalism the like; 2. one based on a close alliance between state capitalism and private capital, but suspicious of political mobilization and democracy; 3. one of the civilian old guard seeking foreign capital for a non socialist development; 4. a democratic socialist one, advocating social transformation and mass mobilization. Today such a classification is much harder to make. The main stream, dominant ideology is represented by the regime and the National Democratic Party, is hard to define. It could be considered pragmatist and weakly liberalist. Nationalist, socialist, nasserist, and other ideologies have become extremely minoritarian.

<sup>12</sup> This subdivision is different from the contradictory one of [Samia Said Imam:1986], author of one of the few empirical studies on some particular economic activities (participation in joint-ventures under law 43/1974) of the various components of the infitah elite, who distinguishes the first two on the basis of their historical origin and the third on the basis of its activities, i.e. parasitic or non-productive. But the other two were involved in the same activities. In this paper the third category of new businessmen is also identified by their background, i.e. not belonging to the old nor the state bourgeoisie, either having been always residents in Egypt or migrants coming back from abroad.

<sup>13</sup> The concept of parasitic is defined in marxist literature as those non-productive activities that are obstacles to the accumulation of capital. We do not imply the latter qualification, which for our analysis does not make a significant difference.

<sup>14</sup> [Zaalouk:1989:6,110]

<sup>15</sup> [Handoussa:1993]

<sup>16</sup> [Waterbury:1983:174-175]

<sup>17</sup> [Sadowski:1991:140]

<sup>18</sup> Over regulation consists in the existance of a multitude of offices, agencies and authorities that have overlapping

---

and contradictory functions. See [Handoussa:1993]

<sup>19</sup> Those who stress the latter include also marriage as an important strategy to intertwine the various factions of the bourgeoisie and to plan the plundering of the state. See [Zaalouk:1989:117 (note 110); chapter 8].

<sup>20</sup> [Leca:1988:164-165]

<sup>21</sup> See [Imam:1986:187] and [Roussillon:1988:299].

<sup>22</sup> [Imam:1986:Appendice III through VIII]

<sup>23</sup> See [Imam:1986:194] and [Roussillon:1988:300-301].

<sup>24</sup> See the data released by the General Authority for Investment (GAFI) and reproduced in [Kompass Egypt:1994:36].

<sup>25</sup> See [Kompass Egypt:1994:37].

<sup>26</sup> Instead of a non politically controlled selection procedure as was foreseen by the law, many members of the general assemblies have been appointed directly by the government. At least 32 members come from the Egyptian Businessmen's Association and 40 from the Alexandria Businessmen's Association.

<sup>27</sup> See, for example, the directories of the Egyptian Businessmen's Association and of the Alexandria Businessmen's Association. See also [Imam:1986].

<sup>28</sup> Cfr. [Perthes:1991:37] on Syria. He refers to the state bourgeoisie, which supposedly include also bureaucrats and maybe politicians.

<sup>29</sup> [Springborg:1989:45-94, see esp. p. 86]

<sup>30</sup> [Bianchi:1985:153], also quoted by [Springborg:1989:69]

<sup>31</sup> [Rueschemeyer et al:1991]

<sup>32</sup> [Sadowski:1991:9-10], [Waterbury:1985]

<sup>33</sup> [Springborg:1989:37]

<sup>34</sup> See for Mustafa al-Sa'id: [Springborg:1989] See on Islamic investment companies: [Springborg:1989], [Roussillon:1988;1989].

<sup>35</sup> [Biersteker:1992]

<sup>36</sup> [Springborg:1974;1975;1982] [Springborg:1975:84-85]

<sup>37</sup> [Springborg:1975:86-87]

<sup>38</sup> [Springborg:1975:97-99]

<sup>39</sup> [Springborg:1975:99-104]

<sup>40</sup> [Springborg:1975:104]

<sup>41</sup> [Springborg:1992:46]

<sup>42</sup> [MKaS:1983]

<sup>43</sup> See [Ben Nefissa].

<sup>44</sup> See [Bianchi:1989:3-33], and [Bianchi:1993].

<sup>45</sup> For the reconstruction of some of the points made by Amani Qandil, we focussed on the various chapters she wrote (as far as we could trace because the author's name is not printed with the chapters), on interest groups in Egypt in the *Taqrir al-Istratijiyya al-'arabi*, (Markaz dirasât al-siyasiyya wal-istratijiyya bil-Ahram). As well as [Qandil:1986], [Qandil:1987], [Qandil:1988], [Qandil:1993].

<sup>46</sup> See [Tignor:1984:72 - 75].

<sup>47</sup> The total figure is supplied by FEI, divided for its 13 chambers. The differentiation in small and medium - large, public and private are rough estimates.

<sup>48</sup> The smallest, petroleum and mining industries chamber, has 68 members, while the printing, binding and paper products industries chamber has 2,174 members. The number of members, however, as one can understand of this example, are not necessarily indicative of the economic weight of the chambers.

<sup>49</sup> Generally they included chairmans of public organizations, like the Industrial Control Authority, the Industrial Bank of Development, the General Organization for Industrialization, but also the chairman of the General Federation of Chambers of Commerce. They can also included private sector businessmen.

<sup>50</sup> The four presidents before 1952 were, of course, of the private sector (foreign residents in Egypt). All eight presidents since 1952 have been public sector managers up till Adil Gazarin (1983 - 1993) (Gazarin, during his presidency left the Nasr Automotive and went into established his own consulting company). In 1993, Mohamed Farid Khamis was appointed as the first post-revolution private sector entrepreneur. Khamis is active in spinning and weaving and is one of the most if not the most important entrepreneurs in Egypt.

<sup>51</sup> Mr. Hazem Zaki Hassan of Hazem Hassan Accountant & Consultants is a prominent member of the EBA (since 1989 member of the board and since 1992 treasurer. Interestingly enough, he was also asked by the EBA to draft a new structure for that organization in 1993.

<sup>52</sup> This was the proposal made by [Kanawaty:11 - 13].

<sup>53</sup> The total sum exceeds 100% because of many members having more than one activity. If calculated on the 100% basis, industry counts for 20% of the overall activities of the EBA and the non-industrial for 80%, among which almost 16% agents of foreign companies and more than 13% other commercial activities. See [EBA:1990:5]

<sup>54</sup> EBA Directory 1993, p. 2.

<sup>55</sup> In 1993: Sa'id al-Tawil: food, steel and leather production, petroleum services and trade; Adil Gazarin: consultancy; Ahmad al-Shiaty: agency and consultancy; Ali Amin Wally: agency, trade, consultancy; Ali Gamal al-Nazar: consultancy (tourism); Hazem Zaki Hassan: accountancy and consultancy; Hussein Sabbour: consultancy; Mohamed Ihab el-Messiri: production and export garment; Moustafa Ramadan: consultancy and agency; Ismail Osman: construction; Samir Hassan Allam: construction.

<sup>56</sup> See [Hill:1993:11], and the [EBA Annual Report 1992:58 - 60] on coordinating their activities.

<sup>57</sup> See [EBA Annual Report 1989, 5, 15 - 16]. In the press was reported that a joint declaration was signed between employers and workers. Adil Gazarin, acting president of the FEI, and Ahmad al-Amawy, head of the GFTU, stated the necessity to liberalize the public sector from its dependency of the government and the bureaucracy and to separate the public enterprise budgets from that of the state. See *al-Ahram*, 29 May 1989. Follow up meetings which should include the GFTU were expected but did not come to happen. See *al-Gumhuriyya*, 31 May 1989.

<sup>58</sup> Participants in these meetings were the EBA, ABA, GFCC, Association of Investors in the cities of the Tenth of Ramadan City, Sixth of October, Borg al-Arab, and Sadat City, as well as the FEI.

<sup>59</sup> [EBA Annual Report 1993:167-173]

## Bibliography:

- Amîn, Galâl, "Some Economic and Cultural Aspects of Economic Liberalization in Egypt", in: *Social Problems*, 1981 April / Vol. XXVII / No. 4, pp. 430 - 441
- Amîn, Galâl, *al-Dawla al-rakhwa fi misr [The soft state in Egypt]*, Cairo, Sinâ li-l-nashr, 1993 pp. 158
- Amîn, Galâl, *Mi`dilat al-iqtisâd al-misri [The dilemma of the Egyptian economy]*, Cairo, Misr al-`arabiyya lil-nashr wa al-tawzî` , 1994
- Alexandria Businessmen's Association, *Annual Report*, 1990 - 1993
- Ayubi, Nazih N. M., *Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt*, Londra, Ithaca Press, 1980 St. Anthony's Middle East Monographs No. 10
- Ayubi, Nazih N. M., *The State and Public Policies in Egypt Since Sadat*, Reading, Ithaca Press, 1991
- Ben Néfissa-Paris, Sarah, "L'État égyptienne et le monde associatif à travers les textes juridiques (introduction et problématique)", in: *Egypte / Monde Arabe*, 1991 4ème trimestre / No. 4, pp. 107 - 134
- Bianchi, Robert, "Businessmen's Associations in Egypt and Turkey", in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1985 November / Vol. 482, pp. 147 - 159
- Bianchi, Robert, *Unruly Corporatism: Associational Life in Twentieth Century Egypt*, New York, Oxford University Press, 1989
- Bianchi, Robert, "The Strengthening of Associational Life and Its Potential Contributions to Political Reform in Egypt, Turkey, and Lebanon", 1993. Paper presented at the Conference on Political Liberalization and Democratization in the Arab World, McGill University and Université de Montréal, 7 - 8 May 1993
- Biersteker, Thomas J., "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order", in: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, ed. by James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 pp. 102 - 131
- Egyptian Businessmen's Association, *Annual Report*, 1988 - 1993
- Ghunaim, `Adil, *al-Namûdhaj al-misri li-ra'smâliya al-dawala al-tâbi`a: dirâsa fil-taghayyurât al-iqtisâdiya wal-tabaqiyâ fi misr 1974 - 1982 [The Egyptian model of dependent state capitalism: study of economic and class changes in Egypt, 1974 - 1982]*, Cairo, Dâr al-mustaql al-`arabi / United Nations University, 1985
- Handoussa, Heba, *The Role of the State: The Case of Egypt*, 1993. Initiative to Encourage Economic Research in the Middle East and North Africa - First Annual Conference on Development Economics, Cairo, 4 - 6 June
- Hill, Enid, *Contemporary Egypt: Economic and Political Transformation: Recent Events of Law and Policy*, Hongkong, ICANAS, 1993. Paper presented at the International

Conference of Asian and North African Studies (ICANAS), Hongkong, 22 - 28 August 1993

Imam, Sâmya Sa`yd, *Man yamluku misr?! dirâsa tahlîliya lil-usûl al-ijtimâ`iyya li-nukhbat al-infitâh al-iqtisâdi fî al-mujtama` al-misri, 1974 - 1980 [Who owns Egypt?! Analytical study of the social origins of the open door elite in the Egyptian society, 1974 - 1980]*, Cairo, Dâr al-mustaqbal al-`arabi, 1986

Kanawaty, George, *Reactivation and Reform of the Federation of Egyptian Industries*, Geneva, International Labour Office (ILO), Bureau for Employers' Activities, June 1992 (RL 69-2-1)

*Kompass Egypt: Directory of the Egyptian Economy*, Cairo, Kompass Egypt, 1994

Leca, Jean, "Social Structure and Political Stability: Comparative Evidence from the Algerian, Syrian and Iraqi Cases", in: *Beyond Coercion: The Durability of the Arab State*, ed. by Adeed I. Dawisha and William I. Zartman, London, Croom Helm, 1988, pp. 164 - 202

Moore, Clement Henry, "Authoritarian Politics in Unincorporated Society: The Case of Nasser's Egypt", in: *Comparative Politics*, 1974 January, pp. 193 - 218

Mursi, Fu`ad, *Hadha al-infitâh al-iqtisâdi [This open door policy!]*, Cairo, Dâr al-thaqâfa al-jadîda, 1976

Mursi, Fu`ad, *Masr al qita` al-amm ... [Destiny of the public sector in Egypt]*, Cairo, markaz al-buhuth al-`arabiyya, 1987

Perthes, Volker, "A Look at Syria's Upper Class. The Bourgeoisie and the Ba'ath", in: *Middle East Report*, 1991 May - June / Vol. XXI / No. 170, pp. 31 - 37

Qandîl, Amânî, "al-Tatawwur al-siyâsi fî misr wa sun` al-siyâsât al-`amma: dirasa tatbîqiyya lil-siyâsa al-iqtisâdiyya [Political development in Egypt and the making of public policies: a case study on the economic policy]", in: *al-Tatawwur al-dimugrati fî misr: qâdyâ wa munâqashât [The democratic evolution in Egypt: issues and discussions]*, ed. by Ali Eddin Hilal Dessouki, Cairo, Maktaba nahdat al-sharq, 1986 pp. 87 - 113

Qandîl, Amânî, "al-Ta`dudiyya al-siyâsiyya wa murâ`a qawâ`d sun` al-siyâsât [Political Pluralism and Revising the Rules of Policy Making]", in: *Qadâyâ fikriya*, 1986 August - October / No. 3 - 4, pp. 215 - 225

Qandîl, Amânî, "Jamâ`ât al-masâlah [Interest Groups (in Egypt)]", in: *al-Taqrîr al-istrâtiyyî al-`arabî, 1986 [Arab Strategic Report, 1986]*, 1987, pp. 380 - 388

Qandîl, Amânî, "Jamâ`ât al-masâlah wâ al-intikhâbât [Interest groups and the elections (Alexandria Businessmen)]", in: *Intikhâbât majlis al-sha`b, 1987: dirâsa wa tahlîl [People's Assembly elections, 1987: Study and analysis]*, ed. by al-Sayyid Yassin and Ali Eddin Hillal Dessouki, Cairo, Center for Political and Strategic Studies (CPSS) at al-Ahram, 1988

Qandîl, Amânî, "Jamâ`ât al-masâlah [Interest Groups (in Egypt)]", in: *al-Taqrîr al-istrâtiyyî al-`arabî 1987 [Arab Strategic Report 1987]*, 1988, pp. 443 - 457

Qandîl, Amânî, "Jamâ`ât al-masâlah [Interest Groups (in Egypt)]", in: *al-Taqrîr al-istrâtiyyî*

*al-'arabî 1988 [Arab Strategic Report 1988]*, 1989, pp. 493 - 507

Qandîl, Amânî, "Études des groupes d'intérêt en Égypte: aspect international et aspect particulier", in: *Etudes politiques du Monde Arabe: Approches globales et approches spécifiques*, AA VV, Cairo, Cedej, 1991 pp. 85 - 98

Qandîl, Amânî, "Jamâ'ât al-masâlah [Interest Groups (in Egypt)]", in: *al-Taqrîr al-Istrâtiжi al-'arabî 1991 [Arab Strategic Report 1991]*, 1992, pp. 409 - 420

Qandîl, Amânî, *Madîna ..... wa al-dîmûqratiyya fi misr (1980 - 1993) [Civil society and democracy in Egypt (1980 - 1993)]*, Cairo, Ibn Khaldoun Center for Development Studies, 1993. Paper presented at a conference "Civil Society and Democratization in the Arab World" organised by the Ibn Khaldoun Center for Development Studies, Cairo, december 1993, pp. 126

Roussillon, Alain, "Secteur public et sociétés islamiques de placement de fonds: la recomposition du système redistributif en Egypte", in: *Bulletin du Cedej*, 1988 Vol. XVII / No. 1, pp. 277 - 322

Roussillon, Alain, *Sociétés islamiques de placement e fonds et 'ouverture économique'*, 1988. Dossier du Cedej No. 3/1988, pp. 142

Rueschemeyer, Dietrich, Huber Stevens, Evelyne and Stephens, John D., *Capitalist Development and Democracy*, London, Polity Press, 1992

Sadowski, Yahya M., *Political Vegetables? Businessman and Bureaucrat in the Development of Egyptian Agriculture*, Washington DC, Brookings Institution, 1991

al-Sayyid, Mustafa Kâmil, *al-Mujtama` wa al-siyâsa fi misr - dawr jamâ'ât al-masâlih fi al-nizâm al-siyâsi al-misrî, 1952 - 1981 [Society and Politics in Egypt: The Role of Interest Groups in the Egyptian Political System, 1952 - 1983]*, Cairo, Dâr al-mustaqbal al-'arabî, 1983

al-Sayyid, Mustafa Kamil, "Le processus politique informel entre le perception occidentale et la réalité arabe ou le neo-patrimonialisme dans la théorie et la pratique", in: *Études politiques du monde arabe*, AA VV, Cairo, Cedej, 1991. Dossier du Cedej, pp. 241 - 263

al-Sayyid, Mustapha Kamal, *Privatization: The Egyptian Debate*, Cairo, AUC, 1990. Cairo Papers in Social Science / Winter / Vol. XIII / No. 4

Springborg, Robert, *The Ties that Bind: Political Association and Policy Making in Egypt*, Stanford, Stanford University Press, 1974 PhD Thesis at Stanford University

Springborg, Robert, "Patterns of Association in Egyptian Political Elite", in: *Political Elites in the Middle East*, ed. by George Lenczowski, Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975 pp. 83 - 107

Springborg, Robert, *Mubarak's Egypt: Fragmentation of the Political Order*, Boulder CO, Westview Press, 1989

Springborg, Robert, "The Arab Bourgeoisie: A Revisionist Interpretation", in: *Arab Studies Quarterly*, 1993 Winter / Vol. XV / No. 1, pp. 13 - 39

Tignor, Robert L., *State, Private Enterprise, and Economic Change in Egypt, 1918 - 1952*,

Princeton, Princeton University Press, 1984

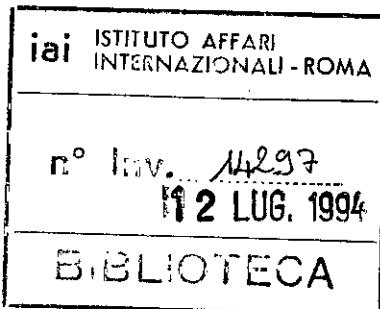
Waterbury, John, *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*, Princeton, Princeton University Press, 1983

Waterbury, John, "The 'Soft' State and the Open Door: Egypt's Experience with Economic Liberalization, 1974 - 1984", in: *Comparative Politics*, 1985 October / Vol. XVIII / No. 1, pp. 65 - 83

Waterbury, John, "Twilight of the State Bourgeoisie?", in: *International Journal of Middle East Studies*, 1991 Vol. XXIII / No. 1, pp. 1 - 17

Zaalouk, Malak, *Power, Class and Foreign Capital in Egypt. The Rise of the New Bourgeoisie*, London, Zed Books, 1989

Zaytoun, Mohaya A., "Earnings and the Cost of Living: An Analysis of Recent Developments in the Egyptian Economy", in: *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, ed. by Heba Handoussa and Gilian Potter, Cairo, American University in Cairo Press, 1991, pp. 219 - 257.





5

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994)

"Prospects for Economic Liberalization  
and Regional Cooperation in the Near East"

Franco ZALLIO

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des  
Communautés Européennes*

The Arab-Israeli conflict has deeply affected Near Eastern economies. Massive military expenditures and unconditional financial assistance strengthened the role of the State in the economy, as well as the political role of the military. Inward-looking development strategies prevailed in the region, hindering economic cooperation.

The Arab boycott prevented Israeli integration into the regional economy while protectionism (and, more generally, the strong bias against export industries) curbed intra-Arab trade flows. Arab economic cooperation had to resort to factor flows: labour exports to (and capital imports from) the Gulf oil producing countries are an outstanding characteristics of the economies of the region. However, these flows are very sensitive to political factors, as it is shown by the effects of the August 1990 regional crisis.

Political factors have therefore played a decisive role in the definition of the economic structure of the region. It is thus obvious that a comprehensive peace (that is, a peace accord which would include all parties to the Arab-Israeli conflict) may have a strong influence on future economic developments.

To assess its effects, we have however to consider a factor which in recent years has deeply influenced economic developments, namely the external financial constraint. After the Camp David accords, US assistance to Egypt "supplanted Arab aid at roughly equivalent levels, although on less favourable terms"<sup>1</sup>, increasing Egypt's debt service; the Iran-Iraq war and the 1986 oil price collapse progressively reduced Arab financial assistance to Jordan and Syria; Soviet collapse led to the interruption of its financial assistance to Syria. Moreover, the oil price collapse hit also workers' remittances.

The structural trade deficit<sup>2</sup> and the low ratio to GDP of domestic fiscal revenues became untenable. Adjustment measures were adopted by Egypt, Jordan and Syria in the 1987-89 period, but no serious attempt at structural economic reforms was made in Egypt and Syria given their uncooperative relations with the international financial institutions (IFIs).

During the August 1990 regional crisis, unconditional financial assistance increased again: the member States of the Gulf Crisis Financial Coordination Group committed at least \$15.7 billion in 1990-91<sup>3</sup>, which were mainly devoted to Egypt, Jordan and Turkey (Syria was also a large recipient).

However, this financial assistance was temporary and not entirely unconditional (e.g., the Paris Club granted to Egypt a 50 per cent debt service reduction which is conditional on the implementation of the economic programmes agreed with the IMF). Therefore the region could not afford to forgo structural economic reforms: Egypt and Jordan reached new agreements with the IMF in 1991 and 1992, respectively, while Syria adopted in 1991 a new law to encourage private investment. After ten years, the Consultative Group for Egypt was reconvened in 1991 while the first meeting of the Consultative Group for Jordan was organized in 1993.

Taking advantage of the improvement in the economic environment due to a comprehensive peace accord requires progress in structural economic reforms. Regional cooperation may proceed only together with economic reforms, as it requires lower trade barriers and, more generally, policy harmonization, grounded on economic liberalization<sup>4</sup>.

Next section is devoted to recent progress in economic reforms while the final section deals with the impact of a comprehensive peace accord on the prospects for economic liberalization and regional economic cooperation.

### **Recent progress in structural economic reforms.**

This section deals only with Egypt, Jordan and Syria given that structural economic reforms are scarcely relevant in Lebanon, which maintained an open economy during the 15-year civil war<sup>5</sup>. After the stabilization programme of July 1985, Israel has slowly implemented some structural economic reforms; however, given its development level, the Israeli economy faces problems significantly different from the rest of the region.

#### ***Egypt.***

After the 1986 oil price collapse, Egypt made a first attempt at economic adjustment and structural reforms, supported in May 1987 by a SDR 250 million stand-by credit from the IMF and a \$5.7 billion debt rescheduling from the Paris Club. However, the strong measures required by the size of macroeconomic disequilibria were hindered by socio-political considerations. The implementation of the economic programme was unsatisfactory and the IMF suspended the stand-by credit, which expired in June 1988 with SDR 134 million unused.

Financial assistance related to the August 1990 regional crisis drastically reduced macroeconomic disequilibria, facilitating the implementation of the structural adjustment programme in the cautious way favoured by Egyptian authorities. Moreover this financial assistance was partially conditional on economic reforms: the 50 per cent reduction in the net present value of eligible debt obligations agreed by the Paris Club in May 1991 is conditional on the implementation of IMF-supported programmes. The reduction is scheduled to take place in three stages, respectively beginning July 1, 1991 (15 per cent), January 1, 1993 (15 per cent) and July 1, 1994 (20 per cent).

The economic programme agreed with the IMF in May 1991 was implemented after several delays (its expiry was postponed from November 1992 to March and, subsequently, May 1993) and much haggling. Policy slippages discouraged private investors and the expected supply response from the private sector did not materialize. Economic growth was therefore lower than expected: according to official statistics, GDP at factor cost increased 1.9 per cent in 1991/92 and 2.4 per cent in 1992/93 (table 1); however the IMF estimates even lower rates of growth.

Reduction in macroeconomic disequilibria was much more successful: external current account registered large surpluses (a cumulative \$9.9 billion during the 1990/91-1992/93 period, table 2) while fiscal deficit and inflation declined rapidly. The debt service reduction agreed by the Paris Club, and implemented through a strong reduction in interest payments, was helpful in achieving these results, but they were also due to the stabilization measures included in the economic programme. Debt service reduction, new concessional loans and repatriation of private funds strengthened Egypt's financial position: at end-January 1994 international reserves minus gold were equal to \$12.7 billion, equivalent to 14 months of imports c.i.f.

Economic reforms have progressed in three main areas:

a) the exchange rate system: in October 1991 the multiple exchange rate system was discontinued;

b) allocation incentives: interest rates were broadly liberalized; administered prices were increased; investment restrictions (the so-called negative list) were reduced;

c) external trade: the import deposit was abolished; quotas and other restrictions were eliminated; tariffs were reduced (in early 1994 the maximum tariff was lowered from 80 to 70 per cent). Delays were incurred mainly in the public enterprise reform, which includes a privatization programme.

In September 1993 the IMF approved a SDR 400 million three-year credit under the extended Fund facility. Under the new programme, macroeconomic balances will further

improve (reduction in fiscal deficit and inflation) while structural reforms will proceed on different tracks:

- a) fiscal reform (a progressive shift to consumption and income taxation);
- b) completion of the banking sector reform;
- c) further liberalization of investment, administered prices (including rent), exchange rate (a new foreign exchange law was approved last April) and external trade;
- d) labour market reform, increasing labour flexibility;
- e) acceleration of the privatization programme and of the public enterprise reform.

Given Egypt's strong financial position, the new IMF credit fills a credibility, rather than a financing, gap: the new credit will not be used but, theoretically at least, its conditionality will strengthen the structural economic reform process. However, notwithstanding recent progress in some structural reforms, conditionality is rapidly waning given Egypt's strong financial position and the imminent conclusion of the Paris Club debt service reduction.

#### *Jordan.*

During the Eighties Jordan suffered growing financial disequilibria, both internal and external (government budget and external current account deficits). Declining Arab aid (from an annual average of \$1,130 million in 1980-82 to an annual average of \$485 million in 1987-89) was supplanted by a growing recourse to foreign loans. The debt situation (external debt increased from \$4,168 million at end-1985 to \$7,329 million at end-1989, according to World Bank statistics) rapidly became untenable. In 1988 Jordan accumulated external payments arrears while its international reserves declined drastically<sup>6</sup>.

The liquidity crisis forced Jordan to turn to the IMF, which in July 1989 approved a SDR 60 million stand-by credit, swiftly followed by a \$500 million rescheduling by the Paris Club.

The August 1990 regional crisis severely affected the Jordanian economy through the interruption of Arab aid, the loss of the Iraqi market, the reduction in income from transit trade and tourism, the return from the Gulf region of nearly 350,000 immigrants, the oil price increase. Unemployment sharply increased while social infrastructure deteriorated, given the abrupt 10 per cent increase in population. The IMF-supported economic programme was disrupted and few economic measures were adopted after the strong devaluation of the dinar in 1988-89.

On the positive side, Western assistance (coordinated through the Gulf Crisis Financial Coordination Group) was close to \$1.1 billion in 1990-92 while returning workers brought back their savings accumulated in the Gulf region (the inflow, including cars and other durable consumption goods, amounted to \$2,121 million in the 1990-93 period, according to balance of payments statistics).

The inflow of workers' savings induced a construction boom (+10.5, +15.9 and +12.0 per cent in real terms in 1991, 1992 and 1993, respectively), stimulating a strong expansion of real GDP (+11.2 per cent in 1992 and +5.8 per cent in 1993), after a 13.5 per cent decline in 1989 and a modest 1.7 per cent and 1.8 per cent growth in 1990 and 1991, respectively. Inflation decelerated from 25.7 per cent in 1989 to 8.2 per cent in 1991 and to 4.7 per cent in 1993. The inflow of savings caused also a strong increase in the activity of the Amman stock exchange: in local currency the general index increased 28 per cent in 1992 and a further 37 per cent in 1993.

Transfers of workers' savings were also instrumental in containing financial disequilibria. In 1992, public budget (grants included and on a cash basis, i.e. excluding rescheduled interest; table 3) moved to a surplus mainly because of JD 60 million custom duties on cars carried home from the Gulf region. Moreover in the 1990-93 period transfers of workers' savings nearly financed the entire current account deficit (which was equal to \$2,299 million on a commitment basis, i.e. including rescheduled interest).

In February 1992 Jordan reached a new agreement with the IMF for a SDR 44.4 million stand-by credit (expiring in August 1993 but later extended to February 1994). In 1992-93 the targets for GDP growth and for the reduction of financial disequilibria set by the IMF-supported programme were exceeded thanks to the unexpected favourable performance of the Jordanian economy. However, significant delays were experienced in the structural reform programme.

A key element of the IMF-supported programme was a broad fiscal reform, starting with the implementation by January 1993 of a General Sales Tax (GST). However, the GST was postponed and it was submitted to Parliament only in February 1994; the 1992 increase in domestic revenues (table 5) was therefore realized mainly through nonrecurring revenues. During the late Eighties, reduction in public expenditures was achieved through a drastic cut in public investment (table 3), followed in the early Nineties by a cut in current expenditure (table 3), which included a reduction in subsidies, achieved through a better targeting to the poorest segment of the population.

The agricultural sector reform (which includes price adjustments for irrigation water) was postponed too and the World Bank has not yet approved its Agricultural Sector Adjustment Loan.

On the contrary, other parts of the structural reform programme have been implemented: electricity tariff and petroleum prices were increased in connection with the Energy Sector Adjustment Loan approved by the World Bank in 1993; as a first step in the transition from direct to indirect monetary control, since September 1993 the Central Bank has been issuing Certificates of Deposit denominated in JD.

The reduction in financial disequilibria allowed Jordan to improve its external debt position (table 4). In 1992-93 debt-buybacks at a substantial discount were agreed with Russia and Brazil. Also in 1993 a debt and debt service reduction agreement was concluded with commercial banks: the agreement provides for a partial buy-back at 39 per cent of face value, a discount exchange at 35 per cent of face value for bonds bearing market rates and a par exchange for bonds bearing below-market interest rates. Taking into account the collateralization of future amortization, the overall effect of the agreement was a drastic reduction in Jordan's public debt to commercial banks (table 4; it should be noted that according to the statistics collected by the Bank for International Settlements, at end-1993 the exposure to Jordan (both public and private sectors) of the reporting banks was equal to \$1,550 million, 15 per cent less than at end-1992).

External debt, however, remains a heavy burden to the economy, notwithstanding its significant reduction: including undisbursed commitments, at end-1993 external public debt was equivalent to 134 per cent of GDP, compared with 232 per cent of GDP at end-1990. The official economic adjustment programme (1992-98) aims to eliminate by 1998 the recourse to exceptional external financing. A more rapid attainment of balance of payments viability is linked to a debt reduction agreement with the Paris Club (at end-1993 59 per cent of external public debt was due to industrial countries; table 4), which may follow a comprehensive peace accord. In the meantime a traditional Paris Club debt rescheduling will follow the new IMF credit (a three-year extended Fund facility) agreed in May 1994.

The new IMF-supported programme provides for a strengthening of structural economic reforms, and particularly for: further tax reforms; acceleration of public enterprise reform, including privatization; new incentives for domestic and foreign private investment.

### *Syria.*

Politico-strategical considerations have heavily influenced the structure of Syrian economy. Military expenditure has long absorbed one third of public expenditure (according to official, probably underestimated, figures) and a large share of scarce foreign exchange. The economic system became strongly centralized, characterized by import compression, foreign exchange rationing, a system of multiple and generally overvalued exchange rates, a passive

monetary policy oriented to the financing needs of the State sector, suppressed inflationary pressures.

The Eighties were a difficult decade for the Syrian economy: at 1985 constant prices, in 1989 GDP was smaller than in 1985 and only 15 per cent larger than in 1980 (the annual average 1.6 per cent increase is equivalent to a 1.7 per cent per capita reduction), while arrears on foreign debt reached \$407 million at end 1989, according to World Bank statistics, probably underestimated. In the 1980-88 period the external current account registered a cumulative deficit of \$3.9 billion<sup>7</sup> while budget deficit (grants included) was large, however difficult to evaluate giving the unsatisfactory quality of official statistics.

After the 1986 oil price collapse, which decreased Syrian foreign exchange receipts both directly (declining oil exports) and indirectly (reduction of Arab financial assistance), Syria adopted some adjustment measures. Administered prices were raised to compress domestic consumption; the exchange rate system was simplified and in January 1988 the official rate was devalued by 65 per cent; in 1987 the retention quota for private exporters was raised from 50 to 75 per cent.

The 1988 expiration of the ten-year Baghdad agreement (under which Arab aid should have been \$1.85 billion a year; actually aid disbursement from all donors progressively declined from an annual average of \$1.7 billion in 1979-81 to \$0.5 billion in 1988) and the collapse of the former Soviet Union (which provided Syria with military equipment and financial assistance) could have proved a turning point, strengthening the need for far-reaching economic reforms.

However, large unconditional financial assistance, mainly coming from GCC countries, followed the August 1990 regional crisis. The amount of financial assistance received in the 1990-92 period is controversial: according to official balance of payments statistics, official unrequited transfers were equal to \$650 million (table 5) but according to other sources, foreign grants were at least equal to \$1 billion in 1990-91 only. In any case, the increased financial assistance allowed Syria to postpone structural economic reforms. Moreover, financial support did not stop after the liberation of Kuwait: according to recent estimates<sup>8</sup>, in 1992-93 almost \$4 billion in concessional loans was granted to Syria, mainly by GCC countries.

The large inflow of financial assistance, together with other factors (the rapid increase in oil production, which by end-1994 will exceed 600,000 b/d compared to less than 300,000 b/d in 1988, and favourable weather conditions after recurrent droughts), caused the real GDP to grow at an average annual rate of 9.6 per cent in 1990-92 (1993 real growth is estimated at 8-10 per cent).

Macroeconomic balances improved: including grants, the budget was in surplus in 1990-91 and the external current account registered a cumulative surplus of \$2.5 billion in 1990-92 (table 5).

These circumstances allowed Syrian authorities to proceed with extreme gradualness in economic adjustment and structural reforms during the early Nineties. Recent progress consists in:

- a) revision of the multiple exchange rate system, presently consisting mainly of the official rate (LS 11.225 = US\$ 1.00) and the so-called "rate in neighbouring countries" (fixed since 1992 at LS 42.5 = US\$ 1.00) which acts as a proxy for the parallel rate;
- b) a de facto devaluation of the LS through the progressive transfer of transactions from the official to the neighbouring country rate<sup>9</sup>;
- c) the approval in May 1991 of a new Investment Law (Law 10/91) to encourage private investors;
- d) the easing of restrictions on private sector imports.

Law 10/91 has been quite successful as for financial commitments (total approved investment amounts to about LS 174 billion - more than \$4 billion at the neighbouring country rate -according to recent official statements<sup>10</sup>; less recent figures<sup>11</sup> evaluate realized investment at LS 70 billion) but less satisfactory as for sectorial allocation. Private investment was directed mainly to the service sector and above all to transportation (imports of transport equipment increased from LS 1,042 million in 1990 to LS 2,035 million in 1991 and to LS 5,154 million in 1992): the law's provision for duty free vehicle imports has been exploited to tackle inadequate public transport and suppressed demand for cars<sup>12</sup>.

Huge external payments arrears have been accumulated, including large arrears to the World Bank (at end-June 1993 Syrian arrears to the World Bank stood at \$407 million), notwithstanding the large inflow of financial assistance. Bilateral debt is mainly owed to the former Soviet Union (FSU): according to Russian statistics, in 1991 Syrian debt to the FSU amounted to 7 billion of rubles<sup>13</sup>. In 1989-90 Syrian exports to the FSU, under the bilateral payments agreement, were unusually high (table 5) in order to reduce Syrian debt to the FSU. However, exports to the FSU/Russia declined in 1991 and even more drastically in 1992 (table 5) as debt service was interrupted pending negotiations for a debt relief. Negotiations are now in progress and an agreement involving a large debt reduction seems likely<sup>14</sup>.

In recent years Syria has drastically reduced its debt to international banks: according to the statistics collected by the Bank for International Settlements, the exposure to Syria of reporting banks declined from a peak of \$1,285 million at end-June 1987 to \$604 million at end-1993. A large debt reduction granted by Russia would therefore strongly improve Syria's financial position.

This prospect does not bode well for the acceleration of economic reforms. However, other factors may encourage the development of economic reforms. Macroeconomic improvements are fragile: national accounts figures for 1992 show a savings-investment gap equal to 11.5 per cent of GDP, a level still too high and close to the one registered in the 1982-88 period. The savings/GDP ratio (no data on GNP are available), which reached 16 per cent in 1989 and 1990, fell to 10 and 12 per cent in 1991 and 1992, respectively. Moreover, some factors which supported the macroeconomic improvement may be temporary: financial assistance from GCC countries is constrained by their present financial difficulties while Syria's oil production seems close to its peak<sup>15</sup>.

### **The Effects of a Comprehensive Peace Accord on Economic Liberalization and Regional Cooperation.**

In this section we ask whether a comprehensive peace accord is likely to significantly improve the prospects for economic liberalization and regional cooperation.

The situation described in the previous section does not look promising: structural economic reforms proceed slowly and the external financial constraint is declining (Egypt) or unable to encourage the acceleration of economic reforms (Syria).

However, a negative forecast for economic reforms would be premature even without a peace accord. Moreover, peace would considerably improve the prospects for economic liberalization.

It should be noted that economic reforms in developing countries are becoming less dependent on the external financial constraint. The mix of conditional financing and debt rescheduling that has been applied to the developing countries after the 1982 debt crisis is increasingly insufficient to support economic reforms. Conditional financing is progressively being replaced by trade agreements with industrial countries as the main support of economic reforms.

In the Arab world, this trend is exemplified by the Moroccan experience. The final Paris Club rescheduling expired at end-1992 while the last IMF credit expired in March 1993, putting an end to conditionality. However in 1993-94 Morocco strongly accelerated its privatization programme: this improvement in structural economic reforms seems strictly linked to the Euro-Maghreb partnership proposed by the European Commission in April 1992<sup>16</sup>, which includes the establishment of a free trade area. The objective of this new agreement, the economic and political anchoring of Morocco to Europe, is providing a powerful incentive for continuation of structural economic reforms and the inflow of foreign direct investment.

This trend will slowly extend to countries which launched economic reform programmes with delay, as Egypt. This process would be accelerated by a comprehensive peace accord, which would convey to Near East governments the message that development strategies, different from the integration into the world economy, are no longer feasible<sup>17</sup>. This would strengthen both the Egyptian authorities' commitment to accelerate economic reforms and Syria's interest in normal relations with the IFIs (and, consequently, in the settlement of the arrears to the World Bank).

As soon as the message is perceived also by foreign investors, a significant increase in foreign direct investment and other capital inflows will follow. The supply response from the private sector, up to now very weak (see, above, the section on Egypt), would be stronger, reducing social tensions. Economic reforms would gain momentum and become difficult to reverse.

Moreover, a comprehensive peace accord would be followed by an increase in financial assistance; these financial flows would be partially linked to economic reforms, reintroducing a form of conditionality. However, the positive role of increased financial assistance should not be over-emphasized. In the event of increasing social tensions (due, for example, to the transition costs of economic reforms, partial demobilization and conversion of military industries into civilian uses) donors may feel that, to support peace, political stability is more relevant than economic liberalization.

Economic reforms will be supported also by the other economic effects of peace identified by the literature: reduction in military expenditures and in the political role of the military, improvement in the use of local resources through regional projects, etc.<sup>18</sup>

While the outlook for economic reforms is relatively positive, the outlook for regional economic cooperation is less encouraging.

A comprehensive peace accord would obviously improve the prospects for regional cooperation in some sectors (mainly, tourism) and make possible regional projects aimed at improving the use of scarce resources, as water. However, a more sustained effort at regional economic cooperation requires a policy harmonization in the region.

But, given the situation described above, economic reforms will proceed at different speeds in the region and difference in speed may obstruct regional economic cooperation, as it is shown by the recent experience of the Arab Maghreb Union.

The 1991-93 suspension of economic reforms in Algeria induced Morocco and Tunisia to overlook regional economic cooperation and to direct their efforts towards economic cooperation with industrial countries outside the region, namely the European Union (a move which is sanctioned by current EU negotiations with Morocco and Tunisia for a Euro-Maghreb partnership accord).

Economic cooperation with industrial countries outside the region is required also by non-economic motives, and particularly in order to alleviate Arab fears about Israel's economic predominance in the region, another strong obstacle to regional economic cooperation.

In any case, waiting for the final peace accord, we should be content with limited achievements, as the avoidance of further fragmentation of the region. The economic agreement reached in April 1994 between Israel and the PLO is positive because it paves the way for the

decoupling of the Israeli and the Palestinian economies, avoiding however a break in their economic relations, which would have given birth to a new protectionist economy, dependent on foreign assistance. Moreover the agreement cautiously introduces elements of economic liberalization, extending to agriculture a free trade approach (except for six goods, subject to temporary restrictions, which would be eliminated by 1998).

Given these trends, the support provided to a comprehensive peace accord by industrial countries should be differentiated, according to the stage reached by economic reforms in the various countries.

In Egypt, where conditionality is waning, the most appropriate form of external support consists in trade concessions.

In Jordan, which is already committed to accelerating economic reforms under the new agreement with the IMF, conditionality is still effective and its role may be enhanced by a Paris Club debt reduction linked to the regular implementation of IMF-supported economic programmes.

Syria represents the most difficult case. We may expect a slow progress towards economic liberalization<sup>19</sup> and an extremely cautious approach to public enterprise reform (which would entail significant job losses and price increases). At present no room for an IMF agreement exists. However, a comprehensive peace would strongly increase the desirability of integration into the world economy and, therefore, open the way to more cooperative relations with the IFIs. In this case some friendly countries may provide a concessional loan in order to settle the arrears to the World Bank. That may be followed by an adjustment loan from the World Bank and perhaps by the organization of a Consultative Group. In this case, an appropriate external support of economic reforms would be an ad-hoc fund to alleviate the negative social impact of economic reforms, building upon the experience of Egypt's Social Fund and Jordan's Development and Employment Fund.

External support of economic reforms should therefore become more flexible: financial support will be only one element of a more complex approach, as the European Commission already suggested in its reflections on future relations between the European Union and the Middle East<sup>20</sup>. Recalling its previous proposals for a Euro-Maghreb partnership, the European Commission suggested a similar approach to the cooperation with the Middle East, inclusive of political dialogue, trade agreements (leading to a free trade accord with the Arab countries of the region), economical, technical, cultural and financial cooperation.

This proposal, together with others which may come from other industrial countries, will set the scene for future economic developments in the region.

## Notes

1. Heba HANOUSSA, Nemat SHAFIK, "The Economics of Peace: the Egyptian Case", in *The Economics of Middle East Peace*, ed. Stanley Fischer, Dani Rodrik and Elias Tuma, Cambridge, Mass., 1993, p. 25.
2. During the last 30 years Egypt and Jordan always registered a trade deficit while Syria registered a trade surplus in 1989-92 only (see below).
3. *Middle East Economic Digest*, 22 March 1991, p. 7.
4. Cf. Said EL-NAGGAR, Mohamed EL-ERIAN, "The Economic Implications of a Comprehensive Peace in the Middle East", in *The Economics of Middle East Peace*, cit., p. 205-225.
5. Fiscal adjustment is the top priority given the collapse of government revenues during the civil war. Progress has been already achieved: in 1993 fiscal deficit was equal to 40 per cent of public expenditures (Banque Audi, *Quarterly Economic Report*, 4th quarter 1993, p. 2), as compared to 88 per cent in 1989 (Banque du Liban, *Bulletin Trimestriel*, 3rd quarter 1993, p. 7).
6. According to official statistics, international reserves (foreign exchange, SDRs and gold) decreased from JD 380 million at end-1983 to JD 205 million at end-1987 and to a negative level (-10 million of JD) at end-1988. The 1988 liquidity crisis was linked to the accumulation of claims on the Central Bank of Iraq under the bilateral trade and payments agreement. According to official statistics, "other foreign assets" (mainly or entirely consisting of claims on Iraq) increased from JD 28 million at end-1983 to JD 186 million at end-1987 and to JD 229 million at end-1988. After a temporary decline (to JD 157 million at end-1990), "other foreign assets" further increased, reaching JD 495 million at end-February 1994.
7. In the 1989-90 period a rapid increase in oil exports led to an external current account surplus of \$3 billion. However, this result was also due to a massive increase in exports to the former Soviet Union (table 5), under the bilateral payments agreement, in order to reduce Syrian debt. When Syrian authorities restrained them, these exports (mainly from the private sector) were unable to find alternative markets. Current account figures are on a cash basis, i.e. they exclude interest due but not paid. Military imports and their financing are also excluded.
8. *Middle East Economic Digest*, 21 January 1994, p. 3.
9. Official balance of payments statistics use an exchange rate of LS 24.92 per US \$ for 1991 and of LS 28.26 per US \$ for 1992; see Central Bank of Syria, *Quarterly Bulletin 1991-92*, vol. 29-30, no. 1-4, p. 49.
10. *Middle East Economic Digest*, 13 May 1994, p. 39.
11. *Middle East Economic Survey*, 31 January 1994, p. B2.
12. *Middle East Economic Digest*, 9 October 1992, p. 3.
13. The quota denominated in hard currency is unknown.
14. According to the Russian news agency Itar-Tass (as reported by BBC, *Summary of World Broadcasts*, ME/1983, 28 April 1994, p. MED/8), during a recent visit to Syria "the Russian side had expressed willingness to offset more than 80 per cent of the debt, but the Syrians wanted 92 per cent to be offset". However, according to *Izvestiya* (12 May 1994, as reported by BBC, cit., MEW/0333, 17 May 1994, p. WME/10), "political factors as well as quotations of Syrian debts on the world market of debts will be taken into account in determining writing-off percentage. But those will be insignificant sums and in no case 90 per cent". On the secondary market Syrian debt is traded only occasionally, at 30-35 per cent of its face value (*International Financing Review*, 14 May 1994, p. 51).
15. See Walid KHADDURI, "The Oil and Gas Scene in Syria", *Middle East Economic Survey*, 1 March 1993, p. A3-A11.
16. Commission of the European Communities, *The Future of Relations between the Community and the Maghreb*, SEC(92)401, 30 April 1992.
17. It should be noted that in January 1994 GATT set up a working party examining Jordan's recent application for full membership. Egypt is a full GATT member since 1970 while Syria has an observer status.
18. See the paper mentioned above, note 4, and Ishac Diwan -Nick Papandreou, "The Peace Process and Economic Reforms in the Middle East", in *The Economics of Middle East Peace*, cit., p. 227-255.
19. In May 1994 the increase in some administered prices was followed by a 30 per cent increase in public-sector wages (*Middle East Economic Digest*, 13 May 1994, p. 39; id., 3 June 1994, p. 39).
20. Commission of the European Communities, *Future Relations and Cooperation between the Community and the Middle East*, COM(93)375, 8 September 1993.

Table 1. Egypt: GDP growth and structure (1)

	Real growth %			Relative importance		
	1987/88- -1991/92			1992/93		1992/93
	1991/92	1992/93	Total	Private	Public	
Commodities	3.7	1.7	1.6	31.0	18.5	49.5
Agriculture	2.8	2.0	2.9	16.4	0.2	16.6
Industry & mining	4.9	1.5	2.7	9.7	7.0	16.7
Petroleum	0.4	1.8	4.1	1.7	8.4	10.1
Electricity	6.0	4.6	4.6	0.0	1.7	1.7
Construction	5.0	0.7	-11.9	3.1	1.3	4.4
Productive services	4.0	1.9	2.9	20.8	12.6	33.4
Transport & comm.	3.8	2.0	4.2	3.3	3.5	6.8
Suez Canal	1.9	0.0	3.7	0.0	4.7	4.7
Trade	3.4	1.8	3.6	15.2	1.6	16.8
Finance	3.9	1.7	3.4	1.0	2.5	3.5
Insurance	2.6	5.3	2.5	0.0	0.0	0.0
Tourism, hotel & rest.	17.3	5.3	-11.4	1.4	0.2	1.6
Social services	4.4	2.4	4.2	9.4	7.7	17.1
Total	3.9	1.9	2.4	61.2	38.8	100.0

(1) Fiscal years starting July 1. All figures at factor cost. Figures for 1987/88-1991/92 are computed at 1986/87 prices; other figures at 1991/92 prices.

Source: Central Bank of Egypt, Annual Reports for 1991/92 and 1992/93.

Table 2. Egypt: balance of payments, 1989/90-1992/93 (\$ million) (1)

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
Exports, f.o.b.	3145	3889	3634	3417
Imports, c.i.f.	11441	11424	10054	10732
Trade balance	-8296	-7535	-6420	-7315
Services and income (net)	2826	3670	3641	3472
Suez Canal dues	1472	1662	1950	1941
Interest payments	-1689	-1530	-1320	-1455
Private transfers (net)	3743	3751	5478	7260
Official transfers (net)	1094	1487	1039	1357
Current account balance	-634	1373	3737	4774

(1) Fiscal years starting July 1; cash basis (i.e., figures exclude interest due but not paid).

Source: Central Bank of Egypt, Annual Reports for 1991/92 and 1992/93.

Table 3. Jordan: central government budget (cash basis; in percent of GDP)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (1)	1993 (1)
<u>Revenues</u>	30.5	31.5	35.5	34.8	37.9	40.4	36.7
Domestic revenues	24.6	24.5	24.3	28.5	29.8	36.1	32.7
Tax revenues	11.2	11.5	11.8	14.7	14.4	19.8	18.1
Custom duties	5.0	5.3	4.5	4.5	4.9	8.9	6.9
External aid	5.9	7.0	11.2	6.3	8.1	4.2	3.9
<u>Expenditures</u>	40.5	41.7	42.6	39.5	39.6	36.4	37.3
Current	27.9	30.2	32.2	32.2	32.5	28.7	29.2
Military	11.7	11.6	10.8	9.7	9.7	8.4	8.3
Capital	12.6	11.6	10.4	7.3	7.0	7.7	8.1
<u>Balance</u>	-10.0	-10.2	-7.1	-2.5	-1.7	+4.0	-0.7

(1) Preliminary.

Source: Central Bank of Jordan, Monthly Statistical Bulletin, various issues.

Table 4. Jordan: external public debt (end of period; \$ million) (1)

	1991	1992	—	—
<u>Total</u>	8173	7530	6824	149...
1. Long-term loans	7495	6952	6148	1416
1A. Arab governments	565	548	542	154
Bilateral loans	45	47	47	47
Arab funds	520	500	495	106
1B. Industrial countries	3697	3862	4008	1259
Bilateral loans	2078	2202	2207	277
Export credit guarantees	1619	1660	1801	982
Japan (2)	1231	1309	1494	188
United States (2)	702	675	694	185
Germany (2)	390	412	407	99
France (2)	525	599	567	354
United Kingdom (2)	547	549	547	273
1C. Other governments	622	102	23	4
Russia	570	52	0	0
Brazil	38	37	0	0
1D. Foreign banks	1204	1115	219	0
1E. Foreign companies	55	43	40	0
1F. Multilateral institutions	1352	1281	1316	0
IMF	90	107	77	0
World Bank	781	728	746	0
European Investment Bank	104	117	125	0
AFESD	242	204	248	0
2. Short-term loans	15	0	0	0
3. Bonds	242	221	247	82
4. Leasing contracts	421	357	428	0

(1) Figures represent contracted loans outstanding minus paid principal. Therefore, figures include also undisbursed credit commitments, which usually are excluded from debt statistics.

(2) Bilateral loans plus export credit guarantees.

Source: Central Bank of Jordan, Monthly Statistical Bulletin, vol. 30, no. 2, February 1994, p. 49.

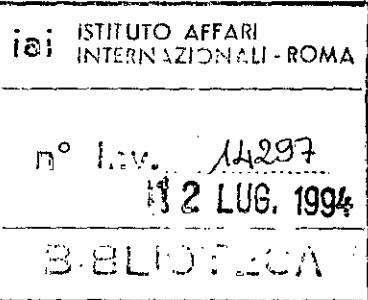
**Table 5. Syria: main economic indicators, 1988-92**  
 (\$ million, unless otherwise indicated)

	1988	1989	1990	1991	1992
GDP (official rate)	16574	18610	23904	28170	33050
(secondary rate) (1)	..	5095	6545	7506	8729
GDP (constant prices)	13.3	-9.0	7.6	11.6	9.6
Oil production (.000 b/g)	270	325	393	477	531
Agricultural production (% change)	35.8	-25.6	19.8	4.3	15.8
Industrial production (% change)	2.8	12.3	9.9	7.0	6.5
Damascus retail prices (average % change)	34.6	11.4	19.4	7.7	9.5
Budget surplus (+)/deficit (-) (grants included) as a % of GDP	+1.2	-0.6	+0.3	+1.4	..
Exports, f.o.b.	1345	3006	4212	3430	3093
crude oil	326	814	1470	1534	1851
manufactured goods	222	647	588	511	140
private sector	493	1442	1838	1216	657
towards FSU/Russia	391	1074	1376	647	48
Investment income: debit (2)	-461	-745	-831	-1096	-1214
Official transfers: credit	537	227	91	238	321
Current account balance (2)	-151	1222	1762	699	55
Long-term loans: amortization (2)	-101	-789	-1146	-531	-269
Total external debt	16384	16882	16448	16867	16513
bilateral	13357	13881	13046	13069	12599
arrears	695	407	686	1458	1785
LS/US\$ (average) (official)	11.225	11.225	11.225	11.225	11.225
(secondary) (1)	..	41.0	41.0	42.1	42.5

(1) The so-called "rate in neighbouring countries".

(2) Cash basis.

Source: Central Bank of Syria, Quarterly Bulletin 1991-92; Opec, Annual Statistical Bulletin 1992; IMF, International Financial Statistics, May 1994; IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook 1993; World Bank, World Debt Tables 1993/94.





٧

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

*(Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994)*

**"Les hydrocarbures du Golfe et les perspectives énergétiko-industrielles d'un Proche-Orient en paix"**

**Louis BLIN**

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des Communautés Européennes*

## Introduction

Depuis l'accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993, le glacis proche-oriental provoqué par le conflit israélo-arabe est en train de fondre. Cette évolution pourrait restaurer le rôle historique de carrefour d'échanges entre l'Asie, l'Europe et l'Afrique joué par le Proche-Orient, ouvrant de nouvelles perspectives à l'économie pétrolière mondiale. Le "protocole sur la coopération israélo-palestinienne concernant des programmes de développement régional" figurant en annexe IV de cet accord, mentionne la "coopération régionale pour le transfert, la distribution et l'exploitation régionale du gaz, pétrole et autres sources d'énergie" parmi ces programmes. Malgré l'absence de délimitation du mot "régional" dans ce protocole, son extension à tout le Moyen-Orient, y compris le Golfe, y est sous-entendu. Après l'Egypte en 1979, les Palestiniens ont donc accepté d'établir avec Israël une coopération dans le domaine des hydrocarbures, dont ils deviendraient ainsi le troisième partenaire dans la région. Le territoire qui devrait échoir aux Palestiniens ne recélant très probablement pas de pétrole, le rôle que leur assigne implicitement le protocole est de faciliter le rapprochement des pays du Golfe (Arabie Saoudite, Oman, Emirats Arabes Unis, Qatar, Bahreïn, Koweït, Irak et Iran) du noyau ainsi constitué. Si cette éventualité est essentiellement liée à des développements politiques, ils pourraient contribuer activement à sa concrétisation, vu leur place dans l'économie de ces pays.

Plus que dans l'exploitation et la distribution, c'est dans le troisième domaine cité par l'accord israélo-palestinien, celui du transfert d'hydrocarbures, que la coopération pétrolière au Moyen-Orient paraît la plus prometteuse. Elle pourra se baser sur des acquis passés ou présents liés à la géographie de la région et sera poussée par les perspectives du marché pétrolier mondial. Puisque les pays importateurs de la région (Jordanie, Liban, Israël et Territoires Occupés) ne rassemblent qu'une dizaine de millions d'habitants, ce pronostic n'est pas justifié par leur marché, mais par le rôle potentiel de voie de transit du Proche-Orient, conforme à sa vocation séculaire de carrefour des échanges entre l'Asie, l'Afrique et l'Europe. La situation de belligérance dont cette région souffre depuis un demi-siècle peut être considérée comme une exception à cette règle géographique inscrite dans l'histoire de ses peuples. Elle a empêché les pays de la façade méditerranéenne de bénéficier de leur position pour s'approvisionner en pétrole à bon marché et surtout pour toucher d'importantes redevances de transit.

En cas de règlement du conflit israélo-arabe, l'ouverture des frontières entre Israël et ses voisins permettrait de réutiliser les voies de transport des hydrocarbures du Moyen-Orient tracées avant la création de cet Etat en 1948 ou d'en créer de nouvelles. Le réseau actuel d'oléoducs de ces pays est aujourd'hui peu utilisé, toute la configuration des moyens d'évacuation du pétrole moyen-oriental ayant été planifiée depuis 45 ans de manière à les contourner pour des motifs politiques. Le pétrole extrait dans la région du Golfe est en conséquence exporté vers ses clients occidentaux au prix de coûteux détours, en contournant la péninsule arabique ou même l'Afrique, ou via les oléoducs transsaoudiens, puis la mer Rouge et le canal de Suez ou la partie africaine de l'Egypte.

Nous examinerons ci-après l'impact que la paix pourrait avoir sur le transit pétrolier via la côte orientale de la Méditerranée, puis sur le transport du gaz naturel, avant de dessiner les contours d'une industrialisation de cette région basée sur ces potentialités.

## Le réseau de transfert du pétrole moyen-oriental vers la Méditerranée

Le Golfe a deux groupes essentiels de clients pour son pétrole, au milieu desquels il est situé et dont d'immenses distances le séparent : à l'ouest, l'Europe et la côte occidentale des Etats-Unis ; à l'est, la côte orientale de ce pays et l'Asie. Outre la maîtrise des zones de production, dont la guerre contre l'Irak est la dernière illustration, la sécurité de l'approvisionnement pétrolier de l'Occident repose sur celle de son acheminement à partir des puits. Sa domination sur les espaces maritimes internationaux l'a conduit à privilégier le

transport par mer, malgré quelques accrocs : la fermeture du canal de Suez en raison du conflit israélo-arabe et l'impact momentané du conflit irako-iranien sur la circulation dans le Golfe. Ce mode de transport est le plus économique pour le transfert du pétrole vers l'est, mais il ne l'est théoriquement pas pour son évacuation vers l'ouest. C'est pourquoi des oléoducs ont été posés durant la première moitié du XXème siècle entre les zones productrices et certains ports du Levant méditerranéen.

### *Le canal de Suez*

Le trafic du canal de Suez est pour partie composée de pétroliers acheminant du pétrole vers l'Ouest ou revenant s'approvisionner dans le Golfe. Ils ont représenté de 1990 à 1992 environ le tiers du tonnage net des bateaux ayant emprunté la voie d'eau, le pétrole et les produits pétroliers constituant 30% des marchandises transportées durant cette période (tableau 1). Sur une quantité moyenne de 82.600 tonnes d'hydrocarbures ayant transité par le canal pendant ces trois ans, 84% l'ont fait dans le sens Sud-Nord. Les pays du Golfe ont représenté entre 64,4% et 72,3% de ce trafic, mais ces trois années ont été perturbées par la guerre du Golfe et ses conséquences sur les exportations koweïtiennes et irakiennes. Une fois celles-ci revenues à la normale, le trafic pétrolier du canal de Suez pourrait retrouver le niveau record atteint en 1986 (105 millions de tonnes, dont 92 Mt dans le sens Sud-Nord), puis le dépasser. La société exploitante, la Suez Canal Authority (SCA, publique), ne publie pas d'état détaillé de ses revenus, mais, si l'on estime de façon grossière que les pétroliers empruntant le canal de Suez paient des droits de transit médians, on peut calculer que les pays du Golfe ont versé en 1992 environ 360 millions \$ pour le passage de 51,5 millions de tonnes de pétrole par le canal de Suez, soit plus de 0,9 \$/baril. Le transit du pétrole du Golfe par le canal est donc particulièrement lucratif pour l'Egypte. Il est orienté pour les trois-quarts environ vers les ports méditerranéens, européens principalement.

Tableau 1 : Evolution du trafic pétrolier du canal de Suez

	1990		1991		1992	
	000 t	%	000 t	%	000 t	%
Tonnage net	410.322	-	426.449	-	369.779	-
dont : pétroliers	158.655	38,7	156.809	36,8	118.154	27,7
Marchandises transportées	271.881	-	272.542	-	275.027	-
dont : hydrocarbures	79.640	29,3	84.877	31,1	83.270	30,3
Trafic pétrolier dans le sens Sud-Nord	65.796	-	70.535	-	71.283	-
dont : pays du Golfe	42.374	64,4	48.243	68,7	51.534	72,3
Egypte	18.201	27,7	15.963	22,6	13.117	18,4

Source : Suez Canal Authority.

Malgré les travaux d'agrandissement menés entre sa réouverture au trafic international en juin 1975 et 1980, le canal de Suez ne peut recevoir que les navires chargés jaugeant jusqu'à 180.000 tonnes de port en lourd (tpl), ce qui exclut les super-pétroliers, ou les bateaux vides jusqu'à 370.000 tpl. Ceci limite son intérêt pour le trafic de brut, par nature pondéreux et lointain, et fréquemment réalisé en conséquence par des navires de très grande capacité (de 350.000 tpl à 500.000 tpl). Dès 1984, la SCA a étudié plusieurs éventualités d'agrandissement du canal de Suez, afin de permettre aux bateaux jaugeant jusqu'à 270.000 tpl ou 350.000 tpl de le franchir. Ce projet est exclusivement dirigé vers les pétroliers, qui sont les seuls navires de cette taille. La première de ces deux options impliquerait des travaux d'un coût évalué à 1,2 milliard \$ par une étude achevée à la fin de 1991, mais les nouvelles réglementations tendant à imposer l'utilisation de pétroliers à double coque pourraient augmenter le devis, puisque leur tirant d'eau devrait être supérieur à celle des tankers actuels, pour une capacité équivalente. L'ampleur des investissements nécessaires a dissuadé jusqu'à présent la SCA d'entreprendre ces travaux.

Les super-pétroliers empruntent la route du Cap de Bonne Espérance, qui ajoute une quinzaine de jours à leur trajet, ou déchargent leur cargaison au terminal d'Aïn Sukhna, à 20 km au sud de Suez, d'où elle est acheminée par un oléoduc terrestre jusqu'à la côte méditerranéenne de l'Egypte, où elle est de nouveau chargée sur des pétroliers. Cet oléoduc, le Sumed, constitue essentiellement un complément du canal de Suez, mais il le concurrence également, puisque la SCA estime que la majorité des tankers l'utilisant pourraient emprunter la voie d'eau<sup>1</sup>.

#### *Le Sumed*

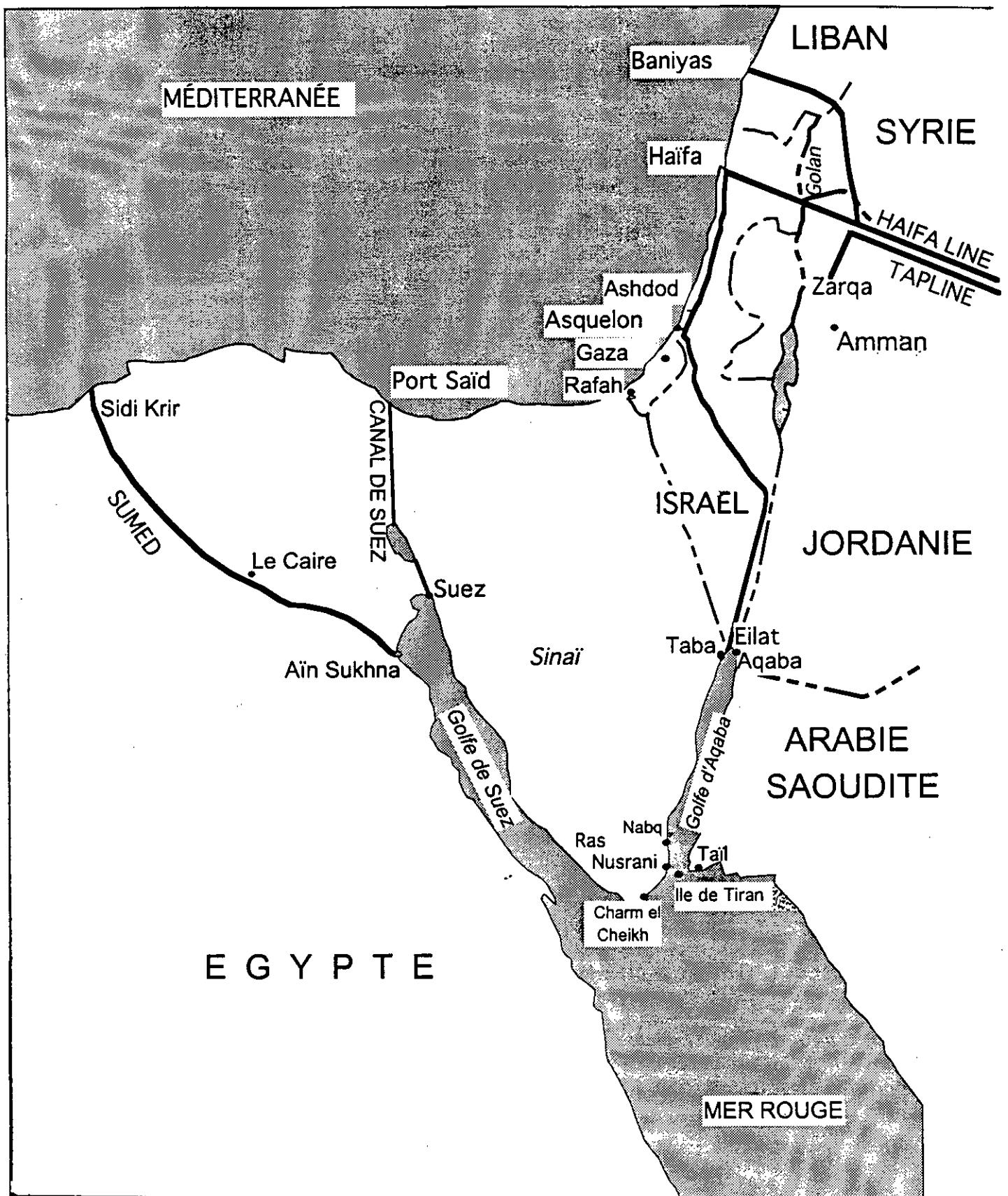
Inauguré en février 1977, l'oléoduc Sumed (pour Suez-Méditerranée) relie sur 320 km Aïn Sukhna, sur la mer Rouge, à Sidi Krir, sur la Méditerranée (voir carte) par deux conduites parallèles d'une capacité globale de 2,4 millions de barils/jour (120 Mt/an, mais 80 Mt/an seulement avant mai 1994). Adopté alors que le Sinaï était encore sous occupation israélienne, au moment de la réouverture du canal de Suez, l'itinéraire emprunté par cet oléoduc est deux fois plus long que la liaison Suez-Port-Saïd, qui était alors la plus courte entre la mer Rouge et la Méditerranée en Egypte. Contourner le delta du Nil lui assurait une profondeur stratégique qui justifiait le surcoût ainsi occasionné, mais qui a perdu sa raison d'être deux ans seulement après sa mise en service, suite au traité de paix israélo-égyptien. Cet oléoduc est exploité par l'Arab Petroleum Pipeline Company, société fondée en 1974 dont le capital (400 millions \$) est réparti entre l'Egyptian General Petroleum Corporation (50%), l'entreprise publique saoudienne Petromin (15%), l'Abu Dhabi National Oil Co. (15%), la Qatar General Petroleum Corporation (5%) et trois firmes publiques koweïtiennes (15%). Des pétroliers jaugeant jusqu'à 500.000 tpl peuvent accoster à ses terminaux.

L'extension des capacités du Sumed a été agréée par le gouvernement égyptien en 1991 de préférence à l agrandissement du canal de Suez en raison de ses délais de réalisation plus courts et de l'avis en ce sens des pays du Golfe. En effet, ces derniers ont obtenu un droit de regard sur le transit de leur pétrole par le Sumed en s'étant portés actionnaires de la société qui l'exploite. C'est probablement pour cette raison que les droits de transit par cet oléoduc (0,35 \$/baril) sont nettement moindres que ceux qui frappent le pétrole franchissant le canal de Suez. La différence (0,5 \$/baril ou 4 \$/tonne) ne peut se justifier par les frais de transbordement du pétrole de part et d'autres du Sumed. En conséquence, les recettes que cet oléoduc a procurées ces dernières années à l'Etat égyptien sont, avec 100 millions \$/an environ, largement inférieures aux revenus qu'il tire du transit pétrolier par le canal de Suez.

L'Arab Petroleum Pipeline Co. a par ailleurs décidé de porter les capacités de stockage de ses terminaux de 2,4 à 6,9 millions de barils dans une première phase, puis à 10 millions de barils ultérieurement. Les nouveaux réservoirs pourraient remplacer les pétroliers servant de stockage flottant, que les exportateurs moyen-orientaux maintiennent en Méditerranée afin de sécuriser leurs livraisons de pétrole. En effet, l'Europe du Nord et l'Europe du Sud disposent de capacités de stockage respectives de 10 millions de tonnes et 3 Mt, alors que leurs consommations pétrolières sont presque similaires. Il y a donc un manque de capacités de stockage en Méditerranée que le Sumed peut contribuer à combler, d'autant plus que les trois-quarts du pétrole transitant par le Sumed sont destinés à des clients méditerranéens, le restant se répartissant entre les ports non-méditerranéens de l'Europe et les Etats-Unis. Suivant l'expérience de Rotterdam, la présence d'importants stocks de pétrole à Sidi Krir pourrait de plus y entraîner l'apparition d'un marché pétrolier.

Le canal de Suez et le Sumed sont les deux seules voies de transit du pétrole du Golfe vers l'ouest de Suez actuellement en service, alors que plusieurs voies terrestres débouchaient jadis sur la Méditerranée. Inutilisées pour le moment, elles sont susceptibles de les concurrencer à l'avenir.

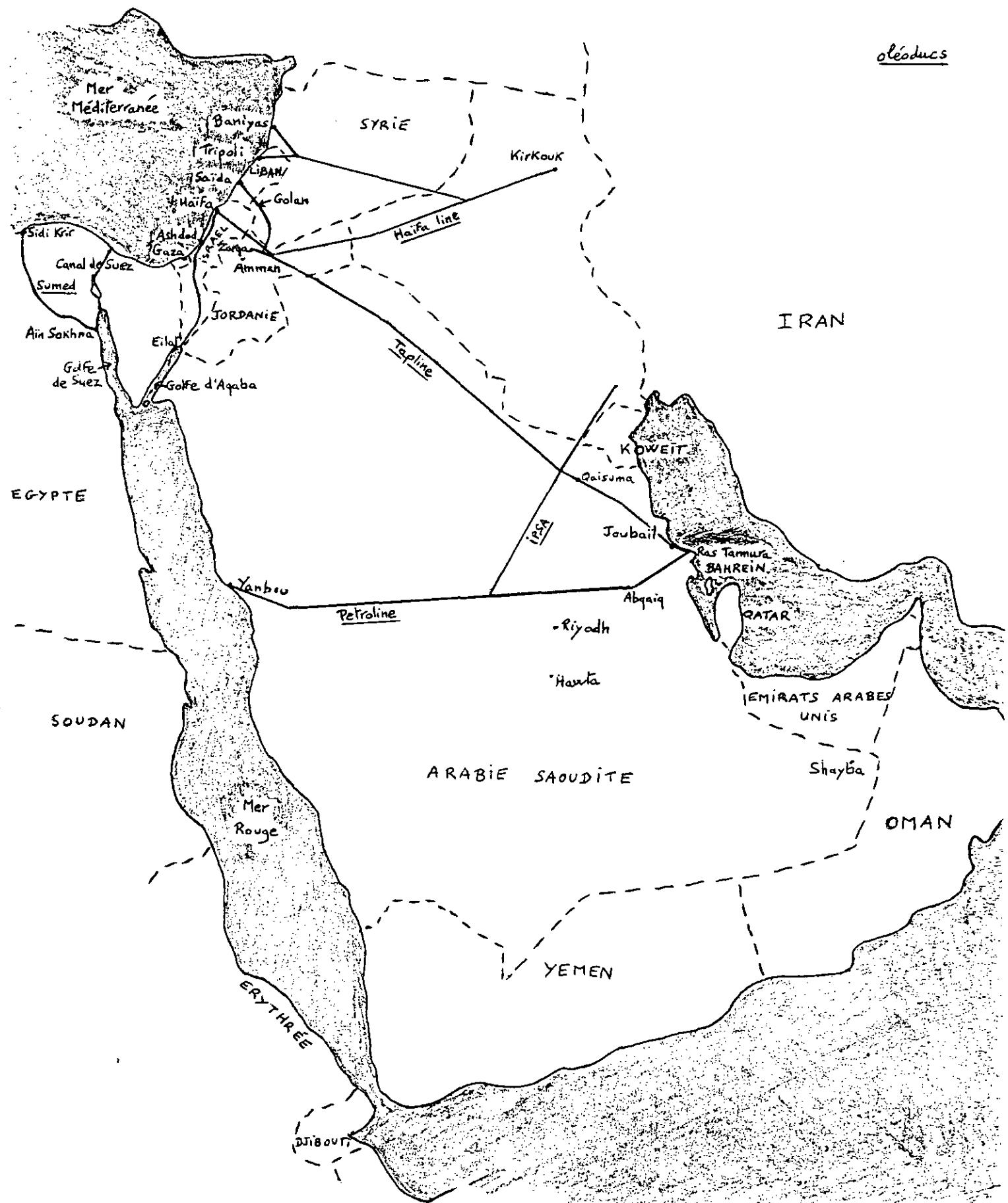
## LES OLEODUCS AU PROCHE-ORIENT



## LES OLÉODUCS AU MÉDÉSIN-ORIENT

TURQUIE

oléoducs



### *La Tapline*

L'oléoduc "Tapline" a une capacité de 470.000 barils/jour, soit 23,5 M t/an. Il part de Qaisuma, localité du nord-est saoudien reliée au terminal d'exportation de Ras Tannura par un autre oléoduc, et court jusqu'à la Méditerranée. Construite par la Trans-Arabian Pipeline Company de 1949 à 1951, la Tapline relie ainsi les principaux champs pétroliers de la planète, situés aux alentours de Ras Tannura, au terminal de Zahrani près de Saïda au Liban, où se trouve également une petite raffinerie de 17.500 b/j, via le nord jordanien et le Golan syrien. Le plus long du Moyen-Orient, ce pipeline parcourt 1.980 km du Golfe à la Méditerranée, dont 1.636 km en Arabie Saoudite (dont 1.206 km pour la Tapline proprement dite), 176 km en Jordanie, 127 km en Syrie et 41 km au Liban. Initialement (les accords prévoyant sa construction datent de 1946), cette conduite devait continuer en ligne droite jusqu'à Haïfa, mais la création de l'Etat d'Israël a motivé ce détour. Cet oléoduc a été saboté six fois entre 1967 et 1972, mais n'a pas été fermé à la suite de l'occupation du Golan par Israël. Ce sont des considérations économiques qui ont entraîné la suspension des exportations de pétrole saoudien par le terminal de Zahrani en février 1975. Elles revenaient en effet 2 \$/baril plus cher que les livraisons via le terminal de Ras Tannura, sur le Golfe. Du pétrole a cependant continué à être livré à la raffinerie de Zahrani jusqu'en mars 1983, avec des interruptions dues aux dégâts causés à la raffinerie et à l'oléoduc par Israël en 1981 et 1982. L'arrêt des exportations par le terminal de Zahrani avait entraîné 280 millions \$ de pertes en huit ans.

Par la suite, la Tapline n'a été utilisée que jusqu'à la raffinerie jordanienne de Zarqa, située au nord d'Amman, d'une capacité de 100.000 b/j (5 M t/an), à laquelle elle est reliée par un embranchement de 45 km de long. La Tapline a finalement été fermée par les Saoudiens en 1991 en représailles à la position adoptée par la Jordanie durant la guerre du Golfe. La conduite n'a pas été entretenue depuis son délaissement et la corrosion qui s'en suit rendra onéreuse sa rénovation entre la Jordanie et Zahrani. A court terme donc, cet oléoduc ne pourrait approvisionner que la raffinerie de Zarqa, qui serait susceptible de couvrir les besoins de la Jordanie et de la Cisjordanie. A long terme par contre, la Tapline empruntant l'itinéraire le plus court entre le Golfe et la Méditerranée jusqu'au nord de la Jordanie, elle est une voie porteuse d'avenir dans une hypothèse de paix définitive. Au-delà, l'itinéraire suivi par la "Haïfa line" est plus court et traverse un pays de moins, ce qui abaisserait les droits de transit.

### *Le réseau d'exportation du pétrole irakien*

L'Irak dispose de deux provinces pétrolières situées au nord et au sud du pays, dont les réseaux d'exportation sont distincts. Ils ont été modelés par les soubresauts politiques du Moyen-Orient, dont l'Irak a particulièrement souffert en raison de son enclavement. Le plus ancien a été construit par l'Iraq Petroleum Company (IPC) à partir de 1931 : d'une longueur de 1.000 km, la "Haïfa line" avait pour but de relier les champs pétroliers du nord de l'Irak à la Méditerranée, non par la voie la plus directe qui passait par la Syrie, mais via les territoires sous mandat britannique (Transjordanie et Palestine). Elle joint Kirkouk à la ville jordanienne de Mafraq, où la Tapline la rencontre, puis elle continue jusqu'au port de Haifa, aujourd'hui israélien. Sa longue période de fermeture depuis la création de l'Etat d'Israël en 1948 exclut sa réutilisation ou même sa rénovation, d'autant plus que sa capacité était faible (100.000 b/j). Sa reconstruction entre Kirkouk et la Jordanie paraît exclue en cas de paix au Proche-Orient, puisque d'autres voies d'évacuation du pétrole irakien sont plus rationnelles du point de vue économique. La reconstruction du tronçon allant de Mafraq à Haifa, sur 150 km environ, offrirait par contre un complément naturel à la Tapline. Une voie alternative serait que cette dernière bifurque vers l'ouest dès le parallèle d'Ashdod, port pétrolier israélien sur la Méditerranée, soit dès l'endroit où elle coupe la frontière saoudo-jordanienne. Cet itinéraire aurait cependant le handicap de passer par la Cisjordanie, ce qui ajouterait une incertitude politique ou un pays de transit supplémentaire.

Les autres voies d'évacuation du pétrole irakien ont non seulement été définies en fonction des données du conflit israélo-arabe, mais aussi de l'opposition à la Syrie - voie directe d'accès à la Méditerranée - et à l'Iran, à proximité duquel se trouve le terminal d'exportation maritime irakien, dont la première guerre du Golfe a montré la vulnérabilité de 1980 à 1988. L'Iraq Petroleum Company a également construit deux oléoducs en 1934 et 1951, d'une capacité totale de 700.000 barils/jour (35 M t/an), qui relient Kirkouk en Irak à Baniyas en Syrie et à Tripoli au Liban (890 km et 855 km de long, respectivement). Fermés pour des raisons politiques par la Syrie une première fois en 1976, puis définitivement en 1982, ces oléoducs ont été partiellement réutilisés pour évacuer la production syrienne, mais les tronçons délaissés sont dans un tel état que leur rénovation paraît exclue. A la suite de la fermeture de la voie syrienne, les gisements du nord du pays ont été reliés à la Méditerranée de 1977 à 1987 via la Turquie grâce à deux oléoducs d'une capacité totale de 1,5 M b/j longeant la frontière sud de ce pays jusqu'au terminal de Ceyhan. La Turquie prélevait 0,65 \$/baril de droits de transit sur le pétrole transporté par ces oléoducs au moment de leur fermeture durant l'été 1990, à la suite de l'embargo international décrété contre l'Irak. L'Azerbaïdjan et le Turkménistan étudient actuellement la possibilité de construire des pipelines pouvant raccorder leurs gisements de pétrole à ces oléoducs, dans le cadre de l'Organisation de coopération économique des pays d'Asie centrale, qui associe la Turquie à ces deux pays notamment<sup>2</sup>.

Les gisements du Sud irakien ont quant à eux été connectés à la voie empruntée par la Petroline saoudienne afin d'exporter leur production par Yanbou. Les deux oléoducs (Iraqi Pipeline to Saudi Arabia ou IPSA 1 et 2) mis en service en 1985 et 1990 à cet effet ont une capacité totale de 2,15 M b/j. L'embargo sur le pétrole irakien a entraîné leur désaffection en 1990 et leur remise en service demandera des travaux de réhabilitation préalables. Ces deux réseaux d'évacuation sont enfin reliés depuis 1975 par un "oléoduc stratégique" courant du nord au sud du pays, qui permet donc les exportations par l'un ou par l'autre d'entre eux. Avant l'achèvement du réseau décrit ci-dessus, l'Irak exportait une partie de sa production par camions-citernes via le port jordanien d'Aqaba, qui avait été aménagé à cet effet. Le remplacement de cette solution onéreuse par un oléoduc empruntant l'itinéraire de la Haifa line jusqu'à Zarqa, puis reliant cette ville à Aqaba, avait alors été étudié, mais ne s'est jamais concrétisé. La Jordanie importe donc toujours du pétrole irakien par voie routière, en vertu d'une dérogation à l'embargo international, et la fonction pétrolière d'Aqaba est devenue marginale.

#### *L'oléoduc transisraélien*

L'oléoduc transisraélien relie le port d'Eilat, sur la mer Rouge, à celui d'Ashqelon, sur la Méditerranée, puis au terminal pétrolier d'Ashdod et à la raffinerie de Haïfa. D'une capacité de 200.000 barils/jour, soit 10 M t/an, surdimensionné par rapport à la consommation israélienne, cet oléoduc de 275 km de long achemine notamment les 1,5 à 2 millions de tonnes/an de pétrole livré par l'Egypte à Israël, suivant leur accord de paix signé en 1979. Israël importe le reste de son pétrole par Ashdod, du Mexique principalement. Cet oléoduc n'est utilisé que par Israël mais il pourrait jouer un rôle similaire à celui du Sumed, auquel cas il est probable que sa capacité serait augmentée, de même que celle du terminal d'Ashdod. Dans ce cas, il pourrait être relié au port jordanien d'Aqaba, dont les infrastructures pétrolières sont sous-utilisées, afin d'éviter des travaux à Eilat.

Toutefois, les super-pétroliers (plus de 300.000 tpt) rencontreraient des difficultés à emprunter le détroit de Tiran et le développement touristique du golfe d'Aqaba devrait y condamner à terme la présence de pétroliers, vu les risques de marée noire encourus dans cet espace quasi-fermé. Ces problèmes pourraient être réglés par la pose d'un oléoduc côtier entre la ville saoudienne de Yanbou, terminus des oléoducs transsaoudiens sur la mer Rouge, et Eilat. Ce pipeline présenterait l'intérêt supplémentaire d'éviter une rupture de charge. La traversée sous-marine de la partie nord du golfe d'Aqaba éliminerait les droits de transit dus à la Jordanie. Un embranchement pourrait relier Ashqelon à Gaza, où devrait être construit un port

qui pourrait également avoir une fonction pétrolière. Sa vocation exportatrice pâtit cependant des droits de transit additionnels qu'entraînerait la traversée d'un pays supplémentaire. Enfin, une alternative, proposée dès 1992 par une étude israélienne<sup>3</sup>, serait la pose d'un oléoduc reliant au plus court Eilat à la Méditerranée, le long de la frontière égyptienne. Il faudrait alors construire un terminal d'exportation à Rafah, point sud de la bande de Gaza.

#### *Les autres réseaux d'évacuation*

Enfin, les autres exportateurs de pétrole du Moyen-Orient (Koweït, Qatar, Emirats Arabes Unis, Oman, Yémen et Syrie) ont des réseaux reliant les gisements à leurs côtes, d'où partent l'intégralité de leurs exportations. Les deux premiers de ces pays pourraient facilement se raccorder aux oléoducs transsaoudiens pour diversifier leurs voies d'exportation : le Qatar à la Petroline et le Koweït à la Tapline, une fois celle-ci reconstruite ; cette solution paraît plus réaliste que l'autre éventualité consistant à relier les gisements koweïtiens à la pointe nord du golfe d'Aqaba, solution séduisante puisque directe, mais présentant l'inconvénient politique rédhibitoire de passer par l'Irak. Pour le troisième, cette éventualité est liée à l'itinéraire d'évacuation du pétrole léger (41-42° API) de Shayba dans le Rubaa al-Khali saoudien, découvert aux confins saoudo-omano-émiratis, dont le développement est envisagé d'ici une dizaine d'années pour un coût estimé à 4 milliards \$. Si l'Arabie Saoudite concrétise son projet de pose d'un oléoduc courant le long de la frontière émiratie entre Shayba et Abqaiq, afin d'éviter le transit par le sultanat d'Oman ou les Emirats Arabes Unis, ce dernier pays pourrait se raccorder à la nouvelle conduite. La solution la moins onéreuse serait pourtant d'évacuer le pétrole de Shayba par les Emirats Arabes Unis, ce qui jette un doute sur le raccordement éventuel du réseau de ce pays aux oléoducs saoudiens.

#### **Les perspectives de réorientation en cas de règlement du conflit israélo-arabe**

L'évolution de la concurrence entre les diverses voies d'évacuation du pétrole du Moyen-Orient vers la Méditerranée dépend de la géographie et de divers autres facteurs.

#### *Les paramètres de la réorientation du réseau*

La localisation des zones productrices d'hydrocarbures ne devrait pas y connaître de modification radicale. De "nouveaux producteurs" périphériques sont, certes, venus s'ajouter aux exportateurs traditionnels dans les années 80 (Oman, Yémen, Syrie), mais leurs réserves sont relativement faibles. D'éventuelles nouvelles zones productrices (Soudan, mer Rouge) ne devraient pas davantage modifier les grands courants d'exportation. Le sud de l'Irak est fortement sous-exploité et il est probable qu'à long terme (environ dix ans), la construction de nouvelles infrastructures d'exportation de ses hydrocarbures sera nécessaire, sans pour autant modifier les itinéraires existant. Le développement du gisement de Hawta, au sud de Riyad, entraînera par contre la pose d'un oléoduc d'évacuation raccordé à la Petroline ou rejoignant directement Yanbou. L'apparition d'une nouvelle province pétrolière en Arabie Saoudite conférera alors un argument supplémentaire à la construction d'un oléoduc entre cette ville et la Méditerranée. D'une qualité telle que son raffinage serait presque superflu, le pétrole ultra-léger (44-52° API) de ce gisement devait commencer à être extrait à la fin de 1994, mais la Saudi Aramco a décidé à l'automne 1993 de reporter ce projet tant que les prix du pétrole resteront déprimés, si bien qu'un retard de un à deux ans est prévisible.

La progression de la production de pétrole au Moyen-Orient devrait être spectaculaire, puisque cette région, qui détient les réserves de pétrole les plus aisément extractibles de la planète, est appelée à pallier la baisse prévue de la production des autres zones et à satisfaire l'augmentation de la consommation mondiale. Sa production pourrait passer en conséquence de 880 M t/an actuellement à 1.450 M t/an en l'an 2000 et 1.600 M t/an en 2005, si sont consentis

les quelque 100 milliards \$ d'investissements nécessaires à cet effet. La situation de bas prix du pétrole prévalant depuis la guerre du Golfe décourage les investissements dans la recherche et la production de pétrole et conforte de la sorte la domination future du pétrole du Golfe sur le marché mondial.

Les courants d'exportation du pétrole moyen-oriental pourraient par ailleurs être rééquilibrés en direction de l'Ouest, malgré l'essor économique de la région Pacifique. En effet, les productions de nombre de fournisseurs actuels de l'Europe (Egypte, Algérie, Royaume-Uni, Norvège et même pays issus de l'URSS si leur situation politique ne se stabilise pas) baisseront prochainement, ce qui accentuera son recours au pétrole du Moyen-Orient. Les importations de la côte Est des Etats-Unis devraient également progresser fortement en raison de la baisse de la production texane, en majeure partie au bénéfice du Moyen-Orient.

Les préoccupations environnementales tendent d'autre part à favoriser le transport du pétrole par oléoduc, puisque les pétroliers doivent dorénavant avoir une double coque afin d'atténuer les risques de marée noire, ce qui augmente leur coût de construction. A partir de 1995, seuls les pétroliers de ce type auront le droit d'entrer dans les ports américains.

Les perspectives politiques du Proche-Orient méditerranéen, en cas de règlement du conflit israélo-arabe, peuvent enfin paraître plus rassurantes que celle de la zone du Golfe, théâtre des deux dernières guerres du Moyen-Orient (première et deuxième "guerres du Golfe") et où se font face deux pays à forte instabilité interne (Irak et Iran) et des Etats à structure politique archaïque. Cette situation pourrait rendre de plus en plus délicate la circulation des pétroliers dans les eaux du Golfe, alors que leur nombre pourrait doubler et que viendront s'y adjoindre des méthaniens, qui transporteront quelque 30 milliards m<sup>3</sup>/an de gaz naturel liquéfié. Les mésaventures passées du transit du pétrole irakien par la Syrie illustrent bien la primauté des considérations politiques sur l'utilisation du réseau régional de transport d'hydrocarbures, même dans un contexte de paix. Une "paix froide" au Proche-Orient constituerait donc un facteur rédhibitoire pour son développement.

L'ensemble des considérations ci-dessus viennent appuyer l'idée de renforcer le réseau d'évacuation du pétrole moyen-oriental par la Méditerranée, les exportations par le Golfe étant de plus en plus appelées à être dirigées vers les clients situés à l'Est. Les perspectives de doublement des exportations pétrolières des pays du Golfe plaident par ailleurs en faveur de la diversification de leurs voies de transit, seule à même de leur assurer la sécurité nécessaire. La pose d'oléoducs entre les zones productrices du Golfe et la Méditerranée permettrait d'économiser les dépenses liées aux ruptures de charge qu'implique le transit actuel par l'Egypte. Si les champs du Koweït, du Qatar et des Emirats Arabes Unis étaient reliés au réseau saoudien, elle limiterait l'obligation d'employer les deux voies égyptiennes actuelles au pétrole exporté par le Yémen, Oman et l'Iran, pays qui n'utilisent pour le moment guère le Sumed et qui ne comptent que pour environ 10% du trafic pétrolier du canal de Suez.

#### *Les oléoducs de la paix au Proche-Orient*

L'Egypte et la Turquie constituaient les voies de contournement de la zone de conflit, la première pour le pétrole extrait dans la région du Golfe, la deuxième pour les gisements du nord de l'Irak. Ces pays devront s'adapter à la nouvelle configuration régionale issue du règlement du conflit israélo-arabe. La mise à l'étude de la pose d'un oléoduc devant franchir la mer Rouge est la première indication de cette adaptation.

L'Arab Petroleum Pipeline Company a en effet annoncé en octobre 1993 l'achèvement de l'étude de préfaisabilité de l'extension du Sumed à travers la mer Rouge jusqu'au port saoudien de Yanbou. Il serait ainsi relié aux oléoducs transsaoudien Petroline (capacité de 3,35 M b/j) et irako-saoudien IPSA 2 (1,65 M b/j), qui permettent donc l'acheminement de 5 M b/j (250 M t/an) de pétrole du Golfe jusqu'à la mer Rouge. L'intérêt de l'ouvrage serait d'éviter le

chargement du pétrole dans le Golfe ou à Yanbou, son transport par des pétroliers et leur déchargement à Aïn Sukhna, terminal du Sumed sur le golfe de Suez. Le pétrole du Golfe serait ainsi directement acheminé jusqu'à Sidi Krir, terminal méditerranéen de cet oléoduc, où des pétroliers le transporterait jusqu'à sa destination finale. D'un coût évalué à 2 milliards \$, le nouvel oléoduc aurait un premier tronçon sous-marin qui traverserait le golfe de Suez à la longitude d'Aïn Sukhna, puis atteindrait la pointe sud du Sinaï aux environs de Charm El-Cheikh, où il franchirait le golfe d'Aqaba à la hauteur du détroit de Tiran, et longerait enfin la côte saoudienne jusqu'à Yanbou (voir carte).

Pour la traversée du golfe d'Aqaba, l'étude reprend un ancien projet de construction d'un pont entre le Sinaï et le littoral saoudien. Originellement envisagé pour le seul transport routier, ce pont pourrait en effet supporter simultanément l'oléoduc. Étudié par l'Egypte depuis 1982, ce projet avait refait surface lors de la visite effectuée en avril 1989 en Egypte par le roi Fahd d'Arabie Saoudite, à la suite de la réconciliation égypto-arabe. Le coût de l'ouvrage était alors évalué à 800 millions \$, ce qui porte le devis actuel de l'ensemble oléoduc et pont à environ 3 milliards \$. Outre la difficulté de le financer, la réalisation de ce projet se heurtera aux défenseurs de l'environnement de la région concernée, dont les coraux comptent parmi les plus beaux au monde. Le transport du pétrole par oléoducs élimine cependant les risques de marée noire. Elle nécessitera par ailleurs une solution à caractère régional, le détroit de Tiran étant une voie maritime internationale menant aux ports israélien d'Eilat et jordanien d'Aqaba.

La réapparition de ce projet et sa réorientation à des fins pétrolières n'est pas fortuite, puisque les perspectives de paix au Proche-Orient inquiètent les intérêts égyptiens liés au transit pétrolier de la mer Rouge vers la Méditerranée. Les voies d'évacuation du pétrole du Golfe pourraient en effet être modifiées au détriment du Sumed et du canal de Suez. L'Egypte disposerait cependant d'une solution alternative pour conforter les revenus qu'elle tire du transit du pétrole du Moyen-Orient. Si le Sinaï devenait une zone de paix, la solution la plus rationnelle pour relier l'Arabie Saoudite à la Méditerranée serait en effet de prolonger le réseau d'oléoducs de ce pays sur 690 km de Yanbou jusqu'à l'endroit où la frontière saoudo-jordanienne rejoint le golfe d'Aqaba, qu'un pipe-line sous-marin franchirait jusqu'à la localité égyptienne de Taba, distante de moins de 20 km, ce qui ne devrait pas poser de problème technique. Ensuite, une conduite de 240 km de long suivrait à l'ouest la frontière égypto-israélienne et aboutirait à Rafah (ville en partie située en Egypte), où devrait être construit un terminal d'exportation. La pose d'un oléoduc Yanbou-Taba-Rafah palestinienne entièrement sur terre coûterait moins cher, mais son passage par deux pays supplémentaires (la Jordanie et Israël) conduira probablement à privilégier l'itinéraire décrit ci-dessus.

On peut remarquer d'une part que cette solution reprend en partie le projet de prolongement du Sumed jusqu'à Yanbou, d'autre part que l'Egypte vient de construire une route entre Taba et Rafah, le long de laquelle est prévue la construction d'une série de villages à caractère clairement stratégique. La pose d'un oléoduc le long de cette route serait ainsi facilitée. Si les perspectives de paix au Proche-Orient se concrétisent, l'idée d'un oléoduc entre Yanbou et Rafah paraît plus rationnelle que le projet de l'Arab Petroleum Pipeline Company. De plus, la construction de cet ouvrage devrait bénéficier d'un *a priori* favorable par rapport aux projets concurrents Eilat-Ashdod (ou Rafah) et Zarqa-Haïfa en raison des réticences probables de l'Arabie Saoudite de s'engager rapidement dans une coopération d'une telle ampleur avec Israël et, *a contrario*, de l'expérience positive de collaboration saoudo-égyptienne au sein de l'Arab Petroleum Pipeline Company.

La capacité du nouvel oléoduc devrait être au moins égale à celle du Sumed (2,4 M b/j ou 120 M t/an). Vu sa longueur (950 km) et la nécessité de construire un terminal d'exportation et des réservoirs de stockage, le coût total du projet devrait être compris entre 1,5 et 2 milliards \$, soit nettement moins que le projet d'extension du Sumed via le détroit de Tiran. Il est probable que l'Arabie Saoudite prendrait à sa charge la construction du tronçon saoudien de l'ouvrage. La construction et l'exploitation des tronçons international et égyptien de l'oléoduc pourraient

par contre être confiées à une société regroupant l'Egypte et ses utilisateurs du Golfe, du type de l'Arab Petroleum Pipeline Company. Il n'est même pas interdit d'imaginer que cette même société en soit chargée, ce qui permettrait de gérer de façon optimale les exportations de pétrole à partir de Yanbou. Cette ville deviendrait alors le principal lieu de transit pétrolier de la planète, ce qui contrebalaancerait quelque peu le risque stratégique inhérent à l'accroissement du poids de la seule région du Golfe sur la scène pétrolière mondiale. Si l'Egypte prenait à sa charge la moitié du coût des infrastructures à construire sur son territoire dans le cadre de ce projet, elle devrait débourser quelque 300 millions \$, ce qui est largement à sa portée.

### *Concurrence ou complémentarité ?*

A la lumière de ce qui précède, il apparaît que la logique économique plaide en faveur de la construction d'un oléoduc reliant le Golfe à la Méditerranée, avec deux possibilités :

- le renforcement du réseau transsaoudien jusqu'à Yanbou et la pose d'un oléoduc reliant cette ville à la Méditerranée, via Israël ou l'Egypte ;
- l'extension des capacités de la Tapline jusqu'à la Jordanie et la construction d'un nouvel oléoduc la reliant à la Méditerranée via Israël.

La question est de savoir si ces projets sont concurrents ou complémentaires des voies existantes.

L'Europe et les Etats-Unis importent actuellement environ 4 et 2 millions de barils/jour (soit 200 et 100 millions de tonnes/an) de pétrole du Moyen-Orient, respectivement. En 1993, ces exportations se sont réparties comme suit entre les différentes voies de transit (tableau 2) : Canal de Suez, 41,2 millions de tonnes, Sumed, 78 Mt, route du Cap, 180 Mt environ. En dépit de l'immense détours qu'elle entraîne, cette voie est demeurée la principale. Compte tenu des délais de maturation des projets et des projections de la consommation mondiale de pétrole, les infrastructures existantes (Sumed et canal de Suez) ne seront pas concurrencées à court ou moyen terme (5 ans) et devraient à plus long terme devenir des compléments des oléoducs susceptibles de relier les gisements moyen-orientaux à la Méditerranée. Si ces derniers devaient accaparer les exportations additionnelles des pays du Golfe vers l'ouest de Suez, soit 500 M t/an après l'an 2000 sur une augmentation prévue de sa production de pétrole de 800 M t/an, le transit pétrolier vers l'ouest de Suez atteindrait alors 800 M t/an, répartis comme suit : canal de Suez, 100 Mt ; Sumed, 120 Mt ; oléoduc trans-Sinaï (à construire), 120 Mt ; oléoduc trans-israélien (capacité à augmenter), 40 Mt ; Tapline prolongée jusqu'à Haïfa (à reconstruire), 120 Mt ; oléoducs Kirkouk-Ceyhan, 75 Mt ; route du Cap, 225 Mt.

**Tableau 2 : Perspectives de transit du pétrole du Golfe vers l'ouest de Suez à l'horizon 2000-2005**

	1993		Après 2000		Droits de transit M \$
	M t	%	M t	%	
Canal de Suez	41,2	13,7	100	12,5	640
Sumed	78,0	26,0	120	15,0	306
Route du Cap	180,8*	60,3	225	28,1	-
Oléoduc trans-Sinaï	-	-	120	15,0	306
Oléoduc trans-israélien	-	-	40	5,0	102
Tapline	-	-	120	15,0	306
Oléoducs irako-turcs	-	-	75	9,4	191
<b>Total</b>	<b>300,0*</b>	<b>100,0</b>	<b>800</b>	<b>100,0</b>	<b>1.851</b>

Exportations des pays du Conseil de Coopération du Golfe, d'Irak et d'Iran.  
\*Estimations.

Le coût de la construction des nouvelles infrastructures nécessaires à cet effet, y compris les terminaux, dépasserait 5 milliards \$. Les perspectives d'augmentation des exportations du

Golfe et l'ampleur des investissements requis excluent qu'ils fassent double emploi avec les voies existantes. Sur la base des droits perçus en 1992 par l'Egypte, le transit du pétrole du Golfe par les trois voies existantes et les deux proposées ci-dessus rapporteraient d'ici une dizaine d'années 1,85 milliard \$ par an à l'Egypte, Israël, la Jordanie et la Turquie (tableau 2).

### *Essai de prospective*

Compte tenu de l'ampleur des besoins de transport, les nouveaux ouvrages proposés semblent eux-mêmes davantage complémentaires que concurrents. Cependant, l'importance du financement requis (de 1,5 à 2 milliards \$ pour chacun d'entre eux) rend hypothétique leur réalisation simultanée, si bien que l'Arabie Saoudite, principal pays concerné dans tous les cas, devrait accorder la priorité à l'une des deux voies. Son choix dépendra notamment des conditions offertes par les pays de transit, dont les franges méditerranéennes seront mises en concurrence pour ces projets. Pour la reconstruction de la Tapline, l'itinéraire vers Haïfa paraît le plus rationnel, bien qu'il y implique la construction d'un terminal d'exportation. Cette ville pourrait de plus être reliée à Saïda et à Gaza en prolongeant l'oléoduc côtier israélien au nord et au sud. Pour la première conduite, la concurrence sera rude entre les itinéraires Yanbou-Taba-Rafah et Yanbou-Eilat-Ashdod. Le premier projet à être assuré du montage financier adéquat devrait être sélectionné, à condition que l'option d'exporter de plus grandes quantités de pétrole du Golfe via les ports proche-orientaux soit retenue.

La rentabilité économique de ces ouvrages ne fait pas de doute. Le transport du pétrole du Golfe jusqu'à l'Europe de l'Ouest revient actuellement à environ 20 \$/tonne par la route du Cap, 18 \$/t en passant par le canal de Suez et 14,5 \$/t via le Sumed. En comptant des droits de transit équivalents à ceux du Sumed, comme indiqué sur le tableau ci-dessus, et des dépenses d'exploitation et de maintenance des oléoducs de 2,5 \$/t, le coût de l'acheminement via la côte orientale de la Méditerranée s'élèverait à 11 \$/t environ, soit, en supposant que les 270 M t/an de pétrole exportés de la sorte selon l'hypothèse exposée plus haut soient intégralement destinés à l'Europe, une économie de 945 millions \$ à 2,4 milliards \$ par an par rapport aux voies existantes. Si l'on chiffre l'investissement à consentir pour leur construction à 4 milliards \$, il serait donc amorti en deux à quatre ans. Le gain par baril, qui s'étagerait donc entre 0,5 \$ et 1,3 \$, demeurerait cependant minime dans une perspective d'augmentation des prix du pétrole : de 2,5% à 6,5% du prix d'un baril à 20 \$, de 2% à 5,2% d'un baril à 25 \$. L'avantage de l'évacuation du pétrole du Golfe par oléoduc plutôt que par les terminaux du Golfe est moins lié au différentiel de coûts de transport qu'à des motifs politiques.

Le principal facteur que les investisseurs prendront en compte pour la construction de ces ouvrages devrait en effet être la perception du risque politique, qu'un retourment historique tend à déplacer depuis le début des années 80 du Levant vers le Golfe. Compte tenu en effet des droits de transit, l'avantage de l'évacuation du pétrole du Golfe par oléoduc plutôt que par le Golfe n'est guère lié au différentiel de coûts de transport, qui devient marginal dans la perspective de l'augmentation des prix du pétrole, que nous avons retenue. La principale source d'approvisionnement en pétrole et en gaz du monde au XXI<sup>e</sup> siècle sera concentrée dans un périmètre géographique d'environ 600 km de long sur 350 km de large dans la partie nord du Golfe. Le stockage d'hydrocarbures, y compris souterrain, a été la première réponse technique donnée à l'instabilité des zones de production. L'intervention militaire américaine au Koweït en a été une autre. La diversification des voies d'exportation en serait une troisième. Elle présenterait l'avantage supplémentaire d'apporter du pétrole bon marché et des recettes de transit aux pays du Proche-Orient, diminuant de la sorte l'aide requise dans le cadre du règlement du conflit israélo-arabe. Enfin, le transit des hydrocarbures du Golfe par un Proche-Orient en paix pourrait non seulement lui apporter des ressources financières, dont les effets pervers sont bien connus, mais aussi contribuer à son industrialisation, basée notamment sur le gaz naturel.

## Les perspectives d'exportations gazières du Golfe

Les ressources gazières du Moyen-Orient n'ont guère été mises en valeur pour l'exportation en raison de son éloignement des marchés de consommation, le transport du gaz étant moins aisé que celui du pétrole. Recélant pourtant 43.000 milliards m<sup>3</sup> de gaz naturel, cette région représente 30% des réserves mondiales, contre 39% localisés dans les républiques anciennement soviétiques. Bien que la part des pays du Golfe dans les réserves mondiales de gaz soit moins importante que celle qu'ils occupent dans les réserves de pétrole, la vocation exportatrice de cette région devrait se concrétiser à mesure qu'augmenteront les importations gazières européennes et asiatiques. La demande mondiale de gaz naturel devrait en effet passer de 2.140 milliards m<sup>3</sup> en 1992 à 2.500 Gm<sup>3</sup> en l'an 2000 (+16,8%) et 3.300 Gm<sup>3</sup> en 2020<sup>4</sup>.

En matière gazière, les pays du Golfe n'exportent jusqu'à présent que vers l'Asie des quantités modestes de gaz naturel liquéfié (GNL) des Emirats Arabes Unis) et très faibles de gaz gazeux (Iran). L'Iran et le Qatar détenant toutefois les principales réserves gazières de la planète, derrière la Russie, ils envisagent (pour le premier) ou ont entrepris (pour le second) de gigantesques projets d'exportation gazière. Le Qatar vendra dans un premier temps du GNL à l'Asie, mais il pourrait également en exporter de petites quantités vers l'Europe à partir de 1998<sup>5</sup>. La construction de gazoducs entre le Qatar, l'Iran et l'Europe a été mise à l'étude au début des années 90, mais elle représenterait des investissements colossaux, qui seront mis en concurrence avec des projets de gazoducs vers les pays asiatiques. Du GNL pourrait également être exporté vers l'Europe par les Emirats Arabes Unis, Oman et le Yémen, mais toujours en petites quantités, les marchés asiatiques étant porteurs et jusqu'à présent plus lucratifs que les marchés européens, où les prix du GNL sont inférieurs du quart environ. A moins de catastrophe en Russie, les sources d'approvisionnement en gaz de l'Europe sont par ailleurs déjà assurées à long terme, bien que son déficit soit appelé à doubler entre 1992 et 2010, grimpant de 135 milliards m<sup>3</sup> à 270 Gm<sup>3</sup><sup>6</sup>. En l'an 2000, les exportations de GNL des pays du Golfe pourraient passer à 19,6 millions de tonnes, dont 10 Mt par le Qatar, 5 Mt par Oman et 4,6 Mt par les Emirats Arabes Unis, contre 2,2 M t/an exportés actuellement par ce seul pays<sup>7</sup>.

L'intérêt de transporter le gaz par des conduites est nettement plus élevé que pour le pétrole, vu le caractère très onéreux des terminaux de liquéfaction et de regazéification. L'éloignement du Moyen-Orient de l'Europe fait en sorte que la pose de gazoducs d'exportation n'est cependant envisageable que dans le cadre de contrats à très long terme présentant une bonne fiabilité. L'Iran a le premier mis à l'étude la construction d'un gazoduc vers l'Europe, qui passerait par la Turquie, mais l'instabilité iranienne devrait retarder le projet. Un gazoduc parallèle pourrait être construit à partir du Qatar, mais ce pays privilégie pour le moment la filière GNL. Il est cependant possible d'envisager pour le long terme la pose d'un gazoduc le reliant au littoral asiatique de la Méditerranée, où serait construite une usine de liquéfaction. Un premier projet en ce sens a commencé à être discuté dès les lendemains de la signature de l'accord israélo-palestinien entre Israël et le Qatar pour la construction d'un gazoduc entre ce pays et Ashqelon, pour un coût évalué à 1,8 milliard \$.<sup>8</sup> Un autre projet de gazoduc potentiellement concurrent, mais uniquement au Proche-Orient, est négocié depuis 1993 par l'entreprise italienne ENI avec l'Egypte. Il vise à exporter le gaz récemment découvert dans le nord de ce pays vers la bande de Gaza, Israël, le Liban et même éventuellement la Turquie, mais sa concrétisation est principalement liée à la confirmation des potentialités exportatrices de l'Egypte. Ce gazoduc de 500 km de long aurait une capacité initiale de 210 millions de pieds cubes/jour (soit 2 millions de tonnes équivalent pétrole/an), qui pourrait être portée à 600 M pc/j, et son coût serait compris entre 800 millions \$ et 1 milliard \$.<sup>9</sup>

Il apparaît en définitive que, sous forme gazeuse ou liquide, le gaz naturel ne devrait accroître de manière significative les exportations d'hydrocarbures du Golfe vers l'Europe qu'à long terme. L'occurrence plus ou moins lointaine de cette éventualité dépendra en dernier

ressort de l'évolution des prix du pétrole, auxquels sont liés ceux du gaz, la rentabilité des exportations gazières étant inférieure à celle des exportations de pétrole.

## **Hydrocarbures du Golfe et industrialisation du Proche-Orient**

### *Perspectives sectorielles*

Le principal intérêt de la construction de gazoducs du Golfe jusqu'au littoral méditerranéen pourrait être d'approvisionner une pétrochimie (ou plutôt gazochimie) de base qui y serait créée, à l'image de ce que l'Arabie Saoudite a déjà accompli à Joubail. Vu sa localisation sur le Golfe, la production de cette ville industrielle est naturellement orientée vers les marchés orientaux. La fonction similaire pour les marchés occidentaux de Yanbou, dont les capacités de production sont largement inférieures, pourrait être utilement complétée par des usines installées sur la côte orientale de la Méditerranée, du nord de l'Egypte au sud de la Turquie. Les bases pétrochimiques européennes y seraient délocalisées au fur et à mesure de leur obsolescence et l'industrie chimique européenne se concentrerait dans la chimie fine (au delà de la "première génération"), c'est-à-dire dans les filières les plus élaborées du point de vue technique, suivant l'évolution globale de l'industrie européenne.

La substitution du gaz au pétrole dans la chimie de base progresse en effet, et la construction d'usines à mi-chemin entre les gisements de gaz naturel et les marchés de destination éviterait le dispendieux transport maritime du gaz. L'Europe importera de façon plus rationnelle les produits chimiques issus de sa transformation, ce qui libèrera ses importations de gaz naturel pour d'autres usages. Principaux clients potentiels, les chimistes européens devraient s'associer aux capitaux du Golfe pour la construction de ces usines, non seulement comme équipementiers, mais aussi en tant qu'investisseurs, comme les firmes asiatiques l'ont fait pour l'édification de la pétrochimie saoudienne. Le transit gazier au Moyen-Orient pourrait ainsi y engendrer une coopération industrielle entre les pays de la région d'une part, entre cette région et l'Europe d'autre part.

Une industrie pétrolière pourrait de plus être installée aux débouchés des oléoducs devant relier le Golfe à la Méditerranée. Selon les mêmes modalités, son développement devrait concerter en priorité les raffineries, qui pourraient approvisionner des unités de transformation placées en aval en Europe. L'avantage du Proche-Orient serait cependant moins important que dans le domaine gazier parce que le pétrole est plus aisément transportable, mais les préoccupations européennes en matière d'environnement poussent à la délocalisation de l'industrie du raffinage.

Une autre utilisation possible du gaz naturel acheminé du Golfe à la côte orientale de la Méditerranée serait l'approvisionnement de centrales électriques dont la production serait principalement orientée vers l'exportation. Les interconnexions électriques circum-méditerranéennes en cours de réalisation confèrent une base tangible à ce projet, qui repose sur la position intermédiaire du Proche-Orient entre deux régions à la consommation électrique différenciée. Si les pointes de la consommation européenne surviennent en hiver, les pays du Golfe, l'Egypte et la Libye consomment à l'inverse davantage d'électricité en été, pour la climatisation. Les interconnexions électriques permettent également de jouer sur les décalages horaires entre les pays, puisque la charge maximale appelée survient dans chaque pays durant les mêmes plages horaires. Pour satisfaire les consommations de pointe par son seul équipement, tout pays est donc obligé d'avoir des capacités de production électrique excédentaires par rapport à ses besoins la plupart du temps. Le principal intérêt des interconnexions électriques internationales est de permettre de réduire la nécessité de recourir à ces capacités excédentaires grâce aux échanges d'électricité entre pays à structure de consommation électrique différente. Elles peuvent de plus engendrer des économies d'investissements supplémentaires si les sources d'énergie sont moins chères dans un des pays

interconnectés, comme c'est le cas pour la France en Europe. On estime par exemple que l'interconnexion des réseaux électriques en Europe occidentale a permis une économie d'investissements de 5 à 10%.

Selon une étude publiée en 1994<sup>10</sup>, la concrétisation des projets d'interconnexions électriques en cours d'étude ou de réalisation entre les pays du Machrek arabe économiserait 9.150 millions \$ d'investissements représentant le coût de construction de centrales électriques d'une puissance totale de 13.320 MW. Les dépenses d'interconnexion étant évaluées à 5.500 millions \$, le seul bénéfice immédiat tiré de ces projets s'élèverait à 3.650 millions \$. Parmi les bénéfices ultérieurs des interconnexions électriques, on peut citer la réduction des coûts de maintenance, les économies autorisées par le passage d'une source d'énergie à une autre en cas de variation de leurs prix (les pays exportateurs de pétrole seraient par exemple en mesure d'augmenter les quantités exportées en cas de hausse des prix s'ils pouvaient délaisser provisoirement leurs centrales au fuel) et la sécurité d'approvisionnement qu'elles assurent (les pays non-interconnectés équipés de centrales hydro-électriques doivent par exemple recourir à d'autres sources d'énergie si une sécheresse survient, ce qui engendre des coûts).

Des centrales électriques construites au Proche-Orient pourraient produire en hiver pour l'Europe et en été pour le Golfe, l'Egypte et la Libye, engendrant ainsi de substantielles économies pour tous ces pays, ce qui assurerait leur rentabilité. De manière annexe, cela éviterait de plus le transport du gaz jusqu'à l'Europe. Les investissements épargnés de la sorte pourraient être affectés à l'établissement ou au renforcement des interconnexions électriques, au prix de revient bien moindre. Les pays d'Europe occidentale sont déjà interconnectés, de l'Espagne à la Grèce, de même que ceux du Maghreb. La Libye et l'Egypte le seront en 1994 et l'achèvement de l'interconnexion entre l'Egypte, la Jordanie (via le golfe d'Aqaba), la Syrie et la Turquie est prévue pour 1996. L'interconnexion des pays du Conseil de Coopération du Golfe est en cours. Des interconnexions entre l'Espagne et le Maroc d'une part, l'Italie et la Tunisie de l'autre, la Grèce et la Turquie enfin, sont à l'étude. La paix au Proche-Orient laisse enfin entrevoir la possibilité d'interconnecter Israël à ses voisins et l'Arabie Saoudite à la Jordanie, ce qui complèterait la liaison du Golfe à l'Océan Atlantique. Des discussions visant à élaborer un plan directeur pour les interconnexions électriques dans le bassin méditerranéen ont été engagées à la fin de 1991<sup>11</sup>.

La rentabilité de ces projets est cependant liée à des améliorations techniques, pour réduire les déperditions d'électricité sur les réseaux. Les découvertes réalisées en 1993 en matière de supraconductivité conféreraient notamment, si elles se traduisent au stade industriel, une position stratégique sans équivalent au Proche-Orient dans le domaine de la génération d'électricité. Enfin, vu l'importance cruciale de la régularité de l'approvisionnement électrique, la mise en place des réseaux évoqués suppose principalement une grande stabilité dans les régions qu'ils sont appelés à traverser.

#### *Industrialisation de la Méditerranée orientale et relations économiques avec l'Europe*

Enfin, puisque des critères de compétitivité internationale présideront à ce processus d'industrialisation de la Méditerranée orientale, tel que défini ci-dessus, ils devraient garantir sa rentabilité. Il y consoliderait la paix en contribuant à son essor économique, plus encore que le transit pétrolier qui aurait principalement des incidences financières. Il est vrai que cette industrie fortement capitaliste et orientée vers l'exportation aurait un impact direct limité sur l'industrialisation de la région. Toutefois, outre les recettes d'exportation qu'elle générerait, son importance indirecte pourrait se révéler considérable. Vu sa structure qui associerait capitaux locaux et européens, sa réussite pourrait tout d'abord servir de référence aux autres investisseurs étrangers et enclencher ainsi un processus qui s'auto-entretiendrait. De plus, si les investisseurs confient le fonctionnement de ces usines à la population locale, qui en a les capacités à tous les niveaux, cette expérience industrielle pourrait ensuite profiter à d'autres secteurs. Une partie de la production de cette industrie serait enfin destinée aux marchés locaux.

Les entreprises européennes de travaux publics ont tiré d'énormes bénéfices des travaux d'infrastructures réalisés dans les pays du Golfe après le premier choc pétrolier. Si elles parviennent à présenter des financements adéquats et acceptent de former des groupements, certaines sociétés locales ont atteint depuis lors une taille suffisante pour pouvoir concurrencer les firmes occidentales dans cette deuxième phase de construction d'infrastructures au Moyen-Orient, qui constitue pour elles une occasion unique à saisir pour s'internationaliser et intégrer de la sorte les pays de cette région dans l'économie mondiale. Des financements locaux liés à la participation de sociétés arabes de travaux publics sont notamment envisageables. En amont de ce processus enfin, les industries locales produisant pour le secteur du BTP - éminemment structurant comme on le sait - grefferaient leur développement et leur ouverture extérieure sur de tels travaux.

Sous les pressions protectionnistes exercées durant les années 80 par son industrie chimique, la Communauté européenne a repoussé vers l'Est les pays du Conseil de coopération du Golfe (Arabie Saoudite, Bahreïn, Emirats Arabes Unis, Koweït, Oman et Qatar) en déclinant leurs demandes répétées de renforcement des liens entre les deux entités. Elle s'embourbe depuis le début des années 90 dans le dégel pro-occidental du bloc communiste. L'essor économique de l'Est méditerranéen, basé sur les ressources du Golfe, pourrait permettre à l'Europe de participer à l'édification d'un nouveau pôle de croissance. L'investissement européen dans la paix au Proche-Orient contrebancerait l'aimantation du Golfe par la zone Pacifique américano-asiatique, dont le développement rapide au cours des dernières années a considérablement bénéficié de la fourniture à bon marché des hydrocarbures du Golfe, quoique cela soit passé sous silence.

De même que l'essor de l'Asie orientale s'est appuyé sur le Japon sans nuire à son économie, de même l'Europe pourrait contribuer au développement du Proche-Orient, non seulement en vertu de l'objectif politique d'y contenir les candidats (musulmans) à l'émigration - comme il est habituellement admis - mais aussi dans son intérêt économique. En effet, dans la perspective du renchérissement des prix des hydrocarbures, le Proche-Orient profiterait de l'association des pays du Golfe à l'édification de son industrie pour conserver un approvisionnement en énergie à des prix compétitifs, ce qui bénéficiera également aux sociétés européennes ayant investi dans sa construction et clientes de sa production. D'autre part, ce processus pourrait peut-être atténuer l'impact de tensions éventuelles sur le marché mondial des hydrocarbures sur les économies européennes. Plus globalement, l'essor économique du Proche-Orient profiterait à l'Europe si ses entreprises y participaient dès à présent en tant qu'investisseurs.

## Conclusion

On peut rester sceptique quant à la concrétisation de la prospective esquissée dans cet article, vu les bas prix du pétrole depuis la guerre du Golfe, qui empêchent les pays producteurs de financer l'augmentation de leurs capacités d'extraction et *a fortiori* d'évacuation de leurs hydrocarbures. Le pessimisme s'accroît si l'on considère le repli sur soi de la Communauté européenne commencé au début des années 80 avec son élargissement à la frange méditerranéenne du vieux continent - exclusif de ses voisins - et renforcé depuis la chute du mur de Berlin. L'Europe tient pourtant dans le processus de consolidation de la paix au Proche-Orient une chance inespérée et probablement unique de faire son retour, pour son intérêt bien compris, dans une région dont elle s'était exclue par son attitude durant la guerre du Golfe. Saura-t-elle la saisir ? La prise en compte du Proche-Orient par l'Union européenne dans la conception de son avenir y serait un puissant catalyseur de coopération. Son rejet y faciliterait au contraire le retour des dissensions. Domaine de complémentarité euro-arabe s'il en est, le secteur énergétique et son aval pourraient jouer un rôle essentiel dans l'avènement d'une zone de co-développement organisée autour de la Méditerranée.

<sup>1</sup> Louis BLIN, "Le transit pétrolier entre le golfe de Suez et la Méditerranée", in *Egypte/Monde Arabe*, 9, 1er trimestre 1992, p.252-256.

<sup>2</sup> *Le Pétrole et le Gaz Arabes (PGA)*, 16 décembre 1993, p.19.

<sup>3</sup> Gideon FISHELSON, *Multinational Cooperation in the Middle East - Pipelines*, Tel Aviv University, The Armand Hammer Fund for Economic Cooperation in the Middle East, septembre 1992, 24 p., ronéo.

<sup>4</sup> *PGA*, 1er septembre 1993, p.3.

<sup>5</sup> Francis PERRIN, "Vers un doublement des exportations arabes de gaz naturel à l'horizon 2000", in *PGA*, 1er décembre 1993, p.41-46.

<sup>6</sup> Michel VALAIS, "L'expansion des marchés et des échanges gaziers dans le monde : potentialités et incertitudes", in *PGA*, 1er juillet 1993, p.37-47.

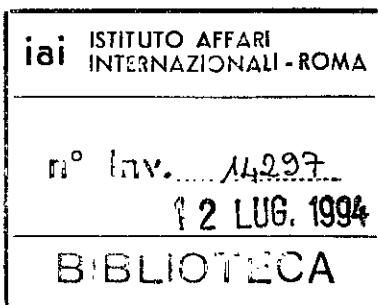
<sup>7</sup> *PGA*, 16 octobre 1993, p.23.

<sup>8</sup> *PGA*, 1er novembre 1993, p.14.

<sup>9</sup> Voir des détails sur ce projet dans mes chroniques économiques de la revue *Egypte/Monde Arabe*, 17, 1er trimestre 1994, et 18, 2ème trimestre 1994.

<sup>10</sup> Fonds Arabe de Développement Economique et Social, *Les interconnexions électriques entre les pays arabes*, communication présentée à la cinquième Conférence arabe de l'énergie, Le Caire, 7-10 mai 1994, 144 p. dactylo.

<sup>11</sup> Michel GRENON, "La coopération méditerranéenne par les interconnexions énergétiques", in Marie-Lucy DUMAS (dir.), *Méditerranée occidentale. Sécurité et coopération*, Paris, FEDN, 1992, p.255.





8

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

"Les entrepreneurs libanais et la paix au Moyen-Orient"

Simone GHAZI-TINAOUI

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des Communautés Européennes*

Lé nouvel ordre international qui a émergé de l'affrontement bipolaire Est/Ouest et de la guerre du Golfe a favorisé la possibilité d'une pacification des conflits régionaux qui, depuis la seconde guerre mondiale, secouaient le monde soulignant ainsi la prépondérance des intérêts économiques sur le facteur militaire.

Se profilent donc derrière les pourparlers de paix au Moyen-Orient des enjeux économiques et se dessinent de nouvelles zones dont certaines seraient appelées à s'intégrer à l'« économie-monde » et d'autres à demeurer « marginalisées, délaissées, désétatisées avec une économie délinquante »<sup>1</sup>.

*Face à ce découplage entre les « zones », les entrepreneurs libanais, qui jouent un rôle important comme générateurs de richesse et comme le passage obligé pour l'établissement et renforcement des liens économiques transrégionaux, s'interrogent sur le sort réservé à leur pays et sur les retombées de la pacification régionale sur la scène libanaise.*

L'histoire récente du Liban a été marquée par de profondes transformations politiques, économiques et sociales : un exode rural considérable, conjugué au gonflement démographique de Beyrouth et de sa banlieue, la présence de la résistance palestinienne armée sur la scène libanaise, la guerre de 1975 avec toutes ses conséquences économiques et militaires, la signature de l'accord de Taëf et, enfin, la conclusion de l'accord israélo-palestinien, première concrétisation des négociations de paix enclenchées à Madrid en 1992.

L'entrepreneur libanais, considéré comme le principal agent du développement économique, a été directement touché par les nombreuses altérations du paysage libanais ; il a dû lutter, seul, pour maintenir son entreprise en fonctionnement et en améliorer les performances. La détermination de l'homme d'affaires libanais à miser sur une terre ravagée nous a amené à examiner les règles de jeu, les modèles de comportement et les structures de l'espace relationnel qui lui ont permis de survivre dans le cadre d'une société en implosion, c'est-à-dire de maintenir une plus-value et les bases d'une économie de marché dans un contexte de disparition de l'État et de démembrément de la société civile<sup>2</sup>. Ainsi, une série d'entretiens a été menée en 1990 auprès de cinquante hommes d'affaires libanais, entretiens dont la finalité a été d'appréhender l'ensemble des représentations que se fait l'entrepreneur de son environnement social et d'analyser les comportements attitudes et conduites à l'égard de ce que semblent être les objectifs réels de son existence sociale et individuelle. De nouvelles rencontres ont eu lieu au cours de l'hiver 1994<sup>3</sup>, dont l'objectif précis était de saisir l'attitude de l'*homo-economicus* libanais face au principal défi de la prochaine décennie, celui de la paix au Moyen-Orient, qui risquerait de remettre en question son insertion dans un environnement régional et international réclamant une plus grande rationalisation de la conduite économique.

### 1943-1990 :

#### Rien n'a changé sur la scène économique.

Le libéralisme économique adopté au Liban depuis son indépendance et qui continue de prévaloir aujourd'hui encore fait partie intégrante d'une idéologie dont s'est imbibé le système politique libanais.

« (...) Au Liban, c'est la liberté, c'est la fiscalité légère qui permettent les mesures sociales les plus larges, les plus efficaces (...) »<sup>4</sup>. « Ce n'est pas de l'Etat et par l'Etat que les Libanais vivent. La gestion des individus au Liban est plus efficace et plus rentable que la gestion de l'Etat »<sup>5</sup>.

Ces citations de Michel Chiha, principal idéologue libanais, porte-parole de la nouvelle élite issue de la classe moyenne et force motrice du capitalisme de commerce libanais, montrent la foi en l'inaffabilité du libéralisme économique au moment où les idées socialistes et dirigistes proliféraient dans le Moyen-Orient. Le système du laissez-faire fondé sur la « main invisible » plutôt que sur le « long bras de l'Etat » était une anomalie au sein du monde arabe et faisait figure de délinquant, drainant vers Beyrouth les capitaux et les entrepreneurs des pays voisins. Cette économie de délinquance a été tolérée dans la mesure où elle a servi de réceptacle au déferlement de capitaux pétroliers en quête de placements et d'intermédiaire commercial pour les

pays voisins. Le Liban devint indissociablement lié aux circuits financiers et commerciaux reliant l'Occident au Proche et au Moyen-Orient<sup>6</sup>.

Jusqu'à l'avènement de la guerre de 1975, la bourgeoisie libanaise (bourgeoisie d'affaires tout d'abord qui s'est reconvertie par la suite en une bourgeoisie financière et industrielle) avait réussi à imposer sa propre idéologie à l'État et légitimait son pouvoir par la prospérité économique du pays.

Le conflit qui a éclaté à partir de cette année ainsi que les troubles politico-militaires et les bouleversements socio-économiques qui en ont émané, ont été considérés par certains sociologues comme l'*« expression dévoyée de la crise sociale aiguë et un point d'aboutissement tronqué des luttes de classes »*<sup>7</sup>. Ces changement conjoncturels n'ont pas réussi à altérer le système économique qui demeure caractérisé par un secteur privé prédominant et un marché libre des changes.

Les principaux groupes politiques et militaires qui s'affrontent sur la scène locale ne paraissent pas différer substantiellement dans leur idéologie économique. Tous semblent accepter les impératifs du système existant, même si leur vision du rôle que devrait assumer le secteur public dans l'activité économique du pays peut varier.

Les discours politiques réclament souvent une action corrective à l'intérieur du système, sans nécessairement s'attaquer à ses caractéristiques de base. Il convient d'ajouter que l'engagement direct sur le territoire libanais de forces régionales à économie socialiste, n'a pas eu un impact apparent sur le système économique. Le libéralisme économique a été toléré une fois de plus dans la mesure où, grâce à des dispositions particulières — notamment en matière de changes —, il a servi l'intérêt des pays voisins, à savoir Israël et la Syrie.

Cependant, si l'économie libanaise, quoique bien malmenée, ne s'est pas écroulée, c'est essentiellement en raison d'une multitude d'initiatives individuelles entreprises par les hommes d'affaires qui ont investi dans un pays en guerre, et ceci malgré maints obstacles dressés sur la voie de la croissance économique.

Les pouvoirs publics, les clients, les fournisseurs, les concurrents constituent la raison d'être de l'entreprise. Il appartient donc à l'entrepreneur d'apprivoiser les éléments qui composent son environnement afin de servir au mieux les intérêts de sa firme<sup>8</sup>. Cette tâche, déjà ardue dans un pays bénéficiant d'un état de sécurité stable et de la présence d'une autorité étatique, est rendue encore plus difficile dans un pays livré à la guerre. L'environnement dans lequel a évolué l'entrepreneur libanais est particulièrement hostile. Il s'agit d'un monde en perpétuel changement, marqué par des vagues de destruction successives, par la faiblesse des autorités et par l'émergence des forces armées qui n'hésitent pas à s'ingérer dans les activités économiques de l'homme d'affaires.

La guerre de 1975 a réduit l'État à sa plus simple expression, à une présence fantomatique. Sa faiblesse — à la fois comme force politique dotée d'appareils contraignants spécifiques et comme lieu d'exercice d'un pouvoir politique légitime, en a fait un élément négligeable dans la croissance économique de l'entreprise. Paralysé par les discussions internes, dépassé par les milices, l'État est demeuré présent sur la scène libanaise par le biais de sa machine administrative et par ses tentatives répétées pour intervenir dans la politique monétaire du pays à la suite de la dévaluation de la livre libanaise.

#### **« Que Dieu protège l'État mais nous en préserve »<sup>9</sup>.**

Les hommes d'affaires libanais se sont organisés durant la guerre de manière à pouvoir se dispenser des services de l'État, se posant ainsi en *Homme-Providence*.

Le conflit, dans son double volet économique et politique, a aggravé la situation financière du salarié moyen. Compte tenu de la dévaluation de la monnaie nationale, du déficit de la sécurité sociale, des coûts d'hospitalisation et de l'absence de transports en commun, l'employé s'est trouvé dans l'incapacité de subvenir aux besoins quotidiens de sa famille, poussant ainsi l'entrepreneur à épauler les salariés en leur accordant, en lieu et place de l'État, des prestations sociales.

Par ailleurs, en l'absence de toute infrastructure et de toute intervention étatique, les hommes d'affaires libanais ont dû établir un réseau relationnel, tant au niveau de l'implantation logistique qu'à celui de l'administration et des forces sur le terrain.

Au niveau de l'administration, les entrepreneurs cherchaient à instituer des relations et des contacts avec les petits fonctionnaires, contacts qui se sont avérés aussi rentables que les connaissances acquises dans les hautes sphères de la bureaucratie, surtout lorsqu'il s'agissait d'obtenir en un temps record l'installation d'une ligne téléphonique ou de télex ou d'éviter le rationnement de l'électricité. Certains entrepreneurs de grande envergure ont été jusqu'à assurer eux-mêmes le remblaiement de la mer pour draguer un port sur la côte libanaise, ou encore acquérir les transformateurs et câbles électriques appartenant à l'Électricité du Liban afin d'installer des bureaux dans des régions qui tardent à être desservies par les services publics. D'autres, ne disposant pas de moyens aussi importants, ont assuré néanmoins leurs propres générateurs, leur eau, ainsi que le transport de leurs employés.

La contrebande, les rançons et les difficultés de passage entre les différentes régions libanaises ont constitué une autre source d'entraves, d'autant plus qu'elles émanaient de multiples unités militaires.

Jusqu'à la signature de l'accord de Taëf, le pouvoir des milices paraît exorbitant. Il s'étend en fait sur trois champs d'action<sup>10</sup> :

1. Le champ politique, où à travers leurs institutions et par le biais des médias créés durant la guerre ou pris à l'État, les milices imposent l'ordre et diffusent une idéologie qui vise à légitimer leur combat.

2. Le champ administratif, où les milices établissent une gestion parallèle à celle de l'État, retirant ainsi des bénéfices substantiels au détriment des autorités publiques.

3. Le champ économique, où taxant les commerçants et industriels, les milices prélèvent un impôt sur les activités économiques et cherchent à jouer un rôle essentiel dans la régulation du marché économique et financier.

La latitude de manœuvre des hommes d'affaires qui ont choisi de demeurer au Liban était en fait assez étroite. Ils ont dû conclure un modus vivendi avec les milices, en vertu duquel argent et amitiés se sont avérés des investissements rentables pour éviter les ennuis. La résistance des entrepreneurs aux éventuelles pressions des forces actives consistait essentiellement à rechercher des appuis au sein de celles-ci pour mieux les éviter. Situation d'autant plus complexe qu'il s'agissait d'entretenir des relations avec les milices de tous bords. Les contacts avec les milices se trouvant de l'autre côté de la ligne de démarcation étaient pris en charge par les clients de l'entrepreneur résidant dans ces régions.

De nouveaux rapports entrepreneur/client se dessinaient. En effet, le client changeait de statut et la nature du contrat également : de *partie à partie*, le client devenait *partie-prenante* modifiant ainsi les fondements du rapport économique qui le liait à son fournisseur.

La décentralisation de l'entreprise, notamment des établissements bancaires, a constitué également une solution majeure aux problèmes de communication soulevé du fait des lignes de démarcation à l'intérieur du pays. En effet, pour des raisons politiques, de sécurité, de commodités et d'éclatement de marché, un grand nombre d'institutions publiques et privées se sont dédoublées, ouvrant sièges, branches, succursales dans les diverses régions et dans les nouveaux pôles. L'industrie a ainsi gagné assez rapidement les zones rurales et semi-rurales malgré l'état rudimentaire de l'infrastructure routière et des réseaux de télécommunications.

L'implantation des succursales des banques revêt, pour sa part, une signification particulière dans la mesure où elle traduit sur le terrain l'esprit du pacte national de 1943 à travers une répartition géographique équitable : 3 succursales dans les régions dites chrétiennes et 3 autres dans les régions dites musulmanes et/ou sous contrôle syrien. A noter que depuis les années soixante, les efforts déployés par l'élite du pays se sont concentrés sur le développement du secteur bancaire ; celui-ci devint par conséquent un symbole de l'ordre politique de 1943. En temps de paix comme en temps de guerre, les banques ont joué un rôle d'intermédiaire politique aussi bien que financier en servant de support aux acteurs politiques et à leur

clientèle<sup>11</sup>. Leur tâche a été considérablement facilitée par le fait que le modèle au sein du système bancaire est calqué sur le modèle du gouvernement libanais et continue à fonctionner en dépit de la paralysie du régime<sup>12</sup>. Par conséquent, la pratique constitutionnelle s'est trouvée transposée au niveau de l'administration de la communauté bancaire et, durant les années de guerre, les entrepreneurs ont réussi à assurer la liaison intercommunautaire au moment où l'État — principal agent catalyseur — était dans l'incapacité de le faire.

Par ailleurs, un des principaux défis qu'a dû affronter l'entrepreneur entre 1975 et 1990 était le maintien de son rôle d'intermédiaire entre l'hinterland arabe et le pôle occidental, et de la *rente* que lui procurait ce rôle. Ainsi, l'exportation des produits et des services libanais est devenue une condition nécessaire pour générer des devises rares, elles-mêmes condition du maintien et de survie de l'entreprise.

L'exportation ne s'est pas effectuée sans difficultés : le Liban devait conquérir des marchés devenus plus professionnels, ayant des exigences différentes de celles des marchés traditionnels au niveau de la régularité de l'approvisionnement, de la qualité et de la quantité des livraisons.

Le monde arabe demeure le principal réceptacle des produits libanais (96 % du total des exportations en 1985 et 66 % en 1987)<sup>13</sup>, et l'Occident le principal fournisseur du Liban en équipements et en matières premières (63 % des importations proviennent des pays industrialisés, principalement des pays de la CEE<sup>14</sup>). Les années de guerre ont donc pas empêché le Liban de maintenir son rôle de relais entre l'Orient et l'Occident; surtout que les exportations d'origine non libanaise à destination des pays arabes n'ont cessé d'augmenter (116 % entre 1984 et 1985)<sup>15</sup>.

Si à partir de 1985 le secteur industriel a enregistré une nette expansion, son amélioration semble revêtir un caractère conjoncturel et peut-être précaire, car elle a été principalement le fruit de la dévaluation de la livre libanaise, rendant le produit libanais dans son rapport qualité/prix compétitif sur les marchés extérieurs. En l'absence de toute infrastructure industrielle et de toute aide du secteur public comme du secteur privé (ralentissement des crédits bancaires), l'avenir du secteur secondaire demeure incertain. Et la question se pose quant à savoir si le pari de l'industrie est jouable à moyen et long terme parce que la détérioration de l'outil de production atteindra sans doute dans certains secteurs un point de non retour et que son remplacement par de nouvelles machines représenterait un investissement fort coûteux. Le Liban perdrait ainsi l'occasion de maintenir son industrie dans la catégorie où le développement est encore possible. Les mutations technologiques vont à une vitesse telle que toute perte de temps sera difficilement récupérable et l'adaptation à la compétition internationale aléatoire.

Cependant, les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de l'industrie libanaise ne l'ont pas empêché de jouer, en complémentarité avec les activités commerciales et financières, un rôle d'intermédiaire entre les économies pétrolières et les pays industrialisés.

Quant au secteur financier, et malgré le dynamisme dont il a fait preuve dans l'exportation de ses activités, il a gardé les méthodes de travail traditionnelles existant au Liban, et ceci sur un marché international soucieux d'adopter les techniques les plus poussées afin d'acquérir les plus grandes parts de capitaux. Ne pouvant concurrencer les banques étrangères du point de vue de la technicité, les banques libanaises ont opté pour une stratégie fondée sur le principe suivant : simplification des procédures et rapidité d'exécution des instructions (mêmes orales !) basée sur la relation de confiance avec la clientèle. Si cette stratégie leur a notamment permis de collecter 36 % des dépôts rassemblés par les banques arabes se trouvant sur la place financière française, elle a en revanche secoué les assises des banques libanaises en 1988-1989 et provoqué la mise en redressement de deux d'entre elles installées sur le marché parisien<sup>16</sup>.

En dépit de cela, l'exportation des produits industriels et bancaires libanais a permis le développement d'une économie de Diaspora et le maintien du Liban dans son rôle de « relais » entre l'Orient et l'Occident. La rente qu'il retire de sa fonction d'intermédiaire s'est ainsi perpétuée non seulement à partir de Beyrouth, mais aussi et surtout à partir des capitales arabes et occidentales comme Amman ou Nicosie, où les services de postes et de télécommunications ont été sous-traités par des entrepreneurs libanais soucieux d'assurer l'articulation de leur

capital autour des capitaux étrangers. Ce fait a entraîné la délocalisation de l'économie nationale et l'installation d'une économie *offshore*.

L'économie de la diaspora, au sens d'une économie excentrée, va constituer une valve de sécurité pour l'économie nationale basée dans la capitale, dont l'importance s'est considérablement réduite en raison du développement et de la multiplication des centres économiques, financiers et commerciaux dans les pays arabes.

A l'issue de 17 ans de guerre, force est de constater que les changements sociaux, politiques et militaires intervenus sur la scène libanaise ont certes modifié le cadre géopolitique de l'entrepreneur, sans toutefois y rapporter des transformations radicales. En effet, de même que l'apparition des nouvelles forces sur le terrain n'a pas annihilé la présence des leaders traditionnels, l'émergence d'une nouvelle couche d'hommes d'affaires, issus des milieux partisans, n'a pas marginalisé l'élite économique d'avant 1975. Cette continuité, tant du système économique libanais que de la classe entrepreneuriale, a favorisé l'adaptation de l'homme d'affaires libanais à un milieu de vie en perpétuelle mouvance.

### **La pacification régionale : Paradoxe et incertitudes.**

L'éventualité d'une pacification régionale qui viendrait normaliser, voire banaliser les rapports économiques entre les pays arabes et Israël — jusqu'alors considéré comme l'ennemi de la nation arabe — a été envisagé différemment par les entrepreneurs libanais. A l'issue des entretiens effectués, l'on pouvait constater deux tendances opposées : la première n'a trouvé que menaces et dangers dans l'établissement de rapports politiques et transrégionaux qui incluraient Israël, allant jusqu'à qualifier la normalisation avec Tel-Aviv d'expérience terrifiante ; la seconde envisage avec plus d'optimisme une telle éventualité, qui serait à même d'entraîner des effets positifs sur l'économie libanaise. Un dénominateur commun aux deux tendances : la nécessité d'établir un marché commun arabe qui renforcerait la position du Liban dans l'étape à venir.

Notons que la première tendance est partagée essentiellement par les entrepreneurs musulmans et par la crise politique du pays. En outre, tables rondes, conférences et colloques ont tous souligné le danger économique israélien en cas d'aboutissement des pourparlers de paix. Ceci a contribué à instaurer un climat général hostile à une normalisation avec Israël, marginalisant ainsi le courant qui lui est favorable.

Pour la majorité des entrepreneurs interrogés, la pacification régionale a été réduite à la déclaration de principes israélo-palestinien, et leur analyses n'ont pu dépasser ce cadre, d'autant que la portée économique dudit accord semble être considérable.

### **« Le danger du traité israélo-palestinien est tout d'abord d'ordre économique ».**

Selon le secteur envisagé — agriculture, industrie ou services — les entrepreneurs estiment qu'Israël possède les atouts nécessaires pour tenir le rôle du leader régional.

### **Au danger israélien se conjugue la « complicité internationale ».**

L'attitude de la Banque mondiale vient conforter les craintes de cette catégorie d'entrepreneurs. « L'aide internationale s'est mobilisée pour financer les projets prévus par l'accord israélo-palestinien : \$ 11 milliards de la Banque mondiale et \$ 600 millions de la Communauté européenne, alors que les \$ 175 millions promis au Liban depuis 8 ans n'ont pas encore été versés ».

Il est bien vrai que le rapport élaboré par la Banque mondiale<sup>17</sup>, rendu public en septembre 1993, accorde la priorité aux projets susceptibles de renforcer les liens entre les pôles du triangle économique, à savoir Israël, les territoires occupés et la Jordanie, reléguant au

second plan les projets relatifs à la reconstruction du Liban et susceptibles de lui faire regagner son rôle régional.

L'échelle de priorités établie par la Banque mondiale semble être dictée par des considérations d'ordre politique étroitement liées au processus de paix et pourrait éventuellement être modifiée à la lumière des progrès enregistrés dans les négociations bilatérales<sup>18</sup>.

Ce langage est inspiré par l'attitude des officiels libanais qui accusent Israël de vouloir entraver la reconstruction du Liban en retardant les aides internationales qui lui sont destinées, dans le but d'exercer une pression sur le Liban pour qu'il participe aux négociations multilatérales et conclue les bilatérales<sup>19</sup>.

A cette pression exercée par la communauté internationale, vient s'ajouter l'attitude des pays arabes qui sont, d'après les entrepreneurs interrogés, « encouragés à investir et à créer des joint-ventures avec la partie israélo-palestinienne, qui possède du point de vue structurel le terrain et les moyens appropriés pour ce genre d'associations avec des frontières ouvertes vers les pays limitrophes et une infrastructure d'autoroutes directes ».

Au tracé Europe-hinterland arabe via le Liban, s'est substitué une liaison directe Israël / territoires occupés / Jordanie où un réseau routier devrait être construit grâce au financement de la Banque mondiale, qui reliera Israël à l'Europe via la Turquie et aux pays arabes via les territoires occupés.

« Même dans l'hypothèse de l'instauration d'un consensus régional, le Liban demeurera un *junior trade partner* (un partenaire de taille réduite) ».

Face à ce courant, se dresse une tendance nettement opposée qui affirme que « toute éventualité d'une paix réelle ou froide ne peut que servir les intérêts du Liban ».

Les tenants de ce courant partent de l'analyse objective des données économiques israéliennes pour constater que l'économie de l'État hébreu connaît des problèmes majeurs et demeure tributaire des aides américaines pour améliorer ses performances. Une étude par secteur est effectuée pour montrer la relativité du danger israélien sur l'économie libanaise. En fait, c'est le secteur primaire, bien plus que le secteur secondaire et tertiaire, qui accusera le coup d'une pacification régionale. Il est à craindre en effet une forte concurrence israélienne à l'égard des cultures côtières, essentiellement les vergers d'agrumes et les oliveraies, alors que l'agriculture pratiquée en haute montagne n'aura pas à subir les effets d'une pacification régionale ; bien au contraire, elle trouvera en Israël un nouveau marché.

Quant au secteur industriel, les entrepreneurs estiment qu'il faut distinguer entre l'industrie de pointe et les industries traditionnelles. L'industrie de point pratiquée en Israël ne l'est guère au Liban ou peu, dans des domaines tels que l'informatique ou l'industrie chimique. Aussi, la concurrence israélienne serait-elle quasi-nulle. « 80 % de la production israélienne ne représentent aucun danger pour l'industrie libanaise. En cas de paix régionale, le Liban pourra vendre aux israéliens »<sup>20</sup>.

Quant à l'industrie manufacturière qui représente l'essentiel de l'activité industrielle du Liban, elle demeure compétitive eu égard au rapport qualité/prix, le coût de la main-d'œuvre libanaise étant moins élevé que celui de la main-d'œuvre israélienne.

Ces entrepreneurs vont encore plus loin dans leur analyse et affirment que le Liban serait le lieu privilégié pour une éventuelle délocalisation de l'industrie israélienne, sinon le réceptacle des produits israéliens semi-finis destinés — dans leur forme finale et sous le label « fabriqué au Liban » — au marché moyen-oriental, car en raison des barrières psychologiques et politiques, il ne suffit pas de signer un accord de paix avec Israël pour consommer des produits israéliens. Le faible échange économique entre l'Egypte et Israël qui persiste 16 ans après Camp David conforte cette hypothèse.

Enfin, pour ce qui est du secteur tertiaire, les hommes d'affaires favorables à une pacification régionale déclarent qu'il faudrait tout d'abord abandonner le cliché « Liban, pays de service et de transit » ; car le Liban a joué le rôle de *broker* avec les Arabes des années

soixante-dix, alors que ces derniers possédaient une économie peu évoluée. Aujourd’hui, ils n’ont plus recours au Liban pour assurer leurs activités économiques ni aux Libanais pour établir leurs relations avec l’Occident.

Concernant le secteur bancaire, les établissements financiers libanais peuvent aisément résister à la concurrence israélienne et occidentale, grâce à leur fonction de banque de détail.

« En fait, le marché bancaire libanais est tellement élémentaire — surtout en l’absence d’une bourse — qu’il ne risque pas d’être écrasé par le marché israélien ». Quant au tourisme, et en dépit de la destruction partielle de l’infrastructure hôtelière, le Liban est appelé à demeurer le lieu de villégiature préféré des Arabes ».

Notons que les banquiers ont été les plus réceptifs à l’idée d’un marché moyen-oriental, estimant que le principal atout du Liban demeure le secteur des services, notamment le secteur bancaire. Il serait intéressant de relever à cet égard que seul un entrepreneur-ingénieur a exprimé la crainte de voir des banques israéliennes ouvrir des branches à Beyrouth et concurrencer les établissements bancaires libanais.

L’optimisme affiché par ces entrepreneurs quant aux opportunités économiques offertes par une éventuelle pacification régionale est conforté par l’idée qu’ils se font de leur propre pouvoir.

« Le Libanais a affronté 17 ans de guerre ; il trouvera le moyen de s’infiltrer et de réussir ».

La créativité de l’homo-economicus libanais, sa capacité d’adaptation à tous les changements conjoncturels, sa confiance inébranlable en sa propre puissance, en son pays et dans les capitaux placés hors du pays, sont autant de thèmes repris par les entrepreneurs partisans d’une pacification régionale.

« Il est certain que face aux prochaines échéances, des ajustements sont nécessaires. Mais le principal bénéfice que retirerait l’économie libanaise d’une paix dans la région, serait l’afflux vers le Liban des milliards de dollars détenus par les Libanais expatriés... ».

Mais pour que le Libanais émigré puisse rapatrier une partie de ses fonds et pour que le Liban puisse attirer les capitaux étrangers, une série de mesures doivent être prises : appliquer une réforme administrative profonde, reconstruire toute l’infrastructure, freiner l’inflation galopante, réduire la dette publique, rééquilibrer le budget, libérer les territoires occupés, et, réconcilier le Libanais avec lui-même. Sans pour autant ignorer les obstacles qui se dressent sur la voie du développement national, ces entrepreneurs misent sur la paix régionale pour relancer et dynamiser l’économie libanaise.

La paix dans la région devient donc le synonyme de sécurité, du retour des capitaux, de l’enclenchement du processus de reconstruction, de génération d’emplois, à condition toutefois que l’État assure son rôle dans l’aventure de la reconstruction du Liban.

### **L’État appelé à définir son objectif économique.**

Entre 1975 et 1990, les hommes d’affaires libanais étaient dans l’expectative d’une amélioration de la situation politique libanaise. Leur mot d’ordre était : prudence et diversification de l’activité économique de l’entreprise. Leur dialogue avec l’État était réduit à la formulation de voeu pieux quant à voire ce dernier asseoir son autorité, rétablir la sécurité et rendre les lois exécutoires. Quatre ans après, les hommes d’affaires libanais demeurent toujours dans l’expectative d’une amélioration de la situation politique locale et régionale ; ils se sont fixés de nouvelles échéances : les élections présidentielles et législatives de 1995 et de 1996, et les pourparlers de paix israélo-arabes. Leur mot d’ordre est : amélioration des performances mais avec le capital humain et financier existant. Leur dialogue avec l’État se traduit par une liste d’exigences, à leur tête, la nécessité de définir un objectif économique.

La planification du développement économique du Liban, telle que prônée par l’équipe du Premier ministre Rafic Hariri et la caste économique qui gravite dans son orbite, tente de faire face au défi de la paix en rétablissant Beyrouth dans son rôle de plaque tournante des services

commerciaux et bancaires. Ceci a poussé nombre d'économistes et d'entrepreneurs à affirmer que la planification envisagée s'appuie sur une configuration financière et économique qui remonte à vingt ans sans tenir compte des besoins prioritaires et réels locaux ; ils ont en outre estimé que toute tentative visant à faire du Liban un pôle attracteur d'un capital régional qui a disparu ou qui tend à disparaître, au lieu de chercher à le réinsérer dans les circuits actuels, consisterait à faire preuve d'un avant-gardisme passiste en raison du changement radical de la morphologie du Moyen-Orient<sup>21</sup>.

Et si certains hommes d'affaires ont convenu de rendre justice au gouvernement pour avoir élaboré un plan de relance économique à long-terme — avec la reconstruction du centre-ville comme base d'un rôle régional futur, parallèlement à la réhabilitation et l'extension des réseaux de transport, l'assainissement du secteur bancaire, la relance progressive des banques spécialisées, ils ont estimé néanmoins qu'il existe de nombreuses conditions politiques et administratives et même démographiques pour que le Liban puisse à la fois recouvrer un rôle régional et un meilleur équilibre interne. En effet, il ne s'agit pas de concentrer géographiquement le développement du pays à Beyrouth et de faire de la capitale le Hong-Kong du Moyen-Orient<sup>22</sup>, mais il faut assurer la participation de toutes les régions libanaises au projet de reconstruction par la création de ports spécialisés, d'universités, de zones industrielles et le développement touristique dans toutes les régions. Il faut également assurer une meilleure redistribution sociale au niveau de l'instruction publique, des centres de santé publique et d'une politique salariale, comme il faut aussi assurer le retour des personnes déplacées<sup>23</sup>, dont la plupart ont perdu leurs sources de revenus. Il faut enfin repenser toute la politique industrielle et financière de l'État en créant un dialogue entre les secteurs privé et public. L'industrie doit être restructurée en axant la production industrielle sur la qualité et l'amélioration des techniques sinon elle ne saurait espérer de crédits en provenance des banques<sup>24</sup>, qui ont perdu toute confiance dans la rentabilité du secteur secondaire. Le secteur agricole doit être mécanisé en instituant des coopératives pour la mise en commun des moyens de travail. Des accords bilatéraux doivent être conclus pour faciliter l'exportation des produits libanais et pour qu'une fois les voies ouvertes, le secteur privé puisse pénétrer les nouveaux marchés. Une politique douanière rationnelle doit être mise au point en tenant compte de la politique économique future du Liban.

Par conséquent, il s'agit pour l'État d'appuyer les secteurs productifs en créant l'infrastructure nécessaire et en fournissant des crédits à moyen et long termes afin d'encourager les investissements et réhabiliter les outils de travail des secteurs primaire et secondaire.

Une planification pour l'an 2000 a vu le jour alors qu'aucune planification du présent n'est effectuée. « Chaque ministère ou institution publique agit seul ; aucune coordination des activités n'est effectuée ; le secteur public est déchiqueté alors qu'il est appelé à collaborer avec le secteur privé tant pour profiter de ses compétences que pour assurer une transparence qui leur fait traditionnellement défaut ».

Certains entrepreneurs vont même jusqu'à appeler à la tenue d'un forum économique auquel toutes les instances du pays participeront dans le but de décréter l'état d'urgence économique et de dégager le Liban du marasme dans lequel il se trouve depuis 1975. Le manque de planification, de consensus économique et de perspectives d'avenir laissent le Liban à la merci des interventions de toute force économique, locale ou étrangère.

« Aujourd'hui, rien n'est encore joué ; rien n'est encore perdu ». Les tenants de ce courant affirment que c'est aux secteurs publics et privé de mobiliser leurs ressources pour redévelopper l'infrastructure à un rythme accéléré.

En d'autres termes, la planification régionale doit servir de catalyseur pour amorcer la relance économique du pays et entamer la réalisation de tous les projets en vue. Et si le Liban va être confronté à un nouveau concurrent, ce dernier n'est pas pour autant redoutable : « Les Libanais sont alarmés par une situation qui n'a pas encore pris forme et qui ne se réalisera pas de sitôt... ». Le Liban dispose de deux atouts essentiels : son capital financier et humain. Il ne faut pas anticiper sur les conséquences de la paix et penser que nous serons dominés. Nous devons agir et coordonner avec les pays arabes. Il s'agit pour nous d'examiner les

données auxquelles il va falloir s'adapter dans l'immédiat, à savoir les accords de coopération conclus avec la Syrie ».

### **Les accords syro-libanais : première étape vers un marché arabe commun.**

Les accords syro-libanais ont été conclus au lendemain de la signature de la déclaration de principes israélo-palestinienne. Ils se fixent pour objectif le renforcement de la coopération économique d'une manière progressive et sur une base de réciprocité afin d'aboutir à la complémentarité économique entre les deux pays par le biais de quatre principes, à savoir la liberté de circulation des personnes, la liberté de circulation des marchandises et des produits nationaux, la liberté de circulation des capitaux entre les deux États, la liberté d'héritage et de propriété dans le cadre des lois et des législations en vigueur dans les deux pays.

Au delà du leitmotiv «coopération et coordination », ces accords prévoient un libre échange avec le Liban et une ouverture du marché syrien aux marchandises, produits et capitaux libanais. Si le marché libanais va être ouvert sans réserve aux produits syriens, l'ouverture du marché syrien demeurerait tributaire de la conjoncture politique interne, soulignant ainsi un premier déséquilibre aux dépens du Liban. En effet, l'ouverture du marché syrien ne peut être que lente et graduelle : le processus de libéralisation en Syrie reste dépendant du contrôle direct de l'État sur tous les leviers de l'activité économique, le secteur public continuant d'être la soupape de sécurité de l'économie contre toute perturbation ou fluctuation internationales<sup>25</sup>.

A ce déséquilibre dans les rapports économiques syro-libanais, les industriels libanais expliquent qu'une coopération économique arabe qui commencerait avec la Syrie constitue l'unique possibilité des Libanais « face à la mauvaise disposition du monde à l'égard du Liban ».

Le « Benelux du Moyen-Orient » constitué par le rapprochement palestino-israélo-jordanien va obliger le gouvernement libanais à trouver des moyens d'auto-défense et d'intégration dans un espace économique élargi, homogène et solide, à savoir la Syrie, considérée comme un recours logique et « dicté par l'histoire et la géographie ».

Le rapprochement libano-syrien viendrait donc compenser la perte éventuelle par le Liban d'une partie de son rôle économique dans l'hinterland arabe.

Notons à cet égard qu'un double langage a été tenu par certains entrepreneurs. Le président de l'Association des industriels qui, en analysant les effets d'une pacification régionale sur le secteur secondaire libanais, avait affirmé que ce dernier ne serait que marginalement atteint<sup>26</sup>, soutint l'inverse en abordant la question du marché commun syro-libanais, proclamant sans ambages la nécessité de dépasser les considérations politiques et d'analyser la situation objectivement à la lumière des chiffres disponibles. « Les Israéliens l'ont déclaré : nous avons les moyens et les Palestiniens ont la main-d'œuvre. Désormais, les Palestiniens se feront les promoteurs et les véhicules des produits israéliens sur les marchés arabes. Le Liban n'a pas les moyens de s'auto-défendre. L'accord avec la Syrie devient une nécessité. Les Syriens sont au Liban avec ou sans notre consentement. Autant réglementer leur présence et nos relations économiques par des textes écrits. L'histoire évolue ; les slogans tombent ; il n'est plus permis d'en rester là alors qu'Israël vient de signer un accord avec les Palestiniens<sup>27</sup> ». En réalité, les accords syro-libanais viennent répondre à deux dangers qui menacent la production libanaise : le danger israélien bien sûr, mais aussi le danger syrien.

En effet, l'espace libanais occupe une place importante dans l'édifice économique syrien.

« A partir de la crise ouverte du Liban en 1975, les militaires syriens vont adopter de nouvelles méthodes d'intervention et de contrôle sur l'économie du Liban... Mais en fait, loin d'être confiné au profit des militaires, cet échange transfrontalier fait aussi l'avantage des civils et ce sont les commerçants, au sens le plus général, englobant les courtiers, les intermédiaires, les transporteurs, les trafiquants et les prébendiers, qui bénéficient des initiatives des dirigeants dans la région et les soutiennent<sup>28</sup> ».

Jusqu'à présent, en l'absence de règlement et en présence d'un déséquilibre dans le rapport de forces, le marché libanais est inondé de produits syriens ; avec les dispositions de ces accords qui, dans les textes, donnent autant de droits au Liban qu'à la Syrie, les Libanais devraient pourvoir rétablir l'équilibre.

En réalité, avant 1988, le Liban n'avait pas besoin de textes pour protéger son économie. Il exportait 35 % de sa production vers la Syrie, légalement ou par des réseaux parallèles. Après 1988, l'industrie syrienne commença à s'imposer à la suite des mesures de libéralisation adoptées par le gouvernement en place. Les commerçants syriens, autorisés à importer des marchandises, ont délaissé le marché libanais pour se diriger vers la source d'approvisionnement au moment où les entrepreneurs libanais perdaient leurs marchés arabes (la Jordanie traitant plutôt avec les territoires occupés et l'Iraq étant paralysé par l'embargo onusien) et se trouvaient dans l'incapacité de se tourner essentiellement vers les marchés occidentaux, vu la faiblesse des infrastructures libanaises.

Des études de faisabilité sont effectuées par des entrepreneurs pour montrer l'intérêt certain que représente le marché syrien.

A noter que les entrepreneurs arméniens, en raison notamment de la présence d'une importante communauté arménienne en Syrie, sont plus disposés que d'autres à investir en Syrie. « Ne se sentant pas plus Libanais que les Syriens, les Arméniens investiront là où leurs capitaux rapporteront plus de bénéfices. Jusqu'à présent, le Liban a pu attirer les capitaux arméniens, mais il semble que la Syrie soit en passe de lui ravir son rôle, en raison essentiellement de sa main d'œuvre bon marché ».

Cependant, certains entrepreneurs demeurent sceptiques quant aux chances de succès de la coopération syro-libanaise : la pénétration sur le marché libanais des « travailleurs syriens », réduisant au chômage la main d'œuvre libanaise et augmentant les risques d'une crise sociale au Liban, le maintien d'un dumping des produits syriens sur le marché libanais en dépit des textes écrits en raison du rapport de forces inégal entre le Liban et la Syrie, sont autant d'éléments négatifs relevés par les entrepreneurs libanais. Mais ces derniers se hâtent de rajouter que, parallèlement, les contacts multiples et permanents avec le Liban du « laissez-faire » ne sont pas sans entraîner des implications en Syrie même, amenant cette dernière à une plus grande libéralisation de son économie.

En fait, l'effort de développement syrien ne peut être appréhendé que dans un contexte régional arabe et l'accord de coopération socio-économique entre Beyrouth et Damas s'inscrit dans ce cadre. Il joue un rôle de décompression pour l'économie syrienne qui étouffait. Reste cependant une double interrogation : dans quelle mesure le pouvoir en place à Damas saura-t-il maîtriser la dynamique ainsi engendrée et éviter de considérables inégalités sociales ? Et dans quelle mesure le pouvoir en place à Beyrouth saura-t-il gérer cette coopération socio-économique doublée d'une étroite coordination politique, tout en évitant que les avantages retirés de cette complémentarité ne soient ceux d'une économie de sous-traitance à un donneur d'ordre unique ?

De nombreux défis propres aux deux économies libanaise et syrienne guettent la réalisation de la coopération économique qui se veut au plus haut degré. Mais un plus grand défi menace cette coopération : il s'agit bien du défi de la paix.

La puissance économique israélienne va s'ouvrir sur le monde arabe : avec ses ramifications et ses antennes à travers le monde et surtout aux États-Unis, elle est le plus à même d'attirer les capitaux étrangers. La Syrie, qui ne représente guère le marché idéal pour les investissements occidentaux, va perdre de surcroît et à l'issue de la pacification régionale, l'attrait qu'elle exerçait sur les pays du Golfe. Reste le Liban que Damas envisage d'ores et déjà comme un espace compensatoire<sup>29</sup>, un espace où le secteur privé syrien pourrait investir et s'enrichir, laissant le champ politique au pouvoir en place, et le secteur public sous le contrôle dudit pouvoir<sup>30</sup>.

Cependant, une exploitation rapide et abusive par la Syrie des ressources économiques libanaises risquerait fort de tuer la poule aux œufs d'or. L'ascendant politique que Damas

exerce sur le pouvoir libanais ne devrait pas amener la Syrie à considérer le Liban comme un partenaire de taille réduite, car seule une coopération rationnelle et directe peut constituer une réponse à la perspective d'une planification régionale.

### **Conclusion.**

Aucune stratégie d'entreprise n'a été élaborée par les entrepreneurs interrogés, qui ont estimé que la paix est encore à ses premiers balbutiements et qu'il est donc inutile d'anticiper les événements. Une telle attitude n'est guère surprenant pour une catégorie d'homme d'affaires qui s'est habituée à élaborer des tactiques de survie plutôt que des stratégies d'entreprises, afin de résister à un guerre longue de plus d'une quinzaine d'années. Notons toutefois qu'un effort considérable est déployé par certaines grandes banques libanaises pour acquérir et former leur personnel aux instruments financiers les plus sophistiqués, s'apprêtant à attirer l'épargne excédentaire des Arabes en quête de placements et devançant ainsi les établissements financiers de la région. C'est du reste dans ce domaine que le véritable défi va se jouer entre le Liban et Israël. Aucun scénario n'a été avancé quant au rôle du Liban au sein d'un marché moyen-oriental, juste des voeux pieux ou au contraire, des doutes quant à sa capacité de récupérer un rôle régional. En fait, l'unique projet présenté provenait de l'ambassadeur américain à Beyrouth, qui a estimé que le Liban pourrait être la « Silicon Valley » de la région, grâce à ses ressources humaines<sup>31</sup>.

Par ailleurs, les représentations que se font les entrepreneurs israéliens vont de celles de « concurrent » à celles d'« ennemi », en passant par l'image d'Israël comme « rival », « menace » puis « danger ». La nuance établie entre la concurrence et la rivalité mérite d'être soulignée dans la mesure où la concurrence porte uniquement sur des biens et produits et, contrairement à la rivalité, n'implique aucun engagement des sentiments de l'entrepreneur. Notons que l'expression « État hébreu » a été souvent utilisée par les hommes d'affaires interrogés, comme pour rappeler le caractère religieux de l'État israélien qui oeuvre après tout dans l'intérêt exclusif des Juifs. De plus, à aucun moment le terme « partenaire » ou « partenariat » n'a été utilisé en évoquant la possibilité d'échange économique ; c'est dire les distances psychologiques qui séparent encore l'entrepreneur de l'établissement de relations de bon voisinage avec Israël. En fait, comme l'affirme G. Salamé<sup>32</sup>, il existe une crainte chez les Arabes qui est celle de voir certains pays arabes satellisés par Israël et, par conséquent, les rangs arabes pénétrés par Israël, encerclés, puis écrasés par un marché qui comprendrait, outre Tel-Aviv, Téhéran et Istanbul — deux autres pôles économiques non arabes — pour arriver enfin au démembrlement de la région. Ce sentiment est conforté par l'impuissance des Arabes, depuis les années 50 et la création de la Ligue arabe, à établir un véritable marché commun arabe.

Cette crainte est sans doute partagée par les entrepreneurs libanais qui, tout en affirmant que les marchés arabes sont des marchés acquis et que la planification régionale n'apporterait qu'un marché restreint de 3 millions d'Israéliens dont le pouvoir d'achat est réduit, ajoutent qu'un effort doit être déployé afin d'aboutir à une meilleure synchronisation des politiques économiques entre les pays arabes pour abolir les barrières protectionnistes face à la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux.

Enfin, s'il est vrai que le nouvel ordre international se définit par la suprématie du géo-économique sur le géo-politique et que des regroupements régionaux s'affirment dans un monde unipolaire, il n'en demeure pas moins que la politique demeure prépondérante au Moyen-Orient, où les perspectives régionales semblent évoluer au rythme du processus de paix. Aussi, le principe de « la terre contre la paix », consacré par l'accord israélo-palestinien, risque d'être compromis par maints facteurs :

— Tout d'abord, la politique israélienne elle-même : en effet, l'accord Gaza-Jéricho d'abord signifie-t-il une remise en question profonde de la ligne de conduite qui tend à maintenir la situation de fait dans les territoires occupés jusqu'à la signature des traités de paix

qui accorderaient à Israël des frontières sûres, garanties par le droit international ? En d'autres termes, Israël serait-il porté par une réelle volonté de paix ou simplement mû par le désir de gagner du temps en recourant à des manœuvres tactiques ? En tout état de cause, l'accord entre Israël et l'O.L.P. a imposé une nouvelle donnée qui ne manquera pas de se répercuter de manières diverses et contradictoires sur le plan régional.

— Aussi, devons-nous aborder les attitudes des pays arabes à l'égard de la pacification qui s'annonce. Les Arabes peuvent être soit poussés aux négociations de paix avec Israël afin de prendre le train en marche, soit, inversement, tentés d'exploiter les dissensions internes palestiniennes et de manipuler les factions palestiniennes de l'intérieur et de l'extérieur afin de peser sur la suite du processus d'autonomie. L'activisme des mouvements fondamentalistes à l'intérieur des territoires occupés et au Sud-Liban, encouragés par la politique de l'État iranien, l'opposition des factions stationnées en Syrie, l'intransigeance de Damas à obtenir le retrait israélien du Golan, sont autant de facteurs qui militent en faveur de la deuxième tendance et qui risquent d'entraver le règlement du conflit régional, en faveur duquel milite la communauté internationale. Quel serait le pendant économique d'une telle situation ?

Plusieurs scénarios peuvent être élaborés : tout d'abord, une pacification réelle pourrait engendrer l'établissement de liens économiques entre Israël et son environnement arabe en s'articulant autour d'un premier espace géographique qui n'est autre que le triangle économique — Israël/territoires occupés/Jordanie — puis s'étendrait pour inclure l'Égypte, le Liban et la Syrie, pour englober enfin les pays du Golfe<sup>33</sup>. Les projets élaborés révèlent un effort d'intégration et de coordination économique régionale, de manière à rendre coûteuse toute rupture entre Israël et les pays arabes. Dans ce cadre, certains États régionaux et à leur tête Israël, pourront bénéficier de maints avantages et auront en fait la charge de veiller au bon fonctionnement du système sous la supervision des États-Unis<sup>34</sup>. Il est fort à craindre que le Liban ne soit marginalisé et ne puisse récolter que les miettes d'une telle pacification en raison de la politique étrangère de son gouvernement qui l'amène à boycotter les négociations multilatérales, alors qu'une stratégie régionale est en pleine élaboration. L'absence de l'État au niveau des tractations destinées à définir le nouvel ordre politico-économique pour l'ensemble de la région risquerait de mettre en péril l'avenir de l'entité libanaise et le rôle régional du Liban.

Ensuite, un scénario qui favoriserait l'instauration d'une paix froide du type de celle issue de Camp David et qui se contenterait d'une normalisation dans les textes et non sur le terrain. Cela impliquerait l'installation d'une situation conflictuelle à plus ou moins long terme. Dans ce contexte, le Liban ferait figure d'une zone tampon où les opposants à la paix pourront se mouvoir en vue d'entraver le processus en cours et, en cas d'aboutissement, d'empêcher sa mise en application ; une zone « non stratégique », où des conflits peuvent se produire sans nécessiter l'intervention de grandes puissances. La guerre qui se poursuit dans sa partie méridionale entre des forces sur lesquelles le gouvernement de Beyrouth ne peut exercer de pression, conforte cette hypothèse. Cet état de « ni guerre ni paix » ne saurait favoriser l'instauration de liens économiques inter-régionaux.

Un autre scénario consisterait en un échec des pourparlers de paix, une détérioration des relations syro-américaines, un changement de gouvernement en Israël en faveur de la droite et, enfin, une conflagration qui se traduirait par une guerre israélo-syrienne sur le territoire libanais. Ce scénario semble toutefois peu probable en raison de l'ampleur de l'engagement américain et des grandes puissances dans le processus de paix et de la détermination du parti travailliste et de l'O.L.P. à demeurer au pouvoir.

Toujours est-il que « jamais l'avenir du Liban, sa place et son rôle réel n'ont paru plus incertains qu'à l'orée de cette ère de paix ; et jamais non plus le souci de l'homme d'affaires libanais, à l'écoute de ses aspirations, n'a dû à tel point s'effacer devant les impératifs d'une *real politik* perçue dans sa forme la plus primaire seulement par le gouvernement<sup>35</sup>.

A l'heure où les frontières économiques tombent et où les États se disputent pour se tailler une place au sein du nouvel ordre régional et mondial, l'État libanais en est encore à élaborer

des plans de réfection des services public. Mais « autant l'État libanais sort marginalisé de cette planification pour le moins ambiguë, autant l'homme d'affaires libanais, lui, se sent de taille à relever tous les défis de la paix, à se surpasser, à briller, et même parfois à dominer, partout où les nations du Moyen-Orient vont avoir à mettre en commun leur savoir-faire et leur génie... ».

La créativité de l'entrepreneur libanais réside bien plus dans sa faculté d'adaptation aux bouleversements locaux et régionaux que dans la nature du produit fabriqué ou du service rendu.

Transformer l'événement en opportunité, pouvoir influencer et maîtriser le cours des événements pour les utiliser à son profit ou au profit de sa famille ou de sa communauté, créer de nouveaux réseaux de solidarité et un nouvel espace relationnel en fonction des circonstances, constituent les cartes maîtresses de l'entrepreneur libanais qui, une fois de plus, se retrouve privé de l'appui de l'État pour affronter un nouveau défi, une nouvelle phase de son existence.

En fait, l'expérience libanaise entre 1975 et 1990 a montré la possibilité d'un fonctionnement économique sans intervention étatique. Aussi n'est-il pas surprenant de voir les liens économiques inter-régionaux s'établir par le « bas », au niveau des entrepreneurs, des courtiers, voire des épiciers, et ceci contrairement à l'écrasante majorité des pays arabe où les liens économiques devront immanquablement passer par le sommet, par le pouvoir en place. Le système libanais est en fait régi par des institutions économiques autonomes privées, alors que les systèmes algérien , syrien ou encore égyptien sont caractérisés par une forte présence d'un État détenteur de la rente pétrolière, pourvoyeur d'emplois et initiateur de l'industrie.

Cependant le fardeau s'alourdit et le fossé entre le Libanais et son État s'élargit, et avant de penser à la supra-nationalité économique du pays, encore faudrait-il le voir se réhabiliter dans son particularisme national <sup>36</sup>.

« Est-ce trop exiger que d'inviter l'État à prendre conscience de ses devoirs et de ses prérogatives dans l'entreprise stratégique régionale et libanaise qui, aujourd'hui, est en tête de l'ensemble des priorités de l'ensemble des Etats du Moyen-Orient ? » <sup>37</sup>.

## Notes

1. Rémy LEVEAU, in *Approches polémologiques. Conflit et violence politique dans le monde au tournant des années 90*, Fondation pour les études de défense nationale sous la supervision de Daniel HERMANT et Didier BIGO, 1992.
2. Simone GHAZI, « Les entrepreneurs et l'État dans la crise libanaise. Interaction du politique et de l'économique », thèse de doctorat, Institut d'études politiques, Paris, 1991.
3. Des entretiens ont été effectués auprès de trois banquiers (deux sunnites et un grec-orthodoxe), cinq industriels (deux maronites, un grec-orthodoxe, un arménien et le cinquième chiite), deux commerçants (l'un grec-orthodoxe et l'autre sunnite), un ingénieur maronite, un cadre supérieur relevant d'une société appartenant à une haute autorité politique et un économiste maronite, professeur à l'Université libanaise.
4. Michel CHIHA, *Propos d'économie libanaise*, éditions du Trident, Beyrouth, 1965, p. 244.
5. CHIHA, *op. cit.*, p. 246.
6. Charles ISSAWI, « Economic Developement and Political liberalism in Lebanon », in Leonard BINDER, *Politics in Lebanon*, 1966, p. 75.
7. Claude DUBAR et Salim NASR, *Les Classes sociales au Liban*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1975, p. 332.
8. Alain-Charles MARTINET, *L'Entreprise dans un monde de changement*, Editions ouvrières-Editions du Seuil, 1982.
9. GHAZI, *op. cit.*, p. 478.
10. Joseph MAYLA, « Liban : l'argent des milices », in *Les Cahiers de l'Orient*, no 10, 1988, p. 271-287.
11. Clement Henry MOORE, « Le système bancaire libanais », in *Monde Arabe/Maghreb Machrek*, no 99, mars 1983, p. 32.
12. Depuis 1963, date à laquelle la Banque du Liban a reçu l'essentiel des pouvoirs officiels d'une banque centrale, il a été convenu que le gouverneur, tout comme le président de la République, serait maronite : quatre vice-gouverneurs ont été nommés afin d'assurer la représentation des principales communautés confessionnelles. A l'instar du Premier ministre, le président de la commission de contrôle des banques appartient à la communauté sunnite. En outre, les banques commerciales sont également représentées de façon proportionnelle au sein de l'Association des banques du Liban, dont le président est chrétien et le vice-président sunnite.
13. *Le Commerce du Levant*, Beyrouth, Spécial Économie, 1987-1988, p. 59.
14. *Ibid.*

15. *Rapport économique libanais*, avril 1986, p. 131.
16. Il s'agit de la BBP appartenant au groupe Al-Machrek (géré par l'homme d'affaires libanais Roger Tamraz) et de l'UBC appartenant au groupe Keyrouz (crédit populaire).
17. *Mid-East Talks. Regional Cooperation and Economic Development. A Note on Priority Regional Projects*, Technical Department, World Bank, Washington, September 1993.
18. *Al-Hayat* (quotidien arabe édité à Londres), 5 octobre 1993.
19. Déclaration de Marwan HAMADÉ, ministre de la Santé, *Al-Iqtissad wal Aamal*, no 6 septembre 1993, p. 16.
20. Déclaration de Jacques SARRAF, président de l'Association des industriels, *Le Commerce du Levant*, 23 septembre 1993, p. 24 sq.
21. Georges CORM, *Le Commerce du Levant*, 9 septembre 1993, p. 12.
22. La possibilité de transformer le Liban en Hong-Kong du Moyen-Orient n'a pas été accueillie favorablement par les entrepreneurs interrogés. La raison avancée est que Hong-Kong a connu sa gloire au moment où il a été un îlot de libéralisme dans un environnement marqué par un dirigisme économique. Aujourd'hui, ce rôle tend à décroître du fait que tous les marchés sont en voie de s'ouvrir. Aussi, les entrepreneurs n'ont-ils pas vu un grand intérêt à la réalisation de ce projet.
23. Boutros LABAKI mentionne le chiffre de 800 000 réfugiés libanais dans *Le Commerce du Levant*, 23 septembre 1993, p. 26-28.
24. La politique monétaire imposée par la Banque du Liban neutralise 73 % de dépôts en livres libanaises : 10 % en réserves obligatoires auprès de la BDL ; 60 % en souscriptions obligatoires aux bons du trésor ; 3 % en souscriptions obligatoires aux bons du trésor spéciaux. Si l'on rajoute aux 73 % une part de 5 % de liquidité immédiate indispensable au bon fonctionnement de la banque, il ne lui reste plus que 22 % des dépôts qu'elle peut accorder en crédits à la clientèle. Ceci implique une politique de crédit très sélective de la part des établissements financiers.
25. Fred LAWSON, « Libération économique en Syrie et en Iraq », in *Maghreb Machrek*, no 128, avril-mai-juin 1990.
26. Déclaration de Jacques SARRAF, *Le Commerce du Levant*, op. cit.
27. Déclaration de SARRAF, *Magazine*, Beyrouth, 24 septembre 1993, p. 18-20.
28. Élisabeth PICARD, « Espace de référence et espace d'intervention du Mouvement rectificatif au pouvoir en Syrie », in Joseph BAHOUT, *Les Entrepreneurs syriens. Économie, affaires et politique*, CERMOC, Beyrouth, 1994.
29. BAHOUT, op. cit.
30. Ghassan SALAMÉ, *Al-moujtamaa wad-dawla fi al-machrek al arabi*, Centre d'études pour l'unité arabe, 1987, p. 206.
31. Déclaration de Mark HAMBLEY, ambassadeur des États-Unis au Liban, Centre de la presse étrangère à Washington, 1er décembre 1993.
32. SALAMÉ, conférence tenue le 29 octobre 1993, publiée par le Centre d'études pour l'unité arabe, 1987.
33. LABAKI, conférence tenue de 3 février 1994, publiée dans *Le Commerce du Levant*, 10 février 1994, p. 63.
34. Fouad BOUTROS, conférence tenue le 3 février 1994 et publiée dans *Le Commerce du Levant*, op. cit., p. 62 sq.
35. Issa GHORAIEB, conférence tenue le 3 février 1994 et publiée dans *Le Commerce du Levant*, op. cit., p. 66.
36. *Ibid.*
37. BOUTROS, *Le Commerce du Levant*, op. cit.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA	
n° inv. 14297	
12 LUG. 1994	
BIBLIOTECA	

11  
12



مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والاجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale

I.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

*(Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994)*

"The Impact of the Israeli Economy on the  
Neighboring Arab Countries in Time of Peace :  
An Arab Viewpoint"

Tayseer ABDEL JABER

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des  
Communautés Européennes*

## I. Introduction.

This paper deals with the impact of the Israeli economy on the neighboring Arab countries in time of peace from my own viewpoint. With the signing of the Cairo Agreement between the PLO and Israel on 4 May 1994 on the Implementation of the Declaration of Principles, the peace process has been reassured. While that process appears now to be irreversible, much awaits the implementation on the ground. Would the Israeli withdrawal from the Gaza Strip and Jericho be a starting step towards a comprehensive peace in the region or simply a new approach to administer the Palestinians without the high cost of the Intifada?

Whatever the answer may be depending on one's vision and expectations, the economics of peace in the region is attracting greater attention and higher priority than other issues. After all, the region has reached a deadlock on many economic fronts. Thus, unemployment is high and in many countries increasing to destabilizing levels - 40% in Palestine<sup>1</sup>, 11% in Israel, 15% in Jordan, Egypt and Yemen, and above that in Iraq, Lebanon and Syria. With the rapid population growth, unemployment and poverty will worsen unless economic growth is enhanced at higher rates than experienced in the last fifteen years. Regional cooperation, even among Arab countries has reached a dead end, particularly in the aftermath of the Gulf crisis and war. Intra-Arab trade remains disappointing (8% and even Intra-GCC trade is only 10%). With the oversupply of oil, oil prices and revenues declined leading to budget deficits and borrowing in the oil-exporting Arab countries. The economies of the West Bank and Gaza, Iraq, Lebanon, Kuwait and most recently Yemen have been devastated due to arm conflicts and badly need reconstruction and new economic policy programs. Even other economies are currently implementing structural adjustment programs in the face of large indebtedness. Fundamentalism is adding a serious and costly destabilizing factor. With the opening of the world markets as a result of the Uruguay Round agreements, most countries of the region have to improve their competitiveness and adopt new economic policies that put an end to the conventional barter trade and join the world market.

While these bleak conditions had created the needed atmosphere and perhaps the pressure to work for the peace settlement, they at the same time will endanger the region if the peace process is stalled or a comprehensive peace is not achieved. Hence the importance of economic factors arises in the future relations of the Middle East countries. Every member country expects to benefit from the peace dividend, taken in the broadest sense.

Before we proceed into the main issues of the paper's subject, few clarifications should be made :

### *1. What Kind of Peace?*

The first point relates to what kind of peace we have in mind. The Arab countries have made their official position quite clear regarding the settlement of the Palestinian question and the Arab-Israeli conflict. They supported the current peace process that started in Madrid in October 1991. Since then, many rounds of bilateral talks were concluded between Israeli and Jordanian, Palestinian, Syrian and Lebanese delegations. Concrete steps have been reached, however, with the PLO and Jordan only. With the PLO, Israel signed on 13 September 1993 in Washington the Oslo Declaration of Principles giving the Palestinians a limited self-government in the Gaza Strip and Jericho area first and then the rest of the West Bank for a transitional period of five years. The economic protocol to implement the DOP was signed in Paris on 29 April 1994, while the security and Legal agreement was signed in Cairo on 4 May 1994 after four months delay. The Palestinian-Israeli track seems to be heading for peace.

---

<sup>1</sup>. Palestine refers here to the West bank including East Jerusalem and the Gaza Strip.

Other tracks did not yet proceed that far. Aside from the agenda for peace negotiations which was signed by Jordan and Israel in Washington on 14 September 1993 very little else has been achieved. Rightly Jordan takes the position that it is only after negotiating all the items of the agenda and reach an agreement thereon that a peace treaty will be due. Due to the active mediation, Syria and Israel are now making proposals and counter proposals. Understandably the Lebanese track will make progress only in light of any breakthrough in the Syrian-Israeli negotiations.

In the multilateral negotiations which deal with the regional issues of water, refugees, arms control, environment and economic development, many Arab countries participate including the GCC member countries. However, Syria and Lebanon did not on the basis that progress should be made first in the bilaterals. While this argument had led the two countries to stay away from the multilaterals, it is considered even by the participating countries as a valid one. In other words, the multilaterals cannot substitute for the success of the bilateral negotiations and any concrete achievement in the first will await the latter.

In the light of the above analysis, any discussion of the impact of the economy of Israel on neighboring Arab countries assumes that a comprehensive peace settlement is realized or at least in the scene. A partial peace with the Palestinians is a necessary but not a sufficient condition for that. More negotiations with other parties do not necessarily assure peace. In addition to comprehensiveness, peace should take the form of agreements or treaties in order to allow for normalization of economic relations and to have an economic impact.

## ***2. The Economic Impact of Peace.***

This paper confines its analysis to the economic impact of peace between Arab countries and Israel. It does not deal with political, security, social and other implications of peace. Though these aspects as well as other matters such as water, energy and environment are important and do interact with economic considerations, emphasis will be given in this paper to trade, investments, tourism, money and banking, labor, transport and regional projects.

In dealing with the economic impact of Arab-Israeli relations once peace is achieved, one should avoid taking the PLO-Israel economic protocol as an example or a precedence. The protocol was concluded within the constraints of a self-government authority or a limited autonomy and for a transitional period. As Shimon Peres put it, "Israel was negotiating with itself" and thus imposed conditions of a mixture of a free trade area and a customs union. The two markets will be open to each other without tariffs with the exception of certain Palestinian agricultural products. The external tariff will be that of Israel with the exception of specific imports from Jordan, Egypt and other Arab and Islamic countries. The Israeli VAT will apply in the autonomy but at a slightly lower rate (15% compared with 17%). The Israeli Sheqel will continue to be a currency in circulation beside the Jordan dinar and other currencies, though "the possibility of introducing mutually agreed Palestinian currency" will be under discussion.

With all these restrictions on the Palestinian authority, there is some room left for that authority to manage as it sees fit with the Palestinian interests. This includes the establishment of a monetary authority which will have all the functions of a central bank except for issuing currency; the freedom to export Palestinian products without restrictions; the establishment of a social security institution; the freedom to set up its own income and other direct tax system; and the authority to establish its own policy towards industry, tourism and insurance.

This kind of economic protocol does not stand as an example between two sovereign states with separate laws, institutions and independent entities. Future economic relations between each Arab country and Israel have to be reciprocal in their obligations and benefits rather than one sided. If Israel desires to have free access to the market of Jordan for example it should offer equal treatment to Jordanian products.

Few words are due on the prospects of the institutional framework if any for the economic relations between Israel and its neighbors in time of peace. We have read a proposal of creating a new Middle East *a la* the experience of the European Union<sup>1</sup>. Others admit that a more realistic approach would be to move gradually in establishing a free trade area starting between Israel and Palestine then expanding over time to include Jordan and finally other neighboring Arab countries<sup>2</sup>.

While these and similar proposals are tempting in their optimistic outlook to the Middle East region, they deal with the long-term possibilities of economic cooperation. Western Europe began its integration process over forty years ago with a modest step; namely, the steel and coal community. It took member countries all that time to reach a common market status. Only with the implementation of the Maastricht Treaty, the common Market can become the European Union.

As a pragmatic economist, I do not take the mix of a free trade area and a customs union imposed by Israel on the Palestinian Self-Government as the proper step towards institutionalizing economic relations among countries of the Middle East. Even before the five-year transition period comes to an end, the Palestinians are going to ask for wider economic authority towards the final status of a Palestinian state. As a realistic optimist, therefore, I assume that for the coming decade and given a comprehensive peace settlement is achieved, economic relations between Arab countries and Israel would be normalized but without creating, at least formally, an institutional framework. Israel would be accepted as an economic neighbor in trade and other relationships but not a partner in a new economic block.

If one may draw a lesson from the experience of the region in institutionalizing economic cooperation, it would be the lack of any steady progress even among Arab countries themselves. The League of Arab States was established in 1945 as a regional institution to enhance cooperation among member countries but, at the same time emphasizing the principle of non-interference of a member country in the internal affairs of others. The Arab Economic Unity Agreement was reached in 1957, the same year of the Treaty of Rome, but it took six years to be ratified by the minimum number of countries required and hence to become effective. The Arab Common Market was established in August 1964 but only among four countries. While it included later more countries it actually remained ineffective in liberalizing Arab trade and encouraging the flow of labor and capital. The Arab League system of specialized organizations witnessed a rapid momentum and expansion in the seventies but stagnated afterwards under the motto of restructuring. Even the sub-regional councils experience was in effect ill-fated, particularly the Arab Cooperation Council that was established in 1989 among Iraq, Jordan, Egypt and Yemen. The Maghreb Federation Council is surviving but with little progress. Even the Gulf Cooperation Council, established in 1981, which managed to become a political and security coordinating mechanism, but with few visible achievements in the economic field. Trade among GCC member countries accounts for only 10% of their foreign trade, and they are still unable to agree on a common tariff.

### **3. Which Arab Countries.**

The third clarification relates to which Arab countries we have in mind to be neighbors of Israel. One may be tempted to include all Arab countries extending from Mauritania and Morocco in the west to Bahrain and Qatar in the east and to Somalia and Djibouti in the south. These Arab countries are bound by the Arab league system and adhere, more or less, to the Arab boycott of Israel. With a comprehensive peace at hand, normal economic relations with Israel would involve all these countries especially with the formal lifting of the boycott.

While this inclusive definition has some relevance, this paper will deal with the immediate neighbors of Israel. It deals with the impact of the Israeli economy on the Arab countries of Western Asia and Egypt. These are members of the United Nations Economic and Social Commission for West Asia (ESCWA) which was established by the U.N. Economic and Social Council in 1973. They include the GCC countries (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates), Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Palestine, Syria and Yemen.

Within ESCWA countries, economic relations with Israel are expected to differ in their strength and impact. Due to the twenty seven years of occupation of the West Bank and Gaza and the limited self-government authority in accordance with the Declaration of Principles between Israel and the PLO, Palestinian economy will be directly and strongly influenced by Israel for many years to come. Next might be the liberal and small economies in the region including Jordan, Lebanon, Qatar, Bahrain, Kuwait, Oman and the U.A. Emirates. Except for certain remarks, this paper will not attempt to assess the economic impact country by country but rather according to economic factors.

## **II. Economic factors in perspective.**

At the outset, it is very simplistic to project one Arab viewpoint of the impact of the Israeli economy on the neighboring Arab countries. There are many viewpoints depending on the orientation of the writer of being pro or against peace, the information available to him or lack of it, his points of emphasis, expected scenarios of future economic relations and the degree of economic and social stability in the region that the writer foresees.

However, one may discern at least two solid view points that have wide support in the Arab countries :

1. An "ideological" view point which is based on impressions and to a less extent on selective, out-of-context and exaggerated information about the Israeli economy. According to this viewpoint, Israel is only a fore-front of the world-wide Zionist movement. Its challenge to the Arab society and its economy is historical. It will continue with change in its tactics, thus shifting now from military to economic hegemony. Supported by the United States and influential Jewish communities in the West, Israel plans to dominate the economy of the region under conditions of peace and lifting of Arab boycott. Israeli domination would be facilitated by the deep Arab differences particularly in the aftermath of the Gulf crisis and war.

This conviction is very difficult to change or argue with. It is based on mistrust and stands as an ideology that translates itself in opposing the peace process. Quite often, it gets some relevance and support from the position of the extremists in Israel.

2. A "pragmatic" viewpoint which perceives Israel as a country in the region with strong external links and a diversified and sustainable economy. As will be indicated in this paper, the Israeli economy differs widely from the economies of the neighboring Arab

countries. It resembles the economies of some European countries in its high per capita income, technical capability, importance of industry, high human development index and diversified exports.

However, the Israeli economy also resembles the Arab economies, particularly the non-oil exporting ones, in its reliance on foreign aid, heavy external indebtedness, chronic trade deficit, important role of private remittances, dependence on imported manual labor while experiencing unemployment, and disproportionate dominance of the military.

It was only in the last few years that the Israeli economy has changed its direction. Previously, it was highly protected with subsidized industry and agriculture. It suffered from three-digit inflation and successive devaluations. Due to instability in the region, all economies including that of Israel performed at lower than their potential. According to this viewpoint, comprehensive peace will help the region solve its deep seated economic problems and enhance reconstruction and regional cooperation. Israeli aggressiveness will be turned from the military to the economy and under fair and reciprocal conditions, intra-regional comparative advantage would be promoted.

This viewpoint relies more on facts and figures to which we now turn.

### *1. Size of the Economy.*

The economic size of nations can be measured by one or more of the following variables: GDP, GNP, population and area. The country's area tend to reflect the diversity and the potential availability of resources but not necessarily their use nor productivity. Population size affects labor wage level, the potential as well as the actual consumer market, and the national cost for economic and social services. However, a large population with a low human development index does not necessarily mean a large and productive economy. Therefore, while the country's area and population are important indicators for the economic size of nations, it is national (or domestic) income, and production that provide the best indicators.

In 1991, Israel had a GDP of about \$60 billion and a population of 5.1 millions. The per capita income amounted to \$ 11.6 thousand. Its area equals 21 Km<sup>2</sup>. The neighboring Arab countries had a GDP of about \$300 billion and a population of 130 million. Their per capita income amounted to \$2.2 thousand. Given the vast area of Saudi Arabia, the total area of these countries reaches 4.7 million Km<sup>2</sup> (see Table 1).

Israel's population amounts to less than 4% of the region and its area is a small fragment of the total. However, its population is larger than each of the following eight countries; Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, the U.A. Emirates, Jordan, Lebanon and Palestine. Its area also exceeds that of Bahrain, Kuwait, Qatar, Lebanon and Palestine. When looked at in terms of the most relevant variable, its GDP equals 20% of the neighboring Arab countries. It is actually the second largest in the area only after Saudi Arabia. This fact leads to a high per capita income in Israel that is five times the average per capita income in the rest of the region and higher than that of the GCC countries by 30%.

The Middle East economies significantly vary from rich to very poor, from oil-exporting to the least developed, and from relatively large to small. In the region, the Israeli economy stands to have a significant but not a dominant weight. However, its weight becomes substantial when compared with most of the individual countries in the region except that of Saudi Arabia, Iraq and to a lesser extent Egypt.

### *2. Production Structure.*

The economies of the GCC countries with the exception of Bahrain, and Iraq are dominated by the production and exportation of oil and gas. Thus, mining industry accounts

for 35.6 % of their GDP, given the fact that these countries have in the last two decades to diversify their economic activities. The reliance on oil declined over the years through emphasizing other sectors, namely government services, commerce, agriculture, manufacturing, banking and construction.

As shown in Table 2, the economies of Syria, Egypt, Lebanon and Jordan are more diversified. The Israeli economy does not heavily rely on one sector. It is quite balanced and sustainable. The production and income do not fluctuate from one year to another depending on the price and revenues of one product such as oil in the oil-exporting countries.

**Table 2. Production Structure  
(% in 1991)**

Country	Agriculture	Manufacturing	Mining	Government Services	Others
GCC Countries	4.6	8.1	35.6	17.8	33.9
Diversified Economies	25.5	12	1.9	17.4	43.2
LDC: Yemen	20.4	9.8	6	25.1	38.7
Total ESCWA	13.2	9.7	21.7	17.8	37.6
Israel (1992)	2.6	21.7*		22.5	53.2

Sources : Arab Monetary Fund & Others, Unified Arab Economic Report, 1993.  
ESCWA, Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region,  
1992

Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel, 1993.

\* Industry

### *3. Macroeconomic Policies.*

The countries of the region witnessed over the last decade significant changes in their macroeconomic policies. They moved away from state planning, government control and ownership, government interventions in protection and subsidizing, heavy reliance on regulations and restrictions and adoption of industrialization policies which encourage import substitution. The new set of macroeconomic policies emphasizes market forces, deregulation, economic liberalism, privatization, and export-led growth.

However, this move took place in individual Arab countries and Israel in different dates and for different reasons. It is only understandable to see that it also reflects varying degrees of success among these countries.

Thus, the Israeli economy was until a decade ago deadlocked amidst inconsistent government regulations, restrictions and interventions in every macroeconomic policy be it foreign exchange control, fixing interest rates, devaluations, minimum wage rates, subsidies and protection. This mixture of heavy government role led to chronic trade deficit, declining international reserves, continuous devaluations and rapid inflation.

In the mid 1980s, Israel changed its policy towards economic liberalization and more reliance on the private sector and on the market forces. Its economic performance has

improved in almost all economic indicators, including GDP growth, price and currency stability, growth of exports and accumulation of foreign reserves. Its economy has become more adaptable to the openness in the world economy and thus can more benefit from the trade agreements with the European Union and the United States.

The GCC countries have traditionally pursued a liberal economic policy, but with the abundance of oil revenues in the decade 1974 - 83 and their need to construct a modern infrastructure, the role of the government in investments and economic activities expanded rapidly. Oil revenues declined afterwards while at the same time claims on these revenues soared due to the Iraq-Iran war, the Gulf crisis and war and the heavy purchase of arms. They have given a bigger role to the private sector in their economies.

Other countries in the region differ in their economic experience, performance and outlook. Programs for economic adjustment and reform are adopted formally or otherwise in Egypt, Jordan, Syria and Yemen. They are gradually rationalizing their economic policies to encourage the private sector and market forces. The economies of Iraq, Lebanon, Palestine and lately Yemen need a special effort for reconstruction coupled with adequate macroeconomic policies.

Macroeconomic policies tend to influence each country's readiness and speed in making use of potential opportunities for economic cooperation at the regional and international levels.

#### ***4. Trade Relations.***

The external trade sector of the ESCWA countries was influenced by many factors in the region. The Gulf crisis and war, sanctions against Iraq, reconstruction in Kuwait and structural adjustment programs in some member countries including the liberalization of the external sector were the most important factors. Total exports in 1991 equalled \$115.4 billion while imports were \$82.2 billion with a trade surplus of 33.2 billion. The GCC countries accounted for about 80% of exports and 67% of imports. They recorded a large trade surplus while other countries ended up with a trade deficit of \$ 3.3 billion.

While imports of Arab countries are diversified their exports are still dominated by oil exportation which accounted for about 80% of the GCC countries' exports and 18% of the exports of other Arab countries.

Israeli exports amounted to 10% of the exports of neighboring Arab countries, while its imports 20%. Most of its trade is concentrated with the industrialized countries. Europe and the United States only accounted in 1992 for 71% of Israel exports and 78.5% of its imports. Over the years the Israeli economy has integrated with these economies, especially under the free trade agreements reached with the United States and the European Union. This close cooperation tends to limit the trade expansion possibilities in the region in time of peace.

Another factor that would influence future trade relations with the neighboring Arab countries is the significant weight of certain commodity groups in Israeli trade. In 1992, Israel imported diamonds worth of \$ 3.08 billion and exported worked diamond of \$ 3.21 billion which equalled one-fourth of total exports. Among its other major exports are electrical and electronic equipment \$2.3 billion and chemical and oil products \$ 1.54 billion. These main export items accounted for 53.8% of Israeli total exports.

**Table 3. Direction of Trade (%) 1992**

<b>Region</b>	<b>Neighboring Arab Countries</b>		<b>Israel</b>	
	<b>Exports</b>	<b>Imports</b>	<b>Exports</b>	<b>Imports</b>
European Union	17.8	31.9	34.5	50.3
Other Europe	2.5	3	6	11
U.S.A.	11.6	17.6	30.5	17.2
Other American	1.6	1.3	3.1	1.7
Japan	22.1	12.2	5.3	5.3
Other Asia (Excluding ESCWA)	20.3	12.8	10.3	4.1
Africa	2.1	0.8	1.7	1.7
ESCWA Region	9.5	4.7		
Rest of the World	12.5	15.7	8.6	8.7
Total	100	100	100	100

**Sources:** ESCWA, Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region, 1992.

Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel, 1993.

##### **5. Population and Labor Force.**

Israel has a small population of 5.1 million compared with 130.6 million in the neighboring Arab countries. Out of this total, Jews equalled 4.14 million or 81%. Natural increase in population is very low (1.1%) and compares well with that of developed countries. However, under the Israeli policy of encouraging Jewish immigration to Israel, population growth was quite high. It averaged 2.6% during 1983-92. In the three years 1990-92, Israel received 452.7 thousand immigrants, of whom 88% came from the former USSR.

Israel's civilian labor force equalled 36% of total population, with females accounting for 42.5% of labor. Unemployment amounted in 1992 to 11.2% and was mainly due to large waves of immigration of skilled, technical and professional manpower. With the mismatch of skills in the labor market, a common phenomenon in other countries in the Middle East, Israel relies on Palestinian labor particularly in agriculture and construction. In 1992, 112 thousand Palestinian workers were employed in Israel. Unreported employment is not included in this figure. When Israel sealed off the occupied Palestinian territories a

year ago, the number of Palestinian workers drastically went down and Israeli construction and agriculture suffered.

The Arab countries have a population pattern similar to that of developing countries : young, rapid growth, low labor force, and low female participation. The average annual population growth for all Arab countries for the period 1989-92 was 2.8%, 3.5% for oil-exporting countries and 2% for all developing countries. Labor force represented 28.2% only of total population and female participation was 13.3%.

Regional labor migration has been a major demographic characteristic of the ESCWA region since the 1970s. Due to the Gulf crisis and war, about two million Arab workers had to leave the Gulf to their home countries, namely; Yemen, Jordan, Egypt and Palestine. In mid 1990, the total size of expatriate labor force in the GCC countries reached 5.2 million, thus forming more than two thirds of their total labor force. The region witnessed, in the aftermath of the Gulf war, higher reliance on Asian workers.

#### *6. Tourism and Services.*

The Middle east has a unique place in the world for its antiquities, civilizations, cultural wealth, religious places, location and weather. It lacks a necessary condition for tourism, namely, stability. In 1990, total numbers of Middle East arrivals reached 7 million persons. Tourist earnings in foreign exchange for selected countries as follows were (in 1991 and in million U.S.\$).

Jordan	504
Syria	300
Egypt	2,329
Israel	1,675

With stability and regional packages for tourists, income from tourism would increase rapidly. In addition, the region has become a good source of outgoing tourism especially from the GCC countries. Over one million Jordanians and a similar number of Israelis travelled abroad in 1992

In addition to tourism, travel for medication and education is also important.

#### *7. Technology.*

The Arab countries had made some progress in building a level of national capacity for adapting technology particularly in industry. However, in light of the small resources allocated to R&D they seem to continue to rely on imported technology for the coming decades.

Israel, on the other hand, had emphasized R&D particularly in agriculture, electronic equipment and armaments.

It is clear from Table (4) that Israel possesses a relatively more developed human capital particularly in R&D. The adult literacy rate in Israel ranks quite higher than the neighboring Arab countries. The mean years of schooling is more than double that of most Arab countries. Scientists and technicians per 1000 persons substantially exceed that of any Arab country. This fact is strengthened in the case of professionals working in R&D.

According to Israeli statistics on R&D<sup>3</sup>, national expenditures on civilian R&D amounted in 1989 to \$969 million, 40.5% of which were provided by business. In 1991, there were 10,238 persons employed in R&D in industry alone, with 57% of this total were in electronic equipment. In 1992, 3,727 new patents were registered in Israel, with 1400 patents originating from Israel itself. In general, Israel spends 3.1% of its GNP on R&D, a percentage higher than in any western industrial country (for the European Union 2%).

**Table 4**  
**Human Capital Formation**

Country	Adult Literacy Rate (%15+)	Mean Years of Schooling (25+)	Scientists & Technicians Per 1000	R&D Scientists & Technicians Per 10,000
Kuwait	73	5.4	64.4	12.7
Qatar	—	5.6	26.6	9.3
Bahrain	77	3.9	42.2	—
U.A.E.	—	5.1	—	—
Syria	65	4.2	3.6	—
Saudi Arabia	62	3.7	—	—
Oman	—	0.9	6.6	—
Iraq	60	4.8	3.6	—
Jordan	80	5	—	1.3
Lebanon	80	4.4	—	—
Egypt	48	2.8	w	6
Yemen	39	0.8	0.2	—
Israel	94.8	10	76	59

Source: UNDP, Human Development Report, 1993.

### III. Economic impact.

The previous analysis of most outstanding economic factors, including the economic size of Israel and neighboring Arab countries, their production structure, macroeconomic policies, trade relations, population and labor force, tourism and technology, provides an objective basis for the assessment of the economic impact of the Israeli economy in time of peace.

Hardly any one denies that peace would bring with it economic benefits to the parties concerned. Professor Stanley Fischer sums up these benefits as follows: "the economic benefits of peace for Israel are obvious: military spending would decline, freeing up resources for consumption and investment; trade would expand; and foreign investment in Israel would increase as a result of both the increased stability perceived by outside investors, and the end of Arab boycott."<sup>4</sup>

The neighboring Arab countries would also benefit from peace, particularly Palestine, Jordan, Lebanon and Syria. These benefits would accrue from the peace dividend, higher investments in the region, reconstruction, regional tourism, regional projects, higher economic growth and expansion in intra-regional trade. In reality, however, instability in the region may last for some time and for reasons other than the Arab-Israeli conflict. The diversion of resources from the military to the civilian uses will take time to be of noticeable

magnitude. The potential for trade expansion may not be realized with the prevalence of over-regulated foreign trade regimes in countries of the region.

A more serious question relates, not to the prospects of economic benefits from peace, but to the distribution of these benefits among the countries concerned. No country would be expected to be enthusiastic about peace if its economy were to suffer, or not to benefit or to be dominated by another country, as a result of peace. Since we are talking about the economic prospects of peace, a futuristic assessment, the mere impression would be sufficient to influence the position of decision makers one way or another.

Let me now discuss the economic impact in the sectors and areas where peace would make an important effect.

### *1. Trade and Arab Boycott.*

Peace between Egypt and Israel led to insignificant trade flows. Israel's foreign trade has been oriented towards Europe and the United States. With the Arab boycott of Israeli products and foreign companies that have branches, or investments in Israel, Israeli exports are officially not allowed into Arab markets. There are cases of using third parties to circumvent Arab boycott, but they fall short of open trade arrangements.

One of the objectives of Israel in the peace process is to lift the Arab boycott as a confidence-building measure. The Arab league discussed in its meeting of March 1994 the possibility of lifting the secondary and tertiary boycott; i.e., on foreign companies, an issue that was strongly raised by the U.S. Secretary of Commerce during his recent visit to the region. However, it was decided to maintain that boycott for the time being. It is expected that the primary boycott will be maintained until a comprehensive peace settlement is reached. As for secondary and tertiary boycott, it is more likely that some Arab countries will ease their regulations in this regard without taking a declared position on that.

Once a comprehensive peace is achieved, Arab boycott would be lifted and normal trade relations with Israel established. As stated previously, these trade relations would not necessarily take an institutional framework for at least the coming decade. They would be based on bilateral trade and transit agreements and protocols.

The following points need to be made about the prospects for trade between Israel and neighboring Arab countries:

a. Due to the prevailing trade patterns, geographic distribution and commodity composition, trade between Israel and neighboring Arab countries would not exceed the present intra-regional trade of less than 10%. This conclusion is confirmed by other studies on this matter. A study was undertaken on the prospects of trade diversion between Israel and five Arab countries; namely, Egypt, Syria, Jordan, Saudi Arabia and the U.A. Emirates which account for about two-thirds of ESCWA's trade. The results of the study are as follows: "Total trade diversion potential between Israel and the five Arab countries examined here was (in 1988 terms) \$3.2 billion, i.e., 13% of the Israeli trade but only 3.7% of the aggregate Arab trade. It refers only to trade diversion, and not to the total trade potential. It does not reflect the potential trade in services, nor the potential trade expansion due to changes in production and consumption patterns and rise in standard of living."<sup>5</sup>

Israeli exports would amount to \$2.1 billion and include meat products, food, fertilizers, rubber, textile, machine tools, fruits, vegetables, unorganic chemicals, generators, industrial machines, office machines, electronic, communications, aeronautic and medical products, and organic and other chemical products. Israeli imports from Arab countries would amount to \$1.1 billion and include oil, petrochemical products, textile, cotton and metals.

b. The possibility of dumping of certain Israeli products in Arab markets creates some concern among businessmen. The procedures needed to discover dumping practices and take corrective measures might be too lengthy to save a crop or a product from unfair competition. Another worry is also expressed regarding Israeli restrictive practices on potential imports from Arab countries on the pretext of specifications, security or environmental reasons. Unless access to markets is made on reciprocal conditions, trade with Arab countries would be of marginal importance.

c. Another concern arises from the strong economic links which Israeli businessmen enjoy with businesses in Europe, the U.S.A. and other parts of the world. Trade with Arab countries would enhance their role as middlemen in both directions. This role would even become stronger if it were institutionalized where Israelis became regional agents for foreign firms in some Arab markets. If this concern materialized, Arab businessmen might take a joint action to protect their interests.

d. Aside from these concerns and under a fair reciprocal relationship, the Israeli economy would present a large market for Arab producers particularly those of the non-oil exporting countries. It would also assist in liberalizing trade regimes in the region and thus help in expanding intra-regional trade.

## ***2. Foreign Investments.***

Due to military conflicts, political instability and unfavorable economic policies, the Middle East was not an attractive region for foreign investments. It was on the opposite a source of sizeable capital flight in addition to expanding investments abroad by the public sector of the oil-exporting countries. Israel has been to a certain extent, and for special reasons, an exception for this situation.

With peace, the region would attract capital from various sources including :

a. Official aid and soft loans to assist in the reconstruction of Palestine. A pledging conference was held in Washington on October 1<sup>st</sup> 1993 to assist the Palestinians. "Total aid commitments to the Palestinians for the five-year interim period, and assuming that current (primarily UNRWA) aid continues at the same level, are \$ 2.8 billion."<sup>6</sup>

b. Export credit to be provided or arranged by the companies that would participate in the execution of the new regional projects.

c. Foreign private investments flowing to the region.

d. Private investments of individuals from the countries of the region whether from their invested capital abroad or from their current savings.

Without sizeable capital inflows, peace in the region would be shaky. There is the fear that foreign investment and capital inflows would not benefit countries of the region proportionately. It may become another polarization factor in favor of Israel. Having strong economic links with businesses and markets abroad, Israel may become the center of the region for foreign investments, hence widening further the present gap in production and income between Israel and its immediate neighbors.

Some people are concerned of another form of domination through investment. If Israeli investment in shares and projects in certain Arab countries were permitted without allowing for a similar treatment of Arab investors in Israeli assets, that concern would be confirmed.

## ***3. Regional Tourism.***

Tourism would benefit from peace more than any other sector. Instead of fragmented and competing country packages, the region would offer a choice of integrated regional

packages for tourists from the rest of the world. While millions from the region travel abroad during summer, intra-regional tourism would prosper, making use of the varied climate and recreation facilities and economizing on transport expenses.

The concern here is parallel to that in other areas; namely, while all countries would more or less benefit, due to its special links and developed institutions, Israel would manage to get most of the value added. Tour operators in Israel would sell packages with most of the nights being spent in Israel. El Al airlines would become the main air carrier to the region. Recreation and entertainment industry in Israel would attract most of the Gulf tourists.

#### **4. Regional Projects.**

Joint projects were established among Arab countries particularly in the 1970s and early 1980s. The total capital of these joint projects reaches about \$40 billion, a small percentage of total oil revenues or of capital accumulation in the Arab countries for the same period.

In the context of the peace process, many ideas and tentative proposals on potential regional projects were presented, particularly in the multilateral talks. A formal listing of specific regional projects is found in Annex IV of the Declaration of Principles on Interim self-Government Arrangements. Regional projects there include a Middle East Development Bank, exploitation of the Dead Sea area, the Med-Dead Sea Canal, regional desalination and other water development projects, prevention of desertification, interconnection of electricity grids, pipelines for oil and gas and regional tourism, transportation and telecommunication plans.

Those and other regional projects have been floated by the Israelis and other countries participating in the multilateral talks as an inducement to conclude peace agreements. The Armand Hammer Fund for Economic Cooperation in the Middle East, Tel Aviv University has produced a report entitled "Peace Projects". It adds to the above projects the following proposals: free economic zone in Gaza, free tourism zone of the Red Sea riviera, and Middle Eastern regional medical center.

Once a comprehensive peace is reached and stability is achieved in the region, the sky would become the limit for ideas on regional economic cooperation and projects. It needs not be emphasized that regional projects have to be feasible before implementation takes effect. While Israel has been active in promoting these projects, all participating countries in any project should gain from it. This includes participation in its execution, distribution of projects locations, employment and returns. Any tendency, whether intended or not, to converge economic returns in one country should be avoided and/or remedied.

#### **5. Labor Exchange.**

There are three ways in which labor exchange could take place in the region including Israel once peace is achieved.

- a. The continuous employment of semi-skilled and manual Palestinian workers in Israel. This is considered essential for sustaining the living conditions and reducing unemployment in Palestine. Work conditions, commuting and social security benefits should be improved. Israeli abrupt and total closure of the flow of workers on the pretext of security should be stopped. It has been practiced as a collective punishment. Labor flows in this form would represent a vivid sign of cooperation and hence should not be unilaterally interrupted.
- b. Employment of Palestinian and other workers on site in either sub-contracting production or in joint investment projects. The sub-contracting activities have been going on in the West Bank. However, these activities should be reviewed to allow for

new and fair contractual arrangements. With time, more know how and value added activities of the produced commodity should be acquired by the sub-contracted workers.

c. Exchange in technical and professional manpower. This flow would be small in number and impact except in selected areas as in health and agriculture. It has to be reciprocal and at acceptable and competitive terms.

#### **6. Transport.**

Due to the Arab-Israeli conflict and the resulting security obsession, many roads, and railroads are deadended. Airline routes follow costly detours and border crossings require lengthy checks and inspection. With peace and stability, transportation would become more efficient and procedures would be rationalized to the benefit of all countries and their economies.

However, this general conclusion will not be realized automatically. Transport routes, fares, and inspection procedures should be reviewed and agreed upon. New transport projects, just like other regional ones, should be of widespread benefits. No one country including Israel should become the center for regional road, railroad and airline transportation networks.

#### **IV. Conclusions.**

1. This paper deals with the impact of the Israeli economy on the neighboring Arab countries in time of peace. It concentrates on assessing the potential economic impact on the Arab countries in Western Asia including Egypt. These countries and Israel had greatly suffered in the last fifty years from wars, conflicts, instability and resource distortions. Needless to say that every country expects to economically benefit from peace.

2. The full impact of the Israeli economy on the neighboring Arab countries will not result from partial settlements with one or two Arab countries. The Israeli Palestinian Economic Protocol does not serve in its contents as a precedence for future economic relations between each Arab country and Israel. It addresses the economic authorities of a self-government (autonomy) during the five year transitional period. In order to allow for normalization of economic relations between the Arab countries and Israel, peace has to be comprehensive and take the form of agreements.

3. With comprehensive peace in the region, Arab economic boycott to Israel would be lifted. This would be an essential step for normalizing economic relations with Israel. However, even under these conditions, any serious deadlock in the implementation of the Palestinian Israeli Declaration of Principles or in the negotiation of the remaining issues of Jerusalem, refugees, settlements, security arrangements, borders and the permanent settlement will hamper economic relations between the Arab countries and Israel.

4. Due to historical, demographic and geographical considerations , economic relations between individual Arab countries and Israel will differ in their strength and diversity. While a mix of customs union and a free trade area is seen to develop between Palestine and Israel, no similar or another institutional framework would take place between Israel and other Arab countries in the near future. The maximum that one expects in time of peace is normalization of economic relations on the basis on specific economic agreements and protocols.

5. Looking at the Israeli economy from a pragmatic Arab view point, one concludes that:

- \* It is a relatively large economy, only second to that of Saudi Arabia in the region.
- \* It is characterized by high living standards and high human development index.
- \* Its production structure is more diversified than most individual Arab countries.
- \* Its macroeconomic policies have been liberalized and deregulated, particularly since 1988.
- \* It has more diversified external trade in its commodity composition and geographical distribution.
- \* It has a higher labor participation rate but, like most countries of the region, relies on migrant semi-skilled labor.

6. There are legitimate concerns in the Arab countries that peace will benefit Israel proportionately more than any other individual country. These concerns are based on the following factors:

- \* The Israeli economy is in a better position, due to the above-mentioned characteristics, to make use of economic opportunities that would arise in time of peace.
- \* Israel might resort to unfair economic practices including dumping, trade restrictions on the pretext of security, hygiene, standards and other considerations; and unilateral restrictions on labor and capital flows.
- \* Israel has well-established economic links with Western countries and Jewish communities there. These links would enable Israel to dominate the economies of the region through special preferences given to Israel in foreign investments, regional projects, regional tourism, transport routs, and marketing and distribution networks.
- \* Israel allocates to R&D a percentage of its GNP higher than any other industrial nation. Domination in this field is feared, particularly in agricultural inputs, electronics, communications equipment and chemicals.

7. The distribution of the peace dividend and the resulting economic benefits should cover all countries of the region with special emphasis on those of lower per capita income. Therefore, fairness and reciprocity should be adhered to in establishing economic relations. Israel should even give some preference in its economic dealings to its neighbors. Otherwise, the Arab countries and/or peoples would hesitate to establish strong economic relations with Israel, even in time of peace.

### Notes

1. Abba EBAN, "Toward a Middle East Confederation", *The Washington Post*, September 26, 1993.
2. Stanley FISCHER & Others, *Securing Peace in the Middle East : Project on Economic Transition*, Cambridge, MIT Press, 1994.
3. Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel*, 1993.
4. Stanley FISCHER, "Israel and Her Neighbors", Horowitz Lectures Series, Tel Aviv, January 1993.
5. Meir BEN-CHAIM, "Israel-Arab Countries Trade", *Peace Projects*, Tel Aviv University, 1993, p. 29.
6. Stanley FISCHER & Others, *Near East Economic Progress Report*. Number 1, Harvard University, March 1994.

### Other References.

1. Arab Monetary Fund & Others, *Unified Arab Economic Report*, Abu Dhabi, 1993 (in Arabic).
2. Economic Models Ltd., *The Israeli Economy-Outlook*, Ramat-Gan, Israel, August 1993.
3. FISCHER S., RODRIK D. & TUMA E., *The Economics of Middle East Peace*. MIT, 1993.
4. KLEIMAN, E. "Geography, Culture and Religion, and the Middle East Trade Patterns", Jerusalem, Hebrew University, Working Paper, June 1992.
5. MUNRO, J. *Trade & Peace in the Middle East*, New York, Professors World Peace Academy, 1984.
6. PERES, S. *The New Middle East*. New York, Henry Holt & Co., 1993.
7. UNESCWA, *Survey of Economic and Social Development in the ESCWA Region : 1992*, October 1993.
8. The World Bank, *Developing The Occupied Territories : An Investment in Peace*. World Bank, Washington, 1993.

**Table 1. Basic Indicators**

Country	GDP (1991) Million US \$	Population Million	GDP Per Capita	HDI Ranking	Area 1000 Sq. Km.	Life Expectancy (Years) 1990	Adult Literacy Rate % 1990	Mean Years of Schooling 1990	Exports 1991	Imports 1991	Manuf. as % of GDP 1991	Average Growth Rate 1970-80	Annual of GDP 1989-91
<b>GCC Countries</b>													
Bahrain	3983.1	0.5	7966	58	1	71	77.4	3.9	3404	4061	18.1	...	-0.1***
Kuwait	14528.5	1.1	13208	52	18	73.4	73	5.4	11476*	6332	14.3	...	2.2***
Oman	10236.7	2.1	4875	94	212	65.9	35	0.9	4874	3194	4.3	6.2	7.9
Qatar	6672.8	0.5	13345	55	11	69.2	82	5.6	3150	1720	12.9	...	-6.6***
Saudi Arabia	112126.2	15.3	7328	84	2150	64.5	62.4	3.7	48794	27391	7.1	10.1	-0.2
U.A. Emirates	33112.9	1.9	17428	67	84	70.5	55	5.1	20226	12677	8.1	...	-3.1***
Total	180660.2	21.4	8442		2476				91924	55375			
<b>Other ESCWA Countries</b>													
Egypt	30358.9	54.6	556	124	1001	60.3	48.4	2.8	3617	7754	17.4	9.5	4.8
Iraq	55633	19.6	2838	96	438	65	59.7	4.8	14600*	7675*	11.4*	...	...
Jordan	4082.1	4.3	949	99	89	66.9	80.1	5	1132	2512	12.9	10	-1.5
Lebanon	3700	2.7	1370	102	10	66.1	80.1	4.4	490	3748	12.6	...	...
Palestine	2228	1.8	1278	-	6		70						
Syria	14205.6	12.5	1136	81	185	66.1	64.5	4.2	3143	3151	20.1	9.9	2.6
Yemen	8086.6	13.7	590	143	528	51.5	38.6	0.8	506	2026	9.8		
Total	118294.2	109.2	1083		2257				23488	26866			
Grand Total	298954.4	130.6	2286			4733			115412	82241			
Israel	59127	5.1	11593	19	21	75.9	95	10	11891	16915	21.8**	4.8	3.7

\*1989 Figures

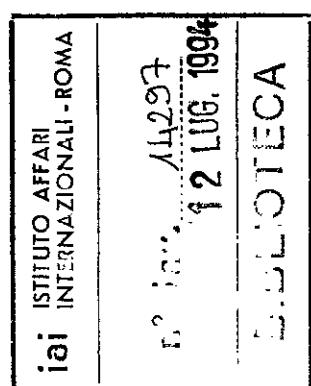
\*\* Industry, not manufacturing alone.

\*\*\* GNP for the period 1980-90.

Sources : World Bank, World Development Report, 1993

UNDP, Human Development Report, 1993

ESCWA, Survey of the Economic and Social Development in the ESCWA Region, 1992



## Palestine: from dependent to autonomous growth

Ishac Diwan and Michael Walton

The World Bank

June 1994

**Abstract.** The paper explores the issues and choices thrown up by the current state of development in the occupied Palestinian territories and the economic agreements that could emerge from the on-going peace negotiations. The present economic crisis is related to the uneven pace and distorted nature of growth in the past and the sequence of adverse economic shocks of the 1980s. In the future, policies will be oriented to a reorientation in the pattern of development. The paper discusses the desirable components of a post-peace economic strategy that would lead to a more autonomous growth path.

We would like to thank -- without implicating -- Samir Abdallah, George Abed, Abdelfattah Abu-Shakr, Adis Arnon, Samir El-Khoury, Samir Huleile, Ephraim Kisinman, and Radwan Shabani for their comments, and Marc Stephens for research assistance. The paper draws in parts on *Developing the Occupied Territories, An Investment in Peace* World Bank, 1993, Volume 2. The views expressed here reflects solely those of the authors and not those of the World Bank or its Board of Directors.

## Palestine: from dependent to autonomous growth

The handover of power in Gaza and Jericho was a source of celebration for many Palestinians. Everyone is aware of the political difficulties ahead. Equally problematic are the economic realities faced by the new Palestinian Authority. There are potentially major new opportunities which could encourage light-headedness on the economic front. Compared to Eastern Europe, where reform started with an implosion of traditional socialism, the West Bank and Gaza could enjoy a large expansion in trading opportunities. And unlike Russia, where donors finance amounts to a drop in the ocean, assistance to the Palestinians is likely to be large. In October 1993, donors pledged \$2.4 billion for the reconstruction of the infrastructure in the West Bank and Gaza during the next 5 years, equivalent to some 15 percent of GDP per year of external transfers. But the economy of the West Bank and Gaza is in a state of crisis. Economic difficulties started in the early 1980s and stagnation set in after 1987. Expectations of peace fueled a recovery in 1992, but this was followed by a severe crash in 1993. Open unemployment has increased sharply, underemployment is rampant, and poverty has risen dramatically. One fifth of the population of the West Bank, and one third of that of Gaza now live in poverty.<sup>1</sup> Many public services are in disarray: municipalities are starved of cash; power outages are frequent; public water supply is below WHO quality standards; and garbage rots on the streets in refugee camps in Gaza.<sup>2</sup>

The key economic issues are clear. Future growth in incomes will have to be generated at home. Expansion of domestic production is needed to create jobs for the unemployed, make room for the Palestinians working or residing abroad, and increase the diversification and autonomy of the economy. The major past sources of growth of the West Bank and Gaza—employment in Israel and in the Gulf — have gone, in whole or part. And the potential new opportunities could easily be squandered. Medium and long-run success will depend on structural policy choices and the building of new institutions.

This paper attempts to analyze the issues and choices faced now, in the context of the structures that evolved during the Israeli occupation. Throughout, the focus is on economics rather than politics. Political events are, of course, crucial for the future, but, political progress can be undermined by economic failure.

### The Past: Asymmetric Integration and Stalled Growth

Past economic performance and current economic structures have been profoundly influenced by the 25 years of development under the Israeli occupation. The effects of a forced integration with a much larger neighbor with a vastly different economic structures had initially led to large gains from trade due to the large initial wage and price differentials. But as the adjustment process run its course, the economy was left unable

---

<sup>1</sup> Agricultural Relief Committees Data-Base, 1993.

<sup>2</sup> See FAFO, 1993.

to find new sources of growth.<sup>3</sup>

Some key features of economic performance are reported in Table 1. The table contrasts GDP growth over the two periods 1970-79 and 1980-87. In both the West Bank and Gaza, growth was remarkably high in the first period, but it fell sharply in the second period (to less than the rate of growth of the population). Gaza achieved a 1979 peak in income per person which, with the exception of 1987, it has never recaptured, and incomes in the West Bank stagnated in the 1980s.

The factors underlying the sharp fall in performance are clearly apparent when past growth is decomposed in three parts: one related to changes in the labor force, one to changes in capital stocks, and the remainder, which we attribute to changes in the productivity of labor and capital.<sup>4</sup> The results reveal three striking facets of the pattern of past growth.

- o The labor force shrank during the whole period; as a result labor contribution to the growth of domestic production was negative.
- o In contrast, there has been terrific growth in capital. In fact savings and investment rates have traditionally rivalled those of East Asia at 30 percent of GDP in the West Bank and 40 percent in Gaza. As a result, the contribution of investment to the growth of GDP has been substantial; by the second period, it was the only source of growth left.
- o Total productivity gains (TFP) explain two thirds of the growth performance in the first period; but in the second period, their contribution is negligible in the West Bank, and negative in Gaza.

This pattern of growth was the result of the environment in which the Palestinian economy evolved. There were heavy constraints on domestic growth: production and export were both repressed. This led to a drive to export labor, which was met initially with rising opportunities. Four aspects of this process are of direct relevance to the future: unbalanced international economic relations; regulatory repression of economic activity; fiscal compression and the absence of useful regulation; and a declining natural resource base.

---

<sup>3</sup> Writing in the mid-1970s, Van Arkadie (1977) notes the fall in momentum. He argues that the initial spur in growth was part of an adjustment process that has run its course, and predicts that strong growth would not be sustained for much longer. See also Abdallah's (1993) decomposition of the stages of growth.

<sup>4</sup> The growth arithmetic requires the knowledge of the aggregate production functions over each of the two periods. These functions were estimated econometrically using investment, labor force, and production data from CBS.

**Table 1: Growth in GDP, Factors and Total Factor Productivity  
(in percent per annum)**

	West Bank		Gaza	
	1970-79	1980-87	1970-79	1980-87
<b>Annual growth:</b>				
GDP	8.54	3.56	6.27	1.57
Capital a/ Labor	8.87 -0.63	7.95 -0.95	6.07 -0.74	6.09 -0.65
<b>Contribution to GDP growth of:</b>				
Capital	3.55	3.18	2.43	2.44
Labor	-0.38	-0.57	-0.44	0.27
TFP b/	5.37	0.95	4.29	-0.60
<b>TFP as a percent of growth in GDP</b>	63	27	69	-34

a/ Based on a series constructed from national accounts statistics on investment.

b/ Total factor productivity (TFP) is the residual of the growth accounting equation, assuming a 40 percent capital share.

Sources: Central Bureau of Statistics, and Authors computations.

*Distorted integration and economic repression.* The West Bank and Gaza have been highly economically integrated within the Region, but in a highly distorted fashion. Palestinians have (often) been able to sell unskilled labor abroad, but not commodities. As a result, past economic development was mainly characterized by the specialization of Palestinian labor in two external activities: manual work in Israel; and skilled work in the Gulf. For roughly the first half of the period of occupation, incomes and wages grew very fast<sup>5</sup>. The number of Palestinians working in Israel rose from zero to about 75,000 in 1979 and 110,000 by 1987, accounting for 20 percent of the employed population in the West Bank, 45 percent in Gaza, (and all of the growth in Palestinian employment), and 7 percent of total employment in Israel (a share that has been fairly stable after the mid-1970s).<sup>6</sup> A roughly equal number also emigrated to work abroad. The oil price rises of the 1970s caused this source of demand to falter, but fueled a surge in demand for skilled labor in the Gulf. Palestinians working in the Gulf earned considerably higher wages. But from the 1980s the picture changes. By the early 1990s both Israeli and Gulf demand for Palestinian labor stabilized and ceased to be a source of buoyancy. The Anqata

<sup>5</sup> Income growth, being mostly labor intensive, was also broad based and inequality decreased during this period. See Abu-Shokr, 1990.

<sup>6</sup> For good reviews of labor relations, see Abu-Shokr, 1987, Shaban, 1992, and Kleinman 1992.

was an additional factor after 1987, through the effects of strikes, a reduction in non-construction sector Israeli demand and some tightening of economic controls. But this only sharpened a problem that had already set in from the early 1980s.

At the same time, domestic production has become increasingly restricted on both the supply and demand sides. Opportunities to invest in domestic production of goods have been restricted by an extensive framework of regulations that limited investment in activities competing with Israeli producers. In the 1970s growth was driven by expansion of capital and productivity growth—the latter representing a mixture of technological catchup and the gains from reallocation of labor from lower to higher productivity activities (primarily moving from agriculture to services<sup>7</sup>). In the 1980s overall productivity fell. Throughout, the bulk of capital investment went into housing, and very little into machines, a consequence of the regulatory repression, especially after Likud came to power in 1977, lack of financial intermediation, and political uncertainty.<sup>8</sup> In 1992, 21 percent of West Bank income and 29 percent of Gaza's income came from work in Israel; only 5-7 percent came from domestic manufacturing.<sup>9</sup>

There are two particularly striking aspects of the pattern of Palestinian commodity trade: its orientation toward Israel (90 percent of imports and 70 plus percent of exports) and its unusual concentration in industrial products, especially subcontracting, given the West Bank and Gaza's income level. The dependence of trade with Israel was a function of both trade diversion and trade creation. Trade diversion occurred from Jordan and Egypt through the imposition of a customs union in 1967: imports of manufactured goods from all countries except Israel became subject to a more than fourfold increase in duties in that year. With workers remittances boosting incomes, imports from Israel boomed but exports remained compressed by a web of military regulations, including a ban on exports of competing agricultural goods to the Israeli market. There is also asymmetry with the Arab World. Many Palestinian households receive remittances from the Gulf, have benefited from transfers from Arab bodies, have bank accounts in Amman and (in the West Bank) hold their savings in Jordanian Dinar. But, because of the Arab boycott on Israel, Palestinian firms and farmers found it even harder to export to Arab markets, and Israel came to dominate other countries as a market for (small) West Bank and Gaza exports.

As a consequence of this pattern, the external trade deficit has been immense, at 26 percent of GNP in the 1985-87 period, and the bulk of it with Israel. This trade deficit has, however, been almost entirely financed by labor remittances and the current account has been generally in a small surplus until the early 1990s. And there is, of course, no official debt.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> For a comparison with the sources of growth in the 1940s, see Metzger, 1992.

<sup>8</sup> Arnon and Gottlieb, 1992.

<sup>9</sup> A good review of industrial performance is in Abu-Shokr, Abdallah, and Alawneh, 1992.

<sup>10</sup> For a detailed presentation of the external accounts, see Zakai.

**Fiscal compression and public services.** Parallel to the pattern of asymmetric integration in the region and regulatory repression at home was a pattern of under-provision of public goods. The level of provision of government services is substantially below that in economies of a comparable income level. Provision of water, sanitation, roads and electric power are all below par in quality and/or quantity.<sup>11</sup>

Public provision of services has been broadly limited to available revenues: to taxes and fees collected by, or assigned to, the Civil Administration and municipalities for government activities; and, at most, to retained earnings for the public utilities that are owned by the municipalities. Deficits have been negligible in recent years (though they appear to have been higher in the 1970s). Low revenues and the inability to borrow have been the primary reason for the low levels of service provision. Both revenues and spending by the Civil Administration and the municipalities are unusually low by international standards, at about 16 percent of GDP or a mere 13 percent of GNP in the 1987-91 period, despite high statutory income tax rates (significantly higher than in Israel).<sup>12</sup> These levels are of the order of half those of comparable economies, and a quarter those prevailing in Israel. There are, however, two major adjustments that have been made to revenue and spending levels by the Civil Administration and the municipalities: spending by non-governmental agencies; and fiscal relations with Israel.

Other agencies, both official and private, have responded to fill the gaps left by the weak governmental effort. Foremost amongst these is the United Nations Relief and Works Agency (UNRWA), which provides basic services to the approximately 40 percent of West Bank and 60 percent of Gaza residents that have refugee status. UNRWA has spent US\$100 million annually in the recent past, equivalent to 4.5 percent of GDP, of which 85 percent went on education and health. Jordanian aid amounted to an estimated \$50 million per annum until 1988, dropping to \$15 million thereafter. PLO expenditures must have been at least as large until they collapsed in 1990, but their magnitude is not well known.<sup>13</sup> Aid by other Arab governments and non-government agencies, UNDP, EC and a large number of non-Arab NGOs, also provided resources or services.

More controversial are the fiscal transfers between the Occupied Territories and Israel. Palestinians pay some taxes that accrue to the Israeli treasury, and Israel provides some services. Until 1993, there were no available statistics on these transfers. Taxes passed to Israel include the Value Added Tax (VAT), customs revenues, fuel taxes and purchase taxes. On reasonably conservative estimates of the base and of rates, these

<sup>11</sup> Abed (1988), FAFO, 1993.

<sup>12</sup> Alawneh, 1992.

<sup>13</sup> See Abed, 1992 for estimates.

amounted to some \$150 in 1991, equivalent to 8 percent of GDP.<sup>14</sup> Palestinian consumption of Israeli services is difficult to assess. Outlays on subsidized goods and the use of public hospitals, in which there is a direct fiscal outlay that would not have otherwise occurred amount to some \$25 million, or 1.2 percent of GDP. In addition, some direct capital spending comes from the Israeli budget estimated at 0.8 percent of GDP. Thus, the Israeli non-security contribution is estimated at 2 percent of GDP. The net effect of this relationship is therefore a leakage of Palestinian taxes accruing to the Israeli Treasury estimated at about 6 percent of the occupied territories' GDP in 1991.

Table 2: Revenue and Expenditure Comparisons: Egypt, Israel, Jordan,  
the Occupied Territories and Developing Countries

	Average: 1987-91				
	Egypt <sup>a/</sup>	Israel <sup>a/</sup>	Jordan <sup>a/</sup>	WB and Gross <sup>b/</sup>	Developing Countries
(In percent of GDP)					
Revenue	23.1	38.6	27.2	21.7	28.1
Tax revenue	15.2	33.9	14.3	16.1	17.8
Direct taxes	5.7	17.5	3.4	4.2	5.4
Indirect taxes	9.5	16.4	10.9	11.9	12.1
Nontax revenue	7.9	4.7	12.9	5.6	6.6
Expenditure	42.2	50.2	46.4		38.8
Current expenditure	28.9	45.7	37.2		31.8
Development expenditure	13.3	4.5	9.2		7.0
Expenditure excluding defense	37.2	36.8	30.5	23.6	35.4
Current expenditure	23.9	32.3	21.3	20.1	32.6
excluding defense	13.3	4.5	9.2	3.5	7.0
Development expenditure					

a/ Refers to integrated public sector including the Civil Administration, UNRWA and the major NGOs providing social services.

b/ For the larger sample the information is limited to the central government  
Sources: World Development Reports, various issues; Statistical Abstract of Israel, various issues; World Bank, 1993.

The overall picture is of significantly higher revenues paid by Palestinians, at 22 percent of GDP, and higher spending at about 24 percent of GDP. Adjusted revenues are comparable with other Arab and other middle income

<sup>14</sup> See World Bank, 1993. This can be considered an under-estimate since as it does not include income tax paid by Palestinians working in Israel or any indirect costs, such as the price-raising effects of tariff protection on Israeli production. By contrast, income tax paid by workers that commute to work abroad is often shared between the countries of residence and of work. And in the Southern African Customs Union the sharing formula for customs revenues between the Republic of South Africa and the other countries of the union (including Lesotho and Swaziland) does include adjustments for indirect costs.

countries (though lower than Israel's 39 percent, see Table 2). Spending is lower than international norms (and especially if the appropriate base is GNP rather than GDP), because of the absence of normal deficit finance. The radical shortfall, by international standards, is in development (i.e., investment-related) spending. The 3.5 percent of GDP allocated to this item in the West Bank and Gaza is a small fraction of the spending levels in the other economies at this level of development.<sup>15</sup>

*Availability of Natural Resources.* A further constraint which has influenced the pattern of development is the stagnation or shrinking of the land and water resource base in the face of a large population increase over the past 25 years. Much has been written on the subject.<sup>16</sup> Annually renewable groundwater resources in the West Bank and Gaza amount to about 750 million cubic meters, while annual use by the Palestinians has remained capped at about 200 million cubic meters—the pre-1973 level. Current restrictions on access to water, including administrative limitations on surface water harvesting, and the high costs of water caused by difficulties to renew inefficient and worn-out wells have meant a modest expansion of the irrigated area under Palestinian cultivation. In selected areas, notably in some areas in Gaza, increasing salinity levels in wells caused by excessive extraction have virtually halted agricultural production. Loss of land to settlements and military use and land-use that restricts the development of towns have increased during 1980s and early 1990s.<sup>17</sup> Access of Palestinian sheep and goat farmers to military land and land declared nature reserve has been restricted. While the area cultivated by Israeli settlers in the West Bank is unknown, in Gaza settlers occupy about 20 percent of the cultivated area. Security-related restrictions affecting the fishing areas in which Gaza fishermen can operate (recently increased from 12 to 20 miles) have been limiting fish production to a fraction of the pre-1967 levels.

*Effects of recent shocks.* The unbalanced nature of past economic development left the Palestinian economy highly vulnerable to the external economic shocks that have buffeted the economies of the West Bank and Gaza over the past several years. Israeli hyper-inflation was completely imported in the mid-1980s. West bank residents could, and did, shift into Jordanian Dinar, but were then hit by the unexpected Jordanian devaluation. Also in 1988 the Jordanian government stopped supplementing the salaries of civil servants (something it had continued to do since 1967). The Gulf war had a drastic impact: temporarily leading to border closure with Israel, and permanently leading to a loss of Palestinian employment in the Gulf, and especially in Kuwait. It also hastened the financial squeeze on the PLO, that in turn led to reduced grant flows into the West

<sup>15</sup> Recently however, and to counteract the effects of the borders closure, the Civil Administration increased its investment program by about 50 percent during 1993.

<sup>16</sup> See for example Benvenisti and Kheyat, 1988.

<sup>17</sup> For a recent case study of the politics of land in the Jerusalem area, see for example Cohen, 1993.

Bank and Gaza.<sup>18</sup>

The economies would have crashed much more severely if it weren't for two special factors. First, the arrival of about 400,000 immigrants (mostly from Russia) into Israel during 1990-92 caused a construction boom, and increased demand for Palestinian workers in this sector. Second, many Palestinian households had built sizeable cushions of savings, especially from Gulf income. After the Gulf war much of this was brought back. Indeed, in the wake of expectations of peace in 1992 there was a construction boom, especially in Gaza, that was central to the economic recovery that year (the West Bank was also helped by a bumper year in the blessed olive cycle).

By 1993 these factors had largely gone. Following three years with intermittent disruptions caused by curfews and borders closure,<sup>19</sup> the number of permits issued for work in Israel was sharply reduced in March 1993, and again, in April 1994 after the Hebron massacre.<sup>20</sup> There were short-run security and political reasons for the labor cut-offs, but it also marked a turning point in the demand for Palestinian labor in Israel as the Israeli construction boom faded and the new immigrants replaced Palestinian workers in industry and services. This had a large impact on domestic labor markets. Wages have fallen sharply in both the West Bank and Gaza since 1991, and unemployment has risen, especially in Gaza.<sup>21</sup> Households are now more economically insecure than in some 15 years, especially in Gaza which was hit hardest.<sup>22</sup> The West Bank and Gaza are beginning the next phase of the peace process in a highly fragile economic state.

### **Post-Peace Economic Strategy**

The shocks of recent past--from the Gulf to Israel--add up to a large and permanent adverse change in the old, external sources of income growth. Future income growth will have to depend on an expansion of production based in domestic centers of economic activity. There is also an urgent short-run need to offset the

<sup>18</sup> For a detailed account, see UNCTAD, various issues.

<sup>19</sup> After the curfews of end-1990 related to the Gulf war and the border closure in the first quarter of 1991 (which lasted about 5 weeks), the number of Palestinians working in Israel started to increase again in the second quarter, and remained high during all of 1992. A series of closures and curfews in 1993 affected mostly Gaza (in May and December 1993). The border was closed completely for 46 working days in March and April 1993.

<sup>20</sup> The number of permits is now being slowly increased, ut it is not expected to reached the 1992 level.

<sup>21</sup> Palestinian economists and Israeli statistics differ markedly on the measurement of unemployment. The former place the figure at around 30 percent (Abu-Shokr, 1993), while the latter's estimate is around 15 percent for 1993.

<sup>22</sup> There seem to be three main reasons: Gaza is poorer to start with, more of its work-force commutes to work in Israel, and it proportionally lost more jobs because the permit system is easier to enforce in Gaza than in the West Bank.

fall in labor demand, to prevent the economy falling into a vicious cycle of falling income and rising social unrest, that would only heighten the large risk of continued violence. In addition, the creation of jobs at home is a goal in itself in the current historical circumstances, since this would allow to attract back Palestinian labor from Israel, make room for Palestinians now abroad, and increase the diversification and autonomy of the Palestinian economy.

Expansion of domestic production requires the reorientation of economic activity and investment, especially private investment. Both politics and economics will determine the outcome. Significant private investment will only occur if both the strategic uncertainty is resolved by a believable political settlement,<sup>23</sup> and if economic conditions are good. The peace process could bring three areas of economic gains: the potential for expanded international trading opportunities; increased autonomy of domestic economic policy; and (for a few years, at least) inflows of official money. However, these opportunities could easily be squandered; in particular there is plenty of experience showing that money alone cannot bring about economic takeoff, and can even subvert sound long-term development.

Palestinian economic policymakers face significant tensions in policy choices, some of which were recently highlighted by the choices that had to be made in the context of the economic negotiations with Saudi. Should markets in Israel be preserved or trade be reoriented to the Arab world? How far should government play a leading role in promoting industry and kickstarting the economy? How can they get through the first years of depressed labor demand? And what is the best use of the foreign capital windfall? These tensions become more marked when the interests of Israel and Jordan are brought into play.

*International economic relations.* Central to the overall stance of the Palestinians will be international economic relations--on goods, labor and capital. Past development has been characterized by asymmetrical integration within the region. If Palestinian wages and employment are to grow, trade in goods will have to substitute for exports of labor. Increasing economic autonomy and self-sustaining development in the West Bank and Gaza means diversifying trading patterns and relations, shifting from dependence on a few external sources of growth, that are now in decline, to a broader interdependence with other parts of the region and the world. The West Bank and Gaza have potentially large advantages in their geographic location and intermediary position in the Middle East. Turning inward behind trade barriers is a non-starter for a small, open economy.<sup>24</sup> The choices range from remaining predominantly linked to Israel in trading terms to severing links to Israel and turning elsewhere. An assessment of the options suggests that all have costs and benefits, and that some may

<sup>23</sup> That development cannot takes place in the absence of a political settlement is an old argument which has important current implications. See Sayigh, 1988.

<sup>24</sup> On this subject, see Abed, 1990.

not be politically feasible in the short term. However, it is likely that extreme options have high costs and that some form of intermediate position will be both preferable and feasible. Even if the loss of substantial labor access to Israel is permanent, it makes sense to maintain trade access to largest market and if possible to expand this to agricultural goods. At the same time diversification requires opening the West Bank and Gaza both to the region, and especially Jordan, and to the rest of the world, especially Europe.

For the Palestinians, the best economic outcome would probably be a free trade area with Israel linked with a significant opening of trade to Jordan and the rest of the Arab world. A free trade area with Israel would differ from the present (partial) customs union in allowing the West Bank and Gaza to have different tariffs from Israel with third countries. It would preferably also involve a level playing field with Israeli producers e.g. with respect to subsidies, especially in agriculture. Such an approach would maintain access to the Israeli market (where 70 percent of Palestinians exports go now) but could avoid protectionist aspects of Israel's trade regime that are ill-suited to the economic structure of the economy of the West Bank and Gaza. Opening to the rest of the world could either be through participation in Israel's free trade agreements, or through separate arrangements<sup>25</sup> and the maintenance of a high degree of openness overall. This would be consistent with an opening up of trade with Jordan, including the possibility of a free trade area with Jordan.

While a three-way free trade area is attractive in principle, there are likely to be problems in practice. First, there is the border issue. There is no agreement on the location of a border between the West Bank and Israel--especially in the early part of the transition. Any custom border will be leaky, and while an "invisible" border based on company accounts is feasible in principle, it may be costly to implement. Leaking is likely to be of concern to Israel on grounds of lost revenue and lost protection, if the West Bank and Gaza were to have lower tax rates. Second, the three economies are likely to be concerned about competition for their industries: Jordan fears Israeli competition for some of its more inefficient capital intensive industries; Israel is wary of Palestinian and Jordanian competition in labor-intensive areas such as garments and agriculture; and the West Bank and Gaza may not be competitive in agriculture and labor intensive industries compared to Jordan where wages are much lower. These create tensions for a three way trading structure.

These factors create tensions for a three way trading structure, tensions that are clearly reflected in the recently signed economic accord. The framework of a custom union is largely maintained, but trade with Israel is largely liberalized.<sup>26</sup> Labor mobility is allowed for, with the innovation that it would be managed by both Israeli and Palestinian labor offices. All taxes paid by Palestinians will revert to the Palestinian Treasury which will also have more policy independence in setting direct tax rates. But the VAT (the bulk of the Israeli fiscal revenues) can only differ by 2 percent in the Palestinian economy. Tariffs can differ for some goods -- but only

<sup>25</sup> As already exists with the European Union.

<sup>26</sup> With the exception of some agricultural products that will be liberalized with a multi-year transition period.

with a complex and probably unworkable system of quantity rationing that limits Palestinians imports from the Arab countries in various ways.<sup>27</sup>

Some of these difficulties apply primarily to an interim period. In the longer term, a border will presumably be agreed. Israel is in the middle of a multi-year program of liberalization of its economy—as it will face competition for its labor-intensive sectors in any case. Jordan too faces the need to effect a major restructuring of the economy, and is also in process of unilateral liberalization to the rest of the world. And the fiscal systems in the three economies are converging now that Jordan is instituting a consumption tax. However, in the interim, conflicts in economic objectives will remain. These will require transitional solutions and hybrid arrangements, some of which are now on the table, including asymmetry in trading relations between Israel and Jordan.

*The role of government (i): spending and taxing.* In the past the Palestinian economy has had both too much and too little government. Too little is clearly the case in the field of provision of infrastructure. Expansion in publicly goods is required both to support growth and social welfare: in power, in water supply and sewerage, in industrial land and in education. This will require the rehabilitation and expansion of investments and the establishment of the sectoral institutions (most sectors now have some combination of weak public institutions and a multiplicity of non-government bodies). In the short run, action on economic infrastructure will play a vital role in removing constraints or costs to business expansion, e.g., in developing industrial land and in expanding the provision of electric power, roads and water. This will require policy changes in some areas (e.g., on land allocation decisions) and also a crash investment program.

There are also costs related to new expenditures, in particular, police and security which can amount to at least 5 percent of GDP. Security and the rule of law is of course a necessary condition for any economic activity, and in the early part of the transition, this is likely to be the main concern of the leadership.

In the medium to longer term, both economic infrastructure and social development are needed to maintaining the historical comparative advantages of Palestinians (in skills and entrepreneurship) and to supporting the steady reorientation of comparative advantage in favor of greater interdependence. There is a parallel between infrastructure and trade. The West Bank and Gaza economies can potentially exploit their geographic and, to some extent, political position in between Israel and the major Arab states. For some infrastructure sectors (notably regional transport and electric power) the rational economic strategy would be to exploit this intermediary location, for example linking into power networks in Jordan and Egypt, in addition to Israel, as well as taking advantage of some peaking capacity within the West Bank. This would also tend to increase the degree of mutual interdependence amongst economies, which would increase the security of the

---

<sup>27</sup> Imports from Jordan and Egypt cannot exceed Palestinian consumption needs; imports from other Arab countries will have to await the opening of trade relation between these countries and Israel.

### West Bank and Gaza.

For social services, Palestinians are probably still ahead in skills within the Arab world, though this advantage has been eroded by large brain-drain.<sup>28</sup> A sensible education strategy is likely to require improving quality and a swift modernization of curricula at all levels. The tertiary education system has been heavily oriented toward the academic subjects and the professions. A substantial reorientation is likely to be needed to support growth in skilled employment.<sup>29</sup>

More public spending implies more finance. Does it mean more taxes? Some of the taxes paid by the Palestinians currently still accrue to the Israeli treasury, but this is likely to end once authority is transferred to the West Bank. The economic agreement with Israel insures that the Palestinian budget would capture these taxes; the "destination principle" will be applied to the VAT, and the tariffs collected when imports enter through Israeli ports will be remitted.<sup>30</sup>

As seen above, even if all taxes paid by Palestinians are included, the West Bank and Gaza do not appear to be overly taxed. The substantially lower indirect tax/GDP ratio compared with Israel, despite the general closeness of the tax structures, is partly due to the non-application of taxes to agricultural production (that is less important in Israel), but also suggests that tax evasion might be a problem facing the West Bank and Gaza at the present time. There appears to be a large underground economy that goes untaxed, and a major need for the emerging self-governing entity will be to widen the tax base--hardly the most popular enterprise for the new regime. This is a big challenge given the limited experience in tax administration and collection. Another avenue for strengthening the revenue effort is through boosting non-tax revenues (fees, charges, etc.) by instituting cost recovery mechanisms for covering the operations and maintenance costs and debt servicing associated with the new public sector investments.

*The role of government (ii): regulating for private sector growth.* Private entrepreneurship -- an important Palestinian asset -- has a crucial role to play in moving the economy into a more autonomous growth path. A combination of too much and too little public action is clearly also true from the perspective of the private sector: government activity has been active in controlling and restricting private production, but has been weak in providing the legal, financial and institutional infrastructure for private activities. All the international experience

<sup>28</sup> In the wake of the crash in Gulf demand, relatively more skilled workers have returned to the OPT. As a result, wage differentials between skilled and unskilled jobs have collapsed in the past few years. See Abed, 1992, and Angrist, 1992.

<sup>29</sup> See Abed, 1990, and more recently, Zahlan, 1993 for specific proposals.

<sup>30</sup> It should be noted, however, that the availability of such revenues to the new self-governing entity is contingent on the entity having a trade deficit with Israel. If this is not the case, then alternative revenue sources would need to be mobilized.

suggests government direction of economic activity would be costly and counterproductive. But there is an important role for a stronger, not weaker government, in support of private investment.

The kinds of policies that can be changed to improve the business environment can be usefully divided into two: lifting regulatory burdens and building institutions. Lifting regulatory burdens can often be undertaken swiftly. The Civil Administration has taken some action through a streamlined approval of investment permits, dropping the *de facto* difficulties in getting approval for industrial activities that compete with Israeli firms and providing tax incentives for investment.<sup>31</sup> Considerable uncertainty remains, and a new self-governing authority would need to take further steps to solidify these initial moves.

Building institutions, by contrast, takes time. In particular, the legal and regulatory systems that are so important protecting private activity and enforcing contracts need to be carefully fostered. Absence of financial services will also be a short-run constraint on activity. Some checking services are already being provided with apparent efficiency by money lenders,<sup>32</sup> and almost everywhere in the world, equity is the primary source of finance for expansion. However, a sound banking system is of great importance to future development, to support the mobilization of household deposits and provide working capital and other financial services to an expanding business community. This will require decisions over entry, banking regulations and supervision. In the absence of an established monetary Palestinian authority, both the Israeli and Jordanian central banks have a role to play in the initial period of self-governance.

A development bank is already on the agenda. There is a case for some support for long-term credit, and some donors have pledged large amounts of loans to support private sector growth (about \$300 million). But it is essential that this supply remains at the wholesale end – as a resource that private banks can draw on. Retail development banks have characteristically become disasters—and over the long run have worsened, and improved the availability of long-term finance for sound investors.

Should economic policy go further and promote (i.e. subsidize or protect) specific industries? A quick glance at East Asian success might seem to support such an option. This is likely to be a mistake. Industrial policy appears not to have been necessary for East Asian success, while high investment, good *macro* policy, export push and nurturing of financial systems were. Moreover attempts to replicate industrial policies in less propitious political economic conditions have tended to promote inefficiency and not growth. Devoting *macro* fiscal resources to expanding public goods is a strategy with a much higher probability of payoff in growth of private production.

#### *Macroeconomic Policy and Money* Should the Palestinians be developing an independent macroeconomic

<sup>31</sup> The supply response has been moderate, see Alawneh, 1992, for an analysis.

<sup>32</sup> A recent review of this sector is in Hazboun, 1993.

policy? This is tied up with the question of a Palestinian currency which the recent agreement leaves open. Some macroeconomic policy action requires an independent currency and monetary policy, e.g., facilitating and wage declines and perhaps, exceptionally, defaulting. There are, however, advantages and disadvantages associated with a separate currency. It provides additional discretion in some areas of policy, but is only likely to be effective once both the currency and overall macroeconomic policy acquire credibility. In some cases independent policy is desirable and is commonly associated with a separate currency, but such a link is by no means necessary, e.g., managing "excessive" capital inflows, borrowing at home and abroad, and supervising/providing liquidity to banks. All of these can be managed by other instruments or without an independent currency. As a source of revenue, seigniorage (i.e., the ability of a government to print money) is traditionally large in the region, but is unlikely to be so for the West Bank and Gaza (especially initially), because of the likely initial low level of credibility of a new currency, and high capital mobility.

The potential for high capital inflows by Palestinian investors is in fact the main reason why macroeconomic stability is so important. In the early period, stability will in fact be strengthened by the absence of an independent monetary policy. The most precious commodity of macroeconomic management is credibility, something that is hard to earn and that requires a track record of prudent macroeconomic management. The West Bank and Gaza do not have such a history, and new institutions of macroeconomic management are likely to be both fragile and under pressure. Public spending is likely to be under great pressure to expand (possibly for public employment), to avoid tough tax administration issues and, at least for a while, may face a soft budget constraint due to external capital inflows. If a system with an independent currency is chosen, it would be desirable to start with a relatively restricted version, as in a Currency Board.<sup>33</sup> This could gradually evolve to a fully fledged currency that brought greater discretion once discipline, and the associated demand for the currency, was well established.<sup>34</sup>

*Labor demand and poverty in the transition.* Employment and wages will be the primary determinants of the extent and depth of poverty. There are well-developed mechanisms for protecting vulnerable groups via extended family and community networks and the activities of UNRWA. However, these are least well-equipped with widespread declines in labor demand, because the effects of declining labor incomes are so pervasive. The management of labor demand will be central to the reduction in poverty in the short to long run, and to providing jobs for Palestinians now working in Israel or living abroad.

<sup>33</sup> This would allow for some limited seigniorage revenues but would not allow for an independent monetary policy.

<sup>34</sup> The introduction of a currency would be an issue of concern for Israel and especially Jordan, given the substantial holdings of Shekels and Jordanian Dinars by Palestinians. The phasing and terms of any such large-scale conversion would have to be worked in the context of any currency reform.

A labor-demanding strategy is likely to require three parts. First, there is a happy coincidence between the urgent needs for rehabilitation and expansion of social and economic infrastructure, the availability of external finance and short-term jobs in the public sector.

Second, in the medium to long-term, permanent jobs must flow from the reorientation of production, that should, amongst other things, substitute expanded trade in goods for export of labor. The strategy of reorienting international relations, regulating for private growth, and expansion of public goods outlined above are the necessary ingredients for this.

Third, it is probable that the first two components will still leave a significant gap in high unemployment and underemployment. This matters most for unskilled labor, since unskilled workers are disproportionately in poor households with the weakest alternative coping mechanisms. The best way of reaching this group is via low-wage public works, preferably, but not necessarily, in productive activities. Low wages are important to reach the largest number of poorest households, and to avoid pushing up wages for permanent productive positions. The Civil Administration started such a scheme after the border closure of 1993—that is still in high demand in Gaza (the scheme employs between 10,000 and 19,000 workers), but stopped apparently for lack of demand in the West Bank. The stigma of association with the Civil Administration should not lead to stopping a program that is an effective way of getting cash to the poor.

But such a transitory policy is to be sharply distinguished from permanent public employment. There will be a need to build up the Palestinian administration, but this needs to be carefully controlled to avoid future fiscal and public pay problems—this could be a tough area in view of both the black market for skilled Palestinians and the pool of PLO quasi-public official now living abroad.

**Using external financing effectively** Transfers from abroad have been important in the past, but tended to dry up when needed most—since the late 1980s. There is now some potential for a surge in official transfers at a genuine time of need. The signing of the Declaration was followed by a donors meeting where \$2.4 billion was pledged by various bilateral and multilateral groups for the purpose of emergency relief and economic development in the West Bank and Gaza. And Palestinian wealth and talent abroad are substantial, and could contribute in important ways to domestic activity if the security, policy, and regulatory frameworks are supportive.

The financing available now represent however both a one-time-option that should not be missed, and a potential danger if the economy does not remain flexible enough to adjust to its future reduction. The danger is that of a failure, on the part of the new self-government, the international community or Israel, to put in place the policy and structural conditions that would sustain rapid growth and attract private capital over the medium term. There are many ways in which this could occur. There could be inadequate resolution of the supply-side constraints on growth, whether in the form of the legal framework for private sector activity or tackling the infrastructural bottlenecks. Trading opportunities might remain restricted, whether due to failures to improve access in the Arab world, the OECD or Israel, or to an attempt to spur industrialization through high protection

by a Palestinian governmental entity. Public savings could stall, owing to failures in revenue mobilization or excessive current spending rises, and there could be public investment in inefficient and unproductive activities.

Foreign assistance-led-growth also creates its own sources of vulnerability. Other countries in the world, and many in the Middle East, have experienced booms that ended up in busts. When booms are generated by foreign inflows, a reduction of such flows can play havoc with the domestic financial system, as well as with the social and economic well-being when the system in place is not flexible enough to adjust to a fall in foreign resources. Flexibility has many facets, such as the issues of the public wage structure, the role of the MROCs during the transition, the tax collection effort during the transition, extent of the welfare function of the state (the issue of entitlement) and of its industrial policy (the sustainability of new industries), the effect of the inevitable rise in the prices on non-tradable (on competitiveness, and also on the implications for the needed adjustments in the banking system). On all these front, it would be crucial for the new government to attempt to put in place early on some mechanisms to avoid the dangers of excessive aid dependency.<sup>35</sup> A key principle is that foreign official inflows should complement, not substitute for, the domestic tax effort. Unless there is progress on the domestic front to mobilize resources for development, the provision of external finance in the interim could set the West Bank and Gaza in a path of external dependency (and vulnerability to debt crises) and out of sustainable development.

*The Issue of the Returnees* Large numbers of Palestinians from the West Bank and Gaza now live abroad. Some have maintained residence rights and are, in principle, free to return (some 13 thousand returned in 1990 and 1991, net of outflows), while the return of others will be subject to the bilateral negotiations between Israel and the PLO. It is nevertheless of interest to ask what the impact would be on growth and the labor market if there were to be a substantial return migration in the future. Whether this leads to unemployment and labor market problems or a spur to growth depends crucially on whether increased labor is accompanied by productive capital, sound domestic policies and market opening abroad. Unlike workers who leave jobs in Israel, returnees have demands for social services and other public goods.<sup>36</sup> Success here depends on complementary action with respect to public capital investment (and adequate progress on public institutional capabilities). To avoid labor market adjustment problems, there is a case for attracting back relatively unskilled Palestinians only as the economy recovers and takes off.

---

<sup>35</sup> On this, see Dakkak, 1992.

<sup>36</sup> For example, Sayigh (1992) estimates that about \$3.6 billion would be needed to house 200,000 returnees. This represents about twice GDP and 1.5 times the external assistance available for the next five years.

### Conclusions

Past economic growth in the West Bank and Gaza was driven by demand for Palestinian labor in outside centers of activity, in Israel and the Gulf. These sources of growth are gone, or are going. As a consequence, most Palestinian households are entering the interim period in a more economically insecure state than for very many years. Peace can open opportunities: of trade, of more independent public action, and of more foreign money. These opportunities could be used to reorient the economy toward new, domestic sources of growth or could be squandered. Choices over economic strategy are likely to make the difference. Five areas ~~must~~ maximize maximizing trade linkages; providing the environment for private investment; building institutions—from the health ministry to a private banking system; providing a safety net during what could be a tough transition, especially via temporary public financed employment; and managing aid to foster autonomy rather than create dependency, not least by expanding the domestic tax base. Some of these will require facing internal conflicts, while others involve negotiations with Israel and Jordan. It is likely that action in all of these areas will be necessary to shift the economy onto a path of autonomous development.

References

- Abed, Georges, editor. The Palestinian Economy: Studies in development Under Prudent Occupation. Routledge, 1988.
- \_\_\_\_\_, The Economic Viability of a Palestinian State, IPS Papers, Institute for Palestine Studies, 1990, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_, The Effect of the Gulf Crisis, 1992, Journal of Palestine Studies [not exact reference]
- Abdallah, Samir. Economic Growth in the Occupied Territories, 1993, ESCWA (in Arabic).
- Abu Shokr, Abdelfattah, "Income Distribution and Its Social Impact in the Occupied Territories" in Abu Zait, K., Buhbe, M., and Smadi, M. (eds.), Income Distribution in Jordan, Westview Special Studies on the Middle East (1990).
- \_\_\_\_\_, The problem of unemployment in the Occupied Territories, October 1993, ESCWA (in Arabic).
- \_\_\_\_\_, The Labor Market in the West Bank and Gaza, 1987, University of Al-Najah (in Arabic).
- \_\_\_\_\_, The social and economic conditions of the Palestinian workers in Israel, 1987, Al-Najah University (in Arabic).
- Abu-Shokr, A., S. Abdallah, and A. Alawneh. Industry in the West Bank, Al-Najah University, 1992 (in Arabic).
- Alawneh, A. Between the encouragement of investment and security requirements: an analysis of settler activity, 1342, Al-Ufoq institute for studies, 1992 (in Arabic).
- \_\_\_\_\_, The structure of taxation in the Occupied Palestinian Territories, Open University of Jerusalem, 1990 (in Arabic).
- Arnon, A. and D. Gottlieb , 1992. An Economic Analysis of the Palestinian Economy, The West Bank and Gaza, 1968-1990. Central Bank of Israel.
- Agricultural Relief Committees, Agricultural Data Base, December 1993.
- Angrist, Joshua D., Wages and Employment in the West Bank and the Gaza Strip: 1981-1990, The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Discussion Paper No. 92.02, Jerusalem, 1992
- Benvenisti, M. and S. Khayat, The West Bank and Gaza Atlas, West Bank Data base Project, 1990, Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics, Judea, Samaria and Gaza Area Statistics, various issues, Jerusalem.
- \_\_\_\_\_, Statistical Abstract of Israel, various issues, Jerusalem
- Cohen, Saul, E. The Politics of Planting, Israeli-Palestinian Competition for Control of Land in the Jerusalem Periphery. The University of Chicago. Geography Research paper No. 236.
- Dakkak, Ibrahim. Towards a Protected Palestinian Development Space. In Palestine, Developments for Peace, ECCP-NENGOOT Conference volume, 1992.

FAFO. Palestinian Society: A Survey of Living Conditions, 1993.

Hazboun, Samir. Services in the Occupied Territories, UNCTAD, 1992.

Kleinman, Ephraim. The Flow of Labor Services from the West Bank & Gaza, WP 260, Hebrew University, 1993

\_\_\_\_\_, Economic interdependence of the West Bank and Gaza Strip and Israel, WP 220, Hebrew University.

Metzer, Jacob, What Kind of Growth? A Comparative Look at the Arab Economies in Mandatory Palestine and in the Administered Territories, Journal of Economic Development and Cultural Change, Vol. 40, July 1992: 849-865.

Sayigh, Yusif. Development Strategies for the Palestine Development Programme. Minno, Department of Economic Affairs and Planning, PLO, September 1992.

\_\_\_\_\_, Dispossession and Pauperization: The Palestinian Economy Under Occupation. I Abed, editor The Palestinian Economy, Routledge, 1988.

Shaban, Radwan. Labor Mobility and the Palestinians of the West Bank and Gaza Strip. February 1992, various.

United Nations Conference for Trade and Development, Report on the Economy of the Occupied Palestinian Territory (West Bank and Gaza Strip), various issues.

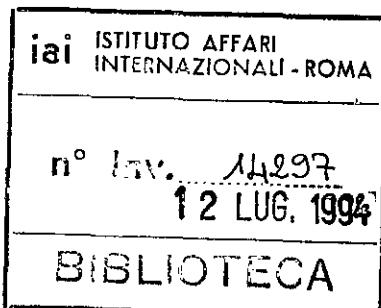
Van Arkadie, B. Benefits and Burdens: A Report on the West Bank and Gaza Strip Economies Since 1967, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.

World Bank, World Development Reports (various issues), Washington

World Bank, Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace, 1993 (six volumes), Washington

Zahlan, A.B. Towards a Programme for Palestinian Human Resources Development. Minno, 1993

Zakai, D., Economic Development in Judea, Samaria and Gaza, (various issues), Bank of Israel, 1993



M

CEDEJ

Symposium on "The Middle Eastern Economy in  
A Prospect of Peace"

(European Parliament, Strasbourg, June 29-30th, 1994)

Human Resources in the Occupied Palestinian Territories

by

Prof. Dr. Abdelfatthah Abu-Shokor  
Economics Department  
An-Najah N. University

Nablus, June 1994

## **Introduction:**

The Palestinian-Israel and Arab-Israeli struggle as well as the numerous wars, which accompanied this struggle, have led to drastic changes in the Palestinian human resources in Palestine. Moreover, the economic factors and the dire living conditions, in addition to political instability, have also played an outstanding and perpetual role in causing these changes. In the wake of the 1948 war, hundreds of thousands of Palestinians were made homeless after being displaced from their homes on Palestinian coastal areas. Some of these Palestinians took refuge in Gaza, and mountainous areas in Palestine, known as the West Bank. The rest settled in the neighbouring Arab countries: Lebanon, Syria, Jordan and Egypt. In the wake of 1967 war, the West Bank and Gaza Strip fell into the hands of Israeli occupation, and the Palestinians were subjected to another expulsion, this time towards the neighbouring Arab countries.

In addition to that, the bad economic and living conditions, which prevailed in the West Bank and Gaza Strip after the 1948 and 1967 wars, played a role in the continuous flow of Palestinian emigration, particularly to Arab Gulf oil countries, in search for work especially after the discovery of oil in these countries in the early 1950s and also after the rise in oil prices in 1973.

This paper aims to shed light on Palestinian human resources currently available in the Occupied Palestinian Territories (West Bank and Gaza) in the light of the changes that have taken place and the impact of these changes on the volume /size of work force in these occupied areas and the level of its development. The paper also investigates the extent of work force participation in supplying the labour market with the necessary labour force, and the problems facing this sector. The paper also aims to foreshadow the future horizons of this sector in the light of current political developments.

## I. Population growth in the Occupied Palestinian Territories

A number of demographic changes affect the size of population in any country. Of these demographic changes, the natural growth rate of the population, that is to say the difference between the births and deaths, and the net emigration—the difference between emigrants and immigrants. The population growth rate is considered the final outcome of these changes during a specific period of time compared to the total size of the population in this society during the same period.

These demographic changes have affected significantly the size of population in the Occupied Palestinian Territories. The OPT's population natural growth rate is high compared to both developed and developing countries. This growth rate had risen from 2.2%-4.2% in the West Bank between 1968-1992 while in the Gaza Strip, the rate had risen from 2.2% in 1968 to 5.1% in 1992.<sup>(1)</sup>. In contrast, the growth rate in some developing countries rose only 2%.<sup>(2)</sup>.

The natural growth rate increase, in the OPT, is attributed to fertility and birth rates' increase and the decline in death rate. Between 1968-1992, the raw birth rate, in the West Bank, ranged between 40.6 per thousand; at its lowest point and 47.3 at its highest point. In Gaza Strip, this rate increased from 42 per thousand to 56.1 per thousand<sup>(3)</sup>.

Concerning the fertility rate in the West Bank, between 1977-1987, it ranged between 200-177.3 births per one thousand women, the ages of which ranged between 15-45<sup>(4)</sup>. As to the total fertility rate in the West Bank, it was between 7.64-6.93 during the period between 1968-1987<sup>(5)</sup>.

Pertaining to the death rate, there was a remarkable decline of deaths in the OPT. In the late 1960s, there were 20 deaths per one thousand. In the early 1990s, there were only five deaths per one thousand<sup>(6)</sup>. This decline is primarily attributed to a change in the structure of the population according to age. This is

marked by an increase in the percentage of young people and therefore, there was a decrease in percentage of deaths among this category of the population in general.

Against the background of high natural growth rate in the OPT, the population in these territories, excluding Jerusalem, was supposed to double in the past 25 years or so. That is to say between 1968-1992, depending on the average of natural growth rate in the West Bank, during the same period which amounted to 3.2%, the population of the West Bank, excluding Jerusalem, must have been 1,282,820 by the end of 1992, whereas in Gaza Strip, the population must have increased to 906,272 during the same period according to natural growth rate, 3.8%.

But according the official Israeli statistics about Palestinian population in the OPT and according to the annual growth rate in these areas, excluding Jerusalem, it was found that the population increased from 583,100 to 1,051,500. In the Gaza Strip, the population increased from 356,800 to 716,800<sup>(7)</sup>. Although there are reservations about Israeli figures, we find big differences between population size according to the natural growth rate and the population size according to the annual growth rate in the OPT. In the West Bank, the balance (difference) was 276,62. While in Gaza Strip it was 230,300. This difference represents the volume/size of emigration from the West Bank and Gaza between 1968-1992 as a result of the bad economic and living conditions in these areas.

In addition to emigration, which impeded the doubling of population size in the OPT, the mass exodus movement from these territories, in the wake of 1967 War, is considered one of the other reasons that stood as an obstacle against the increase of the population. the number of West Bank refugees, after the war, topped 200,000 whereas in Gaza, the number was 42,000<sup>(8)</sup>.

All these statistics reveal the size\volume of population drain to which the OPT was subjected. According to the previous figures, the West Bank had lost some 476,620 (45.3%) from population size in 1992, that is between 1967-1992, while in the Gaza Strip, the population size dwindled by 272,300 representing 38% of the population in 1992 during the period between 1967 and 1992.

In the light of the aforementioned figures and statistics, it is crystal clear that there has been no population problem or population explosion as we see in many developing countries. The so-called population crowdedness in the Gaza Strip cannot be compared with the developing countries which suffer from a chronic population explosion problem. The problem in Gaza has been a result of coercive mass expulsion of Palestinians from their homes in 1948 after the occupation of their own land and the establishment of the State of Israel on these lands.

It should be noted that the population increase in the OPT, as we have seen, has not caused a pressure on economic resources in the areas as has been the case in developing countries that suffer from population explosion. The spread of poverty and some diseases in some of Gaza Strip refugee camps was not due to the population increase. Rather, they were due to Israeli occupation authorities' economic policy which aims to exploit and drain the Palestinian economic resources for the interest of the Israeli. That policy also aims to hinder the development of an independent Palestinian economy so that it remains under the mercy of the Israeli economy. In other words, the Palestinian economy cannot function without that of Israel's. Of these aspects of dependence, the dependence of the Palestinian economy on the Israeli markets concerning exports and imports, let alone the Palestinian labour dependence on the Israeli job market employment; for example, some 40% of the Palestinian work force has worked in the Israeli labour market. In other words, some 40% of the Palestinian workers depend on income from the Israeli job market. The closure of the OPT and the prevention of the Palestinians workers from going to their jobs in Israel since March 1993 have caused an economic catastrophe. This can be seen in the rise of unemployment rate to unimaginative numbers. These employees' incomes have declined sharply because the job market in Israel was their main source of living. This has resulted in the spread of poverty in these areas. Equally worse, the neglected health services and infrastructure development has also resulted in the spread of a number of diseases particularly in the refugee camps of Gaza Strip and the West Bank.

The pressure on Palestinian economic resources was not due to the

Palestinian population increase in the OPT. It was a result of the Israeli military occupation policy that has aimed to exploit and manipulate these resources greedily for the interest of the Israeli economy. Thus, the Palestinian people have been deprived of using these resources to develop and improve their economy and raise their standard of living.

Pertaining to the age structure of OPT's population, it is distinguished in terms of continuous increases of the young age category due to increasing fertility rates in these areas. Statistical data indicate that more than half of the population in the OPT are below 15. At the same time, one also notices continuous decrease or decline in the population over 35. Their proportion decreased from 25% in 1967 to 18% in 1990<sup>(9)</sup>. This situation shows that in the coming years, new big numbers will enter the job market for the first time. This would cause pressure on the OPT's job market, something that necessitates the setting up appropriate plans to face or tackle that situation in order to stop the aggravation of the unemployment problem in these areas.

Furthermore, there is a high percentage of population in the OPT at the age of 19 and under. This indicates a decrease in their participation rates in the work force. Consequently, this would minimize the size of this force pertaining to the population. This situation means a heavy economic burden upon the shoulders of the work force in order to feed their families. This amounts to half the population. In the West Bank, the dependency ratio, in 1992, was about 5 persons while in Gaza Strip 6 people<sup>(10)</sup>.

## **2. Size of Labour Force, Percent Annual Increase and Participation Rate:**

As has been explained earlier, the population in the OPT has been subjected to many demographic changes. These changes have influenced the size of the work force. Despite the population high rate increase in the territories, the very fact of the presence of half the population under the age of 15 coupled with emigration and exodus from these areas have led to a halt in the increase of the work force

significantly. In 1992, the size of the Palestinian work force in the OPT was 333,400 while the size of population of work-age (15 years and over) was 857,800<sup>(11)</sup>. This means that only 38.9% of population in the working age were working in 1992 in the territories. It was also noticed that the participation rate of women in the Palestinian labour force was very low in contrast with neighbouring countries. In the West Bank, between 1968-1992, excluding 1983, the participation rate of women ranged between 8.3%-14.1%. In 1983, the participation rate reached its highest point (17.8%). In the Gaza Strip, the participation rate of females, in the labour force, was lower than its counterpart in the West Bank. It ranged between 4.3%-6.2% during the same period, but excluding 1989 during which the rate decreased to 2%<sup>(12)</sup>. This decrease of participation rate of women was due to social factors in the OPT, which limit women's work. This is also due to the lack of a public sector or a national authority in these areas. In example, the public sector in the neighbouring Arab countries usually absorbs a higher percentage of women. The decline of women participation in the work force is also attributed to the bad economic situation and rampant unemployment in the territories. These would limit job opportunities available for women. In addition to that, the low level of education of women in the OPT leads to a few work opportunities for them.

The crude participation rates in the OPT, that is to say the ratio of employees and jobless to population size has decreased by all measures, whether it is compared with developing countries, neighbouring countries or developed countries. In 1992, the crude participation rate in the OPT was about 18.9%<sup>(13)</sup>. In contrast, the crude participation rate for a number of countries was 39% in Israel, 24% in Syria, 27% in Egypt, 27% in Iran, 29% in Bangladesh, 49% in the United States<sup>(14)</sup>. The low level of the crude participation rate in the OPT is attributed mainly to the youthfulness of the population.

When considering the male participation rate in the Palestinian labour force in the OPT, we find it high compared to neighbouring, developing and developed countries. The male participation rate, in the labour force, increased in the West Bank from 56% in 1968 to 73.4% in 1992, whereas in the Gaza Strip the rate increased from 58.8% in 1968 to 70.3% in 1992<sup>(15)</sup>. Compared with male

participation rate in developing countries it was 52.5%, in Egypt 51.3%, Syria 45.2% and in Lebanon 42.1%<sup>(16)</sup>.

The increase in the male participation rate in the labour force, in the OPT, was due to the fact that the majority of the age group of men (25-64) are members in the labour market. In 1991, 92% of men, in the age group (25-42) were members in the job market of the OPT. In contrast, there was a decline in the participation rate of age group of men between 15-17 in the West Bank during the period between 1968-1991 from 30.4%-15% and in the Gaza Strip from 29.4%-14.6%<sup>(17)</sup>.

Finally, the growth rate of the labour force in OPT was marked with fluctuation during the period between 1970-1992. This fluctuation was due to fluctuation in emigration rates, the majority of which was labour emigration. Between 1981-1985 and 1986-1990, the growth rate of the Palestinian work force, in the West Bank was high. It increased 3% annually. In contrast, from 1970-1975 and 1978-1980, where the emigration rates were high, the annual increase rate declined and ranged between 2.6%-1.2%. In Gaza Strip, the highest growth rate in the size of the work force, was recorded between 1970-1975. It reached 3.3%. The lowest rate was 0.9% and that was between 1976-1985<sup>(18)</sup>.

### **3. Palestinian Labour Force Characteristics:**

#### **3.1. OPT Labour Force According to Gender and age:**

The element of males is considered to be the dominant one in the Palestinian work force in the OPT. The male percentage in the Palestinian work force, in the West Bank, increased from 85.2% in 1968 to 87.4% in 1992. In the Gaza Strip, the male percentage in the work force was higher than that its counterpart in the West Bank. It increased from 87.7% in 1968 to 97.6% in 1992<sup>(19)</sup>.

This fluctuation in the male percentage, during the same period, was

due to emigration factor, for most of the emigrants were male employees.

Pertaining to the higher percentage of males in the Palestinian labour force, it shows a decline in the female percentage in the Palestinian labour force. Between 1968-1992, female percentage in the Palestinian labour force ranged between 20.22% at its highest point and 12.2% at its lowest point, while in the Gaza Strip, women proportion was lower ranging between 12.3% at its highest point and 2.4% at its lowest during the same period<sup>(20)</sup>. This was due to the decrease in women participation rate owing to the social and economic factors discussed earlier.

Pertaining to the distribution of the Palestinian labour force according to age, the Israeli statistical data available indicate only the Palestinian labour force distribution of men according to age. There was no reference to women age distribution in the Palestinian workforce. These published statistical data show that the male labour force belonged to the young age category. For example, in the West Bank the age groups, those men between 15-34, represented 67.5% while in Gaza 66.8%<sup>(21)</sup>. This situation indicates their stay period in the job market will be so long. This also reflects the fact that the Palestinian population in the OPT, according to age, is distinguished for its continuous increases in the number of young men since the population of 15 years old and under represents more than half of the population. In the West Bank, excluding Jerusalem, the proportion of the people of the age of 15 and below was 57.9% in 1992, while in the Gaza Strip, it was 60.5%<sup>(22)</sup>.

In addition, it would be noticed that the age curve of the Palestinian labour force would follow the common and natural shape. It begins with a gradual increase of the age group between 18-24. It reaches its highest limit in the age group between 25-34. Then it goes back to decrease gradually, then a remarkable decrease in the later age groups.

### **3.2 Education Level of OPT Labour Force:**

The educational level of the labour force, in any country, is an important indicator of that country's level of productivity. Moreover, the high level of education among the labour force is considered to be one of the necessary requirements to achieve social and economic development. The educational level also influences directly the men and women labour force participation rates. It particularly increases the women participation rate. The pursuing of education by a large number of the population alleviates the participation rate, in the labour force, by the young age groups.

The Palestinian labour force in the OPT is characterized by a low illiteracy. In the West Bank it was 10.2% as opposed to 6.5% in the Gaza Strip. But the illiteracy percentage among women in the labour force was 20.4% in the West Bank while in Gaza Strip it was 7.3%. At the same time, one should notice the high percentage of the Palestinian labour forces which have completed 9-12 years of schooling. In the West Bank it reached 35.5% while in Gaza it was 44.6%<sup>(23)</sup>. This category of the labour force was the one to have reached the high school stage and joined the job market . This category represents the basis of skilled employees in the professional classification.

Additionally, it is also noticed that there was an increase in labour force percentage which had completed elementary education (5-6 years). In the West Bank and Gaza Strip, the percentage was 17.2% and 19.4% respectively<sup>(24)</sup>. This labour force represents the base of limited-skill employees in the OPT.

Concerning the labour forces, holding a university qualification, these represent the base of technical, skilled and specialized employees. These employees are in short supply in the OPT. Their proportion in the West Bank and the Gaza Strip was 13.4% and 14.7%<sup>(25)</sup>. In this respect, it should

be noticed that there was a relationship between educational achievement and women's work. The percentage of women holding a diploma or a university degree, after completing 13 years of education and more, was 26% of total number of women workers in the West Bank. In the Gaza Strip, their proportion was 16.2%.

The low percentage of technical, skilled and specialized employees in the Palestinian labour force in the OPT is attributed to emigration. The overwhelming majority of the emigrated Palestinian labour force were highly qualified due to the lack of job opportunities for them in the OPT. This was due to Israeli policy of marginalization against the development of an independent Palestinian economy as well as the encouragement of emigration.

Finally, it should be mentioned that there were so many differences in the levels of education in the Palestinian force, in cities, villages and refugee camps. In the cities employees' level of education was the highest, as their opposed to counterparts in the villages and refugee camps. This situation was due to the insufficient educational services and facilities in the villages and refugee camps as opposed to the situation in the Palestinian cities.<sup>(26)</sup>.

### **3.3 Wage and Labour Markets:**

Before Israel's closure of the OPT at the end of March 1993, some 115,600 Palestinians were working in the Israeli job market - 36.2% of the total labour force in the OPT of 1992<sup>(27)</sup>. After the closure of the OPT and the prevention of Palestinian workers for going to their jobs in the Israeli job market, and during 1993 and\until the Hebron massacre on February 25, 1994, the Israeli authorities had allowed some 60,000 Palestinians to go to their jobs. After the massacre, Israel again prevented the Palestinian workers for going to their jobs. At present, only 25,000 workers were allowed to

return to their jobs in the Israeli labour market, after the signing of Cairo agreement on self-autonomy on April 4,1994.

The closure and opening of the Israeli labour market in the face of Palestinian labour has had a great influence on unemployment rates, wages in the OPT. In this part, the focus will be on wage rates. In the next part, unemployment will be tackled.

Wage-related data, in the OPT, indicate their fluctuation according to labour market conditions in these areas. Between 1970-1975, the conditions were characterized by high emigration rates of Palestinian labour and an increase in the size of demand for Palestinian labour force in the Israeli job market. There was also a remarkable increase in nominal per diem wages in the OPT. The wage rates doubled in the West Bank from \$2.3 in 1970 to \$6.5 in 1975 while in the Gaza Strip, the wage rates increased from \$2 to \$5.9 in the same period.

The period, between 1978-1985, was characterized by relative stability in the labour market of the OPT. The daily wage rates increased slightly from \$6.5 to \$7.5 in the West Bank as opposed to \$5.9-\$7.5 in the Gaza Strip. Between 1985-1989, there was an incidence of big increase in the daily wage rates in these territories. The daily wage rates, in the West Bank, doubled from \$7.9 to \$15.7 while in Gaza the wage rate increased from \$7.5 to \$18.5<sup>(28)</sup>. This increase was due to an increase in the demand for Palestinian labourers, in the Israeli job market as well as the local job market, as a result of external remittances that started to flow to these territories during the period in question.

Between 1990-1992, there was a decrease in the daily wage rates in the OPT. These wages dwindled in the West Bank from \$15.6 to \$12.48 while in Gaza Strip, the wage dropped from \$16.5 to \$12.78<sup>(29)</sup>. The reasons for this drop were due to a low demand for Palestinian labour force in the Gulf Oil States in the wake of the second Gulf War as well as a low demand

for these workers in the Israeli job market, this time as a result of massive Jewish immigration that started in 1989. This new Jewish immigrants began to replace the Palestinian employees.

Pertaining to the Palestinian labourers' wage rates, in the Israeli job market, prior to the closure of this market in the face of Palestinian workers, these rates were higher than those in the West Bank and Gaza Strip. But these are lower than daily wage rates of Jewish employees in Israel. In general, the daily wage rate, in the OPT, is far lower than its counterpart in Israel but still higher than the rates in the next door Arab countries: Syria, Lebanon, Jordan and Egypt.

#### **4. Unemployment:**

The information related to the determination of unemployment in the OPT issued by Israel Bureau of Statistics in Jerusalem based on field survey by using a random sample of families in these territories. According to this survey, the jobless person is one of working age and who has not worked one hour in the week of the survey. He is also a job seeker via registration of his name in the employment office in the OPT.

It is worth mentioning that definition of unemployment is limited to the conception of full time unemployment. This definition is in accordance with the definition of International Labour Organization. But the application of this definition on the OPT does not reflect the actual unemployment size in these territories because other forms of unemployment are not taken into consideration. Additionally, the majority of job seekers do not register their names at the employment offices. Types of unemployment rampant in the OPT include partial unemployment, underemployment, disguised unemployment and employees working for their own business but don't employ all their full capacity.

Moreover, when investigating unemployment in the OPT, the detainees or

prisoners should be taken into consideration. This category of people are not included in the ILO's definition. Political prisoners are on the increase and when they are released from jails, the majority of them join the jobless people. Therefore, they should be taken into account when planning an employment policy and eradicating unemployment in the OPT.

According to the Israeli statistical data,<sup>(30)</sup> the rate of unemployment in the OPT was the highest in 1968. In the West Bank, excluding Jerusalem, the rate of Joblessness was 10.9% as opposed to 17% in the Gaza Strip. After that, the rates of unemployment began to drop in the West Bank. In 1970, the rate of unemployment was 3.2% and in 1975 it was 1.2%. But in 1985, the rate reached 5% as opposed to 2.5% in 1987. Like wise, the rates of unemployment in the Gaza Strip dropped from 5.9% in 1970 to 0.4% in 1978. In 1980 the rate was 0.5% as opposed to 1.2% in 1985. In 1987, it was slightly higher (1.6%).

Since 1988, the rates of unemployment in the OPT began to increase. These rates had risen to 2.7% in the West Bank in 1988 and 4.4% in 1989. In 1991, during the Gulf War, and in the wake of this war, the rate of unemployment was at its highest since 1968. It had risen to 10.3%, while in the Gaza Strip, the rate of unemployment was 2.3% in 1988, 2.5% in 1989, 3.8% in 1990, and 3.7% in 1991.

The Israeli statistics also show that the unemployment rate in the OPT is rampant among men since the majority of the unemployed are males. This is attributed basically to the drop in the women's participation rates and their withdrawal from the labour market in the event of economic crises and in the case of marriage.

Based on the previous statistical data about unemployment in the OPT, one leads to the conclusion, which is common academically, that in case of incidence that unemployment rate prevailing in any country was within the limits of 5%, this would represent the natural rate of unemployment which in its turn represents full employment to this country. This means that the OPT's economy has been in full employment except in 1968 and 1991 in the West Bank and in Gaza Strip in 1968

and 1970. But a closer look at OPT's economy and the economic depression conditions it had passed through, which are still prevailing in these territories, prove the facts that full employment condition was not present continuously. The employment conditions, which the Israeli statistics refer to, do not take into consideration other types of unemployment common in the OPT, the economy of which is characterized by partial unemployment, disguised unemployment, under employment and those working\running their own business but do not use their capacity fully, let alone the thousands of Palestinian detainees in the Israeli jail. The Israeli statistics failed to take into consideration that 40% of the Palestinian labour force was employed, until March 1993, in the Israeli job market, and the Palestinian emigrant labour force, which was compelled to emigrate due to the lack of jobs for it in the OPT. All this has been in spite of Israel's permission to accept partially some 60,000 workers in its market after March 1993 as opposed to 52% of Palestinian employees before March 1993.

But after the Hebron massacre on February 15, 1994, Israel prevented the return of Palestinian workers to their jobs inside Israel proper since Afula and Hadera operations. Israel has declared that it could do without the Palestinian labour and it wanted to replace them by importing some 18,000 foreign labourers from southeast Asia and Turkey. All these developments have led to a significant increase in unemployment rates in the OPT. This situation would lead to the deterioration of the social conditions in terms of crimes and spread of poverty. This would necessitate taking necessary economic measures to stop the aggravation of that situation.

Taking these developments into consideration, the number of the unemployed and the rate of joblessness in the OPT would be as follows:

- 14,100 unemployed people according to the Israeli statistics (full unemployment where the Israel's figure about unemployment in 1992 is used on the ground that the economic conditions would not change. On the contrary, these conditions have deteriorated. These jobless people have remained jobless at the least estimate.

- 115,600 Palestinians were working in Israel. Since the closure of the OPT, they have become jobless and the possibility of getting employment opportunity in the West Bank and Gaza Strip is slim owing to the worsening of the economic conditions in these territories.

Total number of full-time unemployed people topped 159,700. This number shows the rate of unemployment in the OPT. On the basis of the total labour force in 1992, the rate of joblessness reached 47.9%. This rate includes total full-time unemployment only. Taking into consideration other types or forms of unemployment, particularly or part time unemployed the prisoners and detainees, the number of the unemployed and the rate of unemployment would be as follows:

1.	159,700	totally unemployed
	45,900	partially unemployed
	12,500	prisoners
	n.n.	disguised unemployment

-----  
218,100 total number of unemployed people.

This number indicates that the rate of unemployment in the OPT has reached 65.4% of the total labour force in the light of the previous developments.

In the wake of signing the Cairo agreement of self-autonomy on April 4,1994, Israel has allowed some 25,000 Palestinians to go to their jobs in Israel. Israel has also set up public works programs to absorb a number of those unemployed. The Israel's authorities have opened some 15,000 jobs for them in the West Bank and Gaza Strip. This action has led to a slight drop in the rate of full time unemployment to 35.9%.

These figures show the extent of the worsening of the economic conditions in the OPT. Such a situation would certainly lead to spread of

poverty, crimes, and despair in these territories at a large scale, especially if we consider the percentage of poor families that live below the poverty line in the OPT. In 1985, 75% of families were poor or below the poverty line in OPT<sup>(31)</sup>.

## 5. Education and Labour Market:

It has become clear, from the items pertinent to population, that the number of population in the OPT is increasing continuously. As a result, the number of people joining schools in these territories is also increasing. The number of students in schools in various stages for example, had risen, between 1967\68-1991\1992 from 222,200 to 566,800 students, an increase that is a double and half<sup>(32)</sup>. At the same time, there has been a remarkable turn out for university education. A large number of students graduate annually from Palestinian, Arab and foreign universities. Against this large number, there are diminishing employment opportunities available for them in the local job market of the OPT. This situation has led to the spread of unemployment among university graduates. Worse, the situation has deteriorated after the closure of the Arab job markets in Arab Gulf States in the wake of the second Gulf War in the graduates' face. Owing to the lack of unemployment opportunities that match their qualification, some of these graduates are compelled to work in jobs that have nothing to do with their academic degrees.

At a time we find a surplus in the number of university graduates, there is a severe shortage in highly professionally qualified and trained technical and skilled labourers. There is an absence of these professionals who can absorb sophisticated and highly developed technology. This has been a result of the vocational institutions' failure to absorb students. The variety of professions\vocations is limited and it is characterized by its service aspect. This certainly does not help the industrial development. The current Palestinian vocational institutions do not offer highly-professional and skilled industrial professions. The vocational institutions, established by the Israel's military authorities, particularly vocational training

centers, are directed, in their programs, towards meeting the needs of the Israeli job market rather than the Palestinian economy. Of these professions, the construction is the most dominant among all other professions taught in these training centers. Construction also includes tiling, plastering, blacksmithing and carpentry ... It is worth noting that the majority of Palestinian labour forces are absorbed into the Israeli construction sector.

In the light of what was discussed, it is crystal clear how much the job market in the OPT is suffering particularly from distortion and imbalance. This ill-fated job market is remaining in depression concerning the burgeoning numbers of graduates, but there is also a shortage of technical and technological skills. This situation might lead to the thinking of an inverse relationship between the rate of unemployment and levels of education in the OPT as opposed to the situation of Israel and other developed countries. The higher level of education in the OPT leads to a drop in employment opportunities available for educated employees.

But one must not forget the status quo which the OPT are living in, let alone the 27 years of the Israeli military authorities policy which has caused the loss of balance between the labour market and the education system in the territories. The negligence of the development of the Palestinian economy has led to the expansion of education geared and directed towards export of highly-qualified university work force to the Arab job markets particularly the Gulf area. At the same time, and due to the lack of industry development and the obstacles imposed on this sector by the Israeli military occupation, there has been a total negligence of technical, vocational educational development in the OPT. All these factors together have led to the distortion and unsynchronization of the education system to the job market in the OPT.

This situation necessitates the setting up of plans to reorganize the system of education and vocational training in the OPT and render it phased and in line with the local needs of the local job market only. There is also a necessity to concentrate on the expansion of vocational educational institutions to which there has to be an emphasis on teaching technical vocations to prepare cadres technically

and technologically. This is supposed to represent in the main basis for the process of the economic development and growth in addition to reconstruction and building in the OPT.

## **6. Population and Labour Force Prospects through the year 2002:**

A population size forecast in the OPT in the next ten years has been conducted by using the natural growth rate average that was prevalent in the past 25 years (3.8% in the Gaza Strip and 3.2% in the West Bank). On the assumption that emigration would be zero, on the ground that construction, reconstruction and development process, during the self-autonomy period, would create enough jobs for the Palestinian labour force, the main causes for emigration would no longer exist. Moreover, this scenario assumes the return of 500,000 Palestinian until 2002.

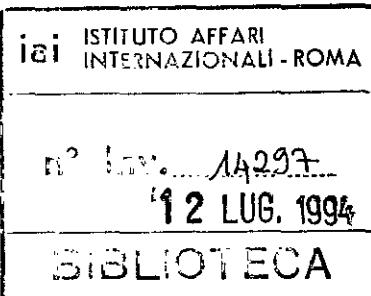
On the basis of previous data, the West Bank population, excluding Arab Jerusalem, would top 1,440,800 by 2002. The Gaza Strip population is expected to reach 1,040,800. On the basis of natural growth rate, the total population of the West Bank, by 2002, would amount to 2,481,600. Adding the half million returnees, the OPT population would be 2,981,600 by 2002.

The crude participation rates, if considered, prevalent in recent years (18.9%), this would mean that the Palestinian labour force size would be 563,500 by 2002.

In the forthcoming stage, women participation rates are expected to increase owing to the availability of employment opportunities for them during the self-autonomy period particularly with the development of the public sector and the increase in jobs for them in the private sector in the framework of construction and reconstruction and Palestinian economic development. On the other hand, the male percentage, among the percentages prevalent in 1992 in the West Bank and the Gaza Strip is expected to be maintained.

## Footnote

1. CBS, Statistical Abstract of Israel 1993, P. 758.
2. Gerald M. Meier, Leading Issues in Economics Development, Fifth Edition, New York 1989, P. 437.
3. World Bank, Developing the Occupied Territories, An Investment of Peace Volume 6, Human Resources and social Policy, Washington, D.C. September 1993, P. 9.
4. Hussein Ahamed, Factors of Population Growth in the West Bank, in: An-Najah Research Journal, vol. 2, Nr. 6, 1992, P. 248.
5. Ibid, PP. 248.
6. World Bank, Op. Cit, P. 8.
7. CBS, Statistical Abstract of Israel 1993, P. 758,
8. Palestinian-Jordanian Joint Committee, General Director, Development of Labour force in the Occupied Homeland, Study Nr. I, Amman 1985, P. 13.
9. World Bank, Op. Cit, P. 10.
10. Calculated by the author from: CBS, Statistical Abstract of Israel 1993, PP. 758, 775.
11. Ibid. P. 775.
12. Calculated by the author from :CBS, Statistical Abstract of Israel, various volumes.
13. CBS, Statistical Abstract of Israel 1993, PP. 758, 775.
14. World Bank Op. Cit, P. 12.
15. Calculated by the author from: CBS, Statistical Abstract of Israel, various volumes.
16. Palestinian-Jordanian Joint Committee, Op. Cit, P. 24.
17. World Bank, Op. Cit, P. 12.
18. Abdelfattah Abu-Shokor, Employment Status in the OPT and the needed Economic Programme, Arab Labour Organization, Cairo 1994, P.4.
19. CBS, Statistical Abstract of Israel, various volumes.
20. Ibid.
21. CBS, Statistical Abstract of Israel 1993, P. 777.
22. Ibid.
23. CBS, Judaca, Samaria and Gaza Area Statistical, Vol. XXI, 1992, Nr. 1, PP.86.
24. Ibid.
25. Ibid.
26. See A. Abu-Shokor, labour market in the West Bank and Gaza Strip, An-Najah University, Nablus, 1987, P. 24.
27. CBS, Statistical Abstract of Israel 1993, P. 781.
28. See A. Abu-Shokor, employment Status ..., op. Cit, P. 20.
29. Ibid.
30. CBS, Statistical Abstract of Israel, various volumes. See Abu-shokor, employment ---, OP. Cit, P.8.
31. Abdelfattah Abu-Shokor, Income Distribution and its Social impact in the Occupied Territories, in: Kamel Abu-Jaber et.al edit 7: Income Distribution in Jordan, West view Press, Boulder, San Francisco and Oxford 1990, PP. 97.
32. CBS, Statistical Abstract of Israel, various volumes.





12

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

"Palestinian Agriculture  
The Present Setting and Future Prospects"

Hicham AWARTANI

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des  
Communautés Européennes*

## Introduction

The role of agriculture in the West Bank and Gaza Strip (hereafter referred to as Palestine) has witnessed profound transformation long before the onset of Israeli occupation in June 1967. Ever since the early fifties, the West Bank became a major exporter of farm produce to neighboring countries, especially the East Bank of Jordan, and to a lesser extent to Iraq and the Gulf states. Rapid growth in agriculture was accelerated by such positive factors as relatively abundant water supply, easy access to capital resources, and the provision of needed supportive services. Growth was most rapid in such market-oriented sectors as vegetables, citrus, melons, and poultry.

The pace of growth in Gaza Strip was much slower, due to less favorable circumstances. Yet even there it was possible to expand citrus farming so rapidly that this branch became a major economic sector by the mid sixties.

Despite pronounced growth in absolute value of farm output prior to 1967, agriculture's contribution to GDP dropped steadily by the course of time, amounting in 1966 to 18 % in the West Bank and 34 % in Gaza Strip (1). But even with a relatively low share in GDP, farming remained a major source of income for more than 50 % of Palestinian households.

## Post-occupation developments

The development setting of agriculture witnessed comprehensive transformations since the onset of Israeli occupation in June 1967. The most immediate impact was the instantaneous severance of relations with Jordan, with all that meant in regard to the support system and free access to a large market. Yet, technology transfer has gained momentum as a consequence of ensuing proximity to a much more advanced agriculture. This has helped accelerate growth and raise productivity of Palestinian produce in export markets.

On the other hand, usurpation of sovereignty by an expansionist and exploitative authority has entailed a wide variety of constraints and impediments, most importantly, directed at restricting access of Palestinians to land and water resources. Furthermore, Palestinian agriculture has been severely constrained by the inequitable exposure to Israeli farm produce, even in the domestic home market. All these developments have left far-reaching consequences on the economics of Palestinian agriculture.

## Growth patterns

Agricultural income for the last two recorded seasons (1991 and 1992) is estimated at US \$ 370 million per annum, 75 % of it is generated in the West Bank (see table 1). Viewed in relative terms, Palestine's agricultural income amounts to 34 % that of Israel and 133 percent that of Jordan. The considerably higher agricultural income in Israel is due mainly to larger output, higher productivity, and the orientation of agriculture towards high value crops.

Table (1)  
Output and income from agriculture  
(Average for 1991 and 1992 - US \$ millions)

	W. Bank	G. Strip	OPT	Israel	Jordan
Value of output	417.8	148.6	566.4	3039.4	
Purchased inputs	142.2	54.4	196.6	1948.4	
Income from agr.*	275.6	94.2	369.8	1091.0	277.4

\* Conversion to US \$ is at official exchange rates.

Sources : Judea, Samaria and Gaza Area Statistics, 1993, p. 68.  
 Statistical Abstract of Israel, 1993, pp. 412, 739.  
 Jordan's Statistical Yearbook, 1992.

Agricultural output and income have undergone pronounced rates of growth during the early years of occupation period, estimated at about 12-13 % (see Table 2). This is attributed to numerous factors, most importantly, rapidly rising productivity as a result of substantial improvements in the levels of production technology, and a relatively vast export market in Arab countries.

Table 2  
 Average annual growth rates  
 in agricultural GDP (percent)

Period	West Bank	Gaza Strip
1969-1975	12.1	13.4
1975-1980	14.2	-1.1
1980-1985	-15.6	-5.8
1985-1989	19.7	8.2
1990-1993	28.7	11.7

Source : Computed from the Statistical Abstracts of Israel

Growth rates of output and income dropped markedly as of the early eighties, getting down to negative values in several years. This has been due mainly to increasing problems in disposing of surpluses in export markets, and even in the home market. Furthermore, there have been adverse transformations in the economics of most commercial farming patterns, whereby cost of inputs rose at faster rates than prices of produce or productivity. Growth rates picked up again during 1985-1989, although growth in some years was severely disrupted as a consequence of the intifada.

The value of agricultural output is characterized by a marked degree of seasonal fluctuation, even when measured at constant prices. This phenomenon is due mainly to violent fluctuations in annual precipitation, with significant consequences on field crops and olives. Cyclical variations are greatly reduced when olives are excluded from agricultural income.

#### Relative share in GDP

Agriculture's relative contribution in the Territories'GDP underwent a pronounced decrease during the past two decades. The share of this sector in the West Bank's GDP dropped from 38.2 % in the late sixties to 20.2 % in the middle eighties and in Gaza from 27 % to 16.6 % (see Table 3).

Table 3  
 The relative share of agriculture in GDP  
 (Based on 2 years average)

Interval	West Bank	Gaza Strip
1966	17.9	34.0
1968-69	38.2	27.0
1974-75	37.4	26.5
1979-80	34.2	21.0
1984-85	20.2	16.6
1988-89	24.5	19.0
1991-92	18.0	17.8

#### Sources :

- 1 - National Accounts 1959-1967, Amman : Department of Statistics, p. 10.
- 2 - E. Kanovsky, The Economic Impact of the Six Day War, New York : F.A. Prager, 1970, p. 175.
- 3 - Judea, Samaria and Gaza Area Statistics, 1993, p. 27.

The drop in the relative importance of agriculture during the last decade is due mainly to the increasing significance of service sectors, mainly trading activities. Agriculture has also been severely hurt by increasing marketing problems and lower profitability margins. Compared with other countries in the region, however, the relative share of agriculture in Palestine's GDP is still high (7 % in Jordan and 4 % in Israel).

#### The resource base

Palestinian agriculture is heavily influenced by attributes relating to the local resource base, especially in regard to land, water, and climatic features.

##### a - Land resources

The total land area of the West Bank is around 5800 square kilometers. Due to excessive slope and rockiness, only 10 % of the West Bank area is classified as fit or potentially fit for irrigated farming, and 27 % fit for rainfed agriculture. Farming on the remaining area is possible only after extensive reclamation involving heavy investment outlays. The profitability of agriculture under such circumstances is highly questionable, especially that the topography of reclaimed land will still remain unfit for irrigation.

Land quality in terms of farming purposes is much better in Gaza Strip, but total area is very small (363 square kilometers). Consequently, expansion in agriculture in the Strip is rigidly constrained by the very high density of population, as well as by severe shortage of water resources.

In addition to topographic constraints, expansion in cultivated land area is severely constrained by Israeli settlement policies. According to a UN study, Israeli authorities have gained control by 1992 over 68 % of the West Bank's area, and 40 % of the Gaza Strip (2). Much of this land constitutes the natural expansion reserve for Palestinian agriculture.

##### b - Water resources

In theory, water resources available to Palestinians in the West Bank is abundant enough to provide ample irrigation water for both territories. Presumably, this includes a fair share of the West Bank aquifers (a total of around 500 million cubic meters) and some 80 mcm in the Gaza Strip. In addition, Palestinians are entitled to a share of around 200 mcm from the Jordan river basin. On the other hand, the total volume of water consumed by Palestinian residents in the West Bank and the Strip is estimated at only some 230 million cubic meters, of which around 200 mcm is used in agriculture (in Israel, total consumption for 1992 is 1850 mcm, of which 1350 mcm go to agriculture).

The problems encountered by Palestinian farmers in regard to irrigation water relate to three major determinants, namely, total supply, water quality, and price of irrigation water. Israeli authorities have imposed several regulations which are clearly targeted at maintaining the quantity of water available to Palestinian farmers at a minimum level. This has placed a rigid ceiling on expansion potential. Water quality has also severely deteriorated as a result to overpumping, mainly by neighboring Israeli deep bore wells. This is especially true in Gaza Strip and in the Jordan Valley. The cost of irrigation water has undergone sharp rises as a consequence to the appalling conditions of artesian wells, resulting from poor maintenance and lack of financial resources and technical expertise.

#### Balance of trade implications

Table 4 shows that external agricultural trade was characterized by a net balance in both territories for most years during the seventies and early eighties. After 1982, however,

agricultural trade started to suffer of serious problems and constraints, hence resulting in a steady and marked deficit, amounting in 1986 to over \$ 30 millions.

**Table 4**  
A summary of external agricultural trade  
(US \$ millions)

Year	West Bank		Gaza Strip	Total
	Balance		Balance	
1972	-2.9		10.3	7.4
1976	-17.0		16.7	-0.3
1981	21.6		19.1	40.7
1983	5.4		1.8	7.2
1986	-11.9		-18.4	-30.3

**Sources**

- 1 - Administered Territories Statistics Quarterlies
- 2 - Statistical Abstract of Israel.

**Cultivated area**

Changes in the area of land under cultivation are depicted in Table 5. Based on available data, it is possible to point attention to some important observations in relation to agricultural land use :

1 - Total area under cultivation in the West Bank dropped on the average by 20 % in comparison to its pre-occupation level (average for 1963-1966). This was attributed largely to the closing of extensive areas of land during the early years of occupation, supposedly, for security reasons. Drop in area was further accentuated by adverse changes in the economics of agriculture in rainfed areas, which account for 95 percent of total cultivated area.

**Table 5**  
Trends in cultivated area  
(1000 donums)

West Bank	Average <b>1963-66</b>	Average <b>1968-70</b>	Average <b>1978-80</b>	Average <b>1984-86</b>	<b>1990</b>
Total	2015	1732	1614	1643	1793
Field crops	954	955	530	439	588
Vegetables	253	107	101	170	150
Fruit trees	808	670	983	1034	1055
Gaza Strip*	<b>1963</b>	<b>1966</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
Total	126	166	175	183	188
Field crops	46	53	23	35	37
Vegetables	11	20	39	40	48
Fruit trees	69	93	113	108	103

**Sources :**

- 1 - B. Abu Huweij, Jordan's Agricultural Atlas, Amman : Ministry of Agriculture.
- 2 - Department of Agricultural in the West Bank
- 3 - Anan Ameri, Agricultural and Industrial Development in Palestine 1900-1970, Beirut : PLO's Research Center, 1974, p. 47.
- 4 - Department of Agriculture in Gaza.
- 5 - Agricultural Statistics Quarterly, 1990 (1), p. 57.

The apparent freeze in Gaza's cultivated area during the occupation period is the outcome of numerous adverse transformations. One basic factor is the growing shortage in water resources, as the quantity of water consumed in the Strip is already far greater than the amount of renewable reserve. Another constraint relates to the closure of wide areas on account of being declared as government property. Continuous encroachment on agricultural land for construction purposes constitutes another important restriction on cultivated area. This factor may assume greater significance in the future once refugees are rehabilitated outside their present camps.

### Irrigated farming

The total area of land under irrigation has witnessed an overall modest growth during the occupation period. Based on the 1966 figures, the total irrigated area rose in 1990 by 17 percent (see Table 6). And in the light of the rigid restrictions on the quantity of water available to Palestinian farmers, growth in area was only possible as a consequence to improvements in irrigation techniques.

It is important to note that irrigated area in the West Bank has undergone a noticeable drop during 1985-1990 (by around 9%). In addition to factors relating to higher irrigation efficiency and scarcity of water in certain regions, the apparent drop in irrigated area seems to be influenced as well by the deteriorating profitability situation of several major farming patterns.

Table 6  
Area under irrigation\*  
(1000 donums)

Year	West Bank	Gaza Strip	Total
1966	100	75	175
1968	57	90	147
1975	83	95	178
1980	92	95	187
1985	104	103	207
1989	98	102	199
1990	95	110	205

\* Physical area, i.e after discounting for double cropping.

Sources :

1 - Agricultural Statistics Quarterly, 1990 (1), p. 65 and 1991 (1), p. 57.

2 - Agricultural Branch Accounts 1988/89, Department of Agriculture in Gaza, p. 9 (in Hebrew).

The overall ratio of land under irrigation to total cultivated area is noticeably low, amounting to 5.3 % in the West Bank (58 % in the Strip). The corresponding ratio for Israel is 49.4 % (Statistical Abstract of Israel, 1990, p. 7), and for Jordan 16.4 % (Jordan's Agricultural Statistical Indicators, 1989, p. 7).

The total volume of irrigation water used in agriculture is around 149 million cubic meters (see Table 7). Consumption of irrigation water in the West Bank has stayed during the past ten years at about the same level, whereas it dropped by about one fourth in Gaza Strip. This came in part as a consequence to improved irrigation technology and the reduced area of citrus orchards. Furthermore, the lower volume of irrigation water used is directly related to the rigid restrictions imposed by Israel authorities on the drilling of new wells and on the rates of permissible discharge in the Occupied Territories amounts, respectively, to 12 % and 28 % of that in Israel and Jordan (see Table 7).

Table 7  
Water consumption - 1989  
(million cubic meters)

	Total	Agricultural
OT - total	216	154
West Bank	117	84
Gaza Strip	99	70
Israel	1840	1238
Jordan	733	535

Sources :

- 1 - Department of Agriculture, Gaza.
- 2 - N. Khatib, Water Resources in the West Bank, p. 4.
- 3 - Statistical Abstract of Israel, 1990, pp. 3-8.
- 4 - M. Bilbaisi and M. Bani Hani, Water Resources in Jordan, Amman : Jordan University, 1989, p. 77.

Irrigation technology has developed at a pronoucer rate during the past two decades. The new techniques involve using drip pipes and sprinklers instead of earth furrows and basins. Table 8 shows that 62 % of all irrigated land in Gaza Strip is served by modern tehcniques, as versus 46 % in the West Bank. It is also noticed that the application of those techniques on vegetable farms is much more common than in tree orchards (at the OT level : 69 % vs. 39 %). Most farmers suspect that trees develop their root systems so extensively that they cannot be irrigated properly by drip systems.

Table 8  
Irrigation technique - 1990

	West Bank		Gaza Strip	
	Donums	%	Donums	%
Total irrigated area	94,900		110,500	
<b>Vegetables</b>	64,400	100.0	41,200	100.0
Modern techniques	38,000	59.1	35,000	85.0
Old techniques	26,400	40.9	6,200	15.0
<b>Tree orchards</b>	30,600	100.0	69,300	100.0
Modern techniques	5,400	17.6	33,800	48.8
Old techniques	25,200	82.4	35,500	51.2

Sources : Departments of Agriculture in the West Bank and Gaza Strip

#### Sectoral composition of output

The sectoral composition of agriculture in Palestine is clearly reflected by the relative weight of various farming patterns in the total value of agricultural output. Based on the average output for two consecutive seasons. Table 9 shows that there have been some fundamental transformations in the compostion of agricultural output during the occupation period.

The composition of output, as it was during 1989-90, indicates that fruit trees comprise around 28 % of agricultural output's value in the West Bank and Gaza Strip. Vegetables, on the other hand, account for 18 % and 40 %, respectively, where as field crops amount to 4 % and 2 %. The aggregate share of the livestock branches amount to 49 % and 30 % of total output, respectively.

Table 9  
Value of agricultural output, by sector  
(percent of output value)

	W E S T   B A N K		G A Z A   S T R I P			
	1969-71	1977-79	1989-90	1969-71	1977-79	1989-90
Grand total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fruit trees	35.1	46.4	28.3	63.0	59.6	27.3
Vegetables	16.2	14.7	17.9	13.7	11.2	40.1
Field crops	11.0	6.1	3.8	1.0	0.6	1.7
Livestock	36.1	32.0	49.0	20.5	28.2	30.3
Miscellaneous	1.6	0.8	1.0	1.8	0.4	0.6

Source : Statistical Abstracts of Israel

### Vegetables

Vegetable production underwent major transformations in the wake of Israeli occupation, both in regard to production technology and trading opportunities. Most importantly, this branch has become increasingly market oriented, whether in the direction of local or foreign markets.

It is important to note, furthermore, that while rainfed land was being rapidly withdrawn from vegetables, the area under irrigation expanded at an appreciable rate. Irrigated vegetables in the West Bank soared from 28,000 donums in 1966 to 66,000 donums in 1987 (Agricultural Atlas of Jordan and the Agricultural Statistics Quarterly 1988 (1), p. 55).

Vegetable production under intensive conditions has reached by the end of the eighties a point where major questions are raised in regard to its present size. Being excessively export oriented, this branch has become a hostage for policies and regulations promulgated by importing countries. Thus, vegetable production was hit hard during the middle eighties, when Jordanian authorities started to impose increasing restrictions on vegetable imports. And more recently it is confronted with similar restrictions, this time imposed by Israeli authorities. Direct exporting to Europe, on the other hand, has not yet gone beyond pilot shipments. So if the deadlock in the marketing of surplus vegetables is not resolved in a satisfactory way, vegetable farming in the occupied Palestinian territories may decline at a rate faster than that of its growth.

### Olives

Olive culture has been for a long time the backbone of West Bank agriculture. This is manifested in its relative area (around half of all cultivated area) and share in agricultural output value (around one fifth). And despite violent seasonal variations, total olive output has increased considerably during the past 25 years, mainly due to expansion in area. Productivity of olive orchards, on the other hand, has scored only a modest improvement.

The economics of olive culture has undergone violent transformations during the occupation period. Its economic viability has dropped to such marginal levels that it has become of secondary importance to the vast majority of farmers as a source of income. Despite minimal profitability, however, farmers are still strongly motivated to grow more olives, basically on land of marginal quality, which is not fit for more remunerative alternative farming patterns. Furthermore, land owners in the West Bank are anxious to demonstrate in visible forms that their land is under active cultivation. This is viewed as an effective means for safeguarding land from possible confiscation, which has become an imminent danger during the past 27 years.

Olive growers are constantly faced with the dilemma of how to sustain this type of farming despite its dwindling profitability. The problem is further compounded by the fact that olive culture has been one of the least agricultural branches to modernize, which left its productivity

at low levels. So in order to make olive growing still feasible, despite its decreasing profitability, farmers allocate to this branch only those forms of labor which have very low opportunity cost, such as old family members, women, children, and the spare time of owners. Furthermore, land owners in the west Bank are anxious to demonstrate in visible forms that their land is under active cultivation. This is viewed as an effective means for safeguarding land from possible confiscation, which has become an imminent danger during the past 27 years.

Olive growers are constantly faced with the dilemma of how to sustain this type of farming despite its dwindling profitability. The problem is further compounded by the fact that olive culture has been one of the least agricultural branches to modernize, which left its productivity at low levels. So in order to make olive growing still feasible, despite its decreasing profitability, farmers allocate to this branch only those forms of labor family members, women, children, and the spare time of owners. Furthermore, the amount of purchased inputs put into olive production is very low, often restricted to the cost of ploughing.

The future of olive production in the West Bank is shadowed by deep doubts relative to the market potential for olive oil and olive pickles. Local production of both products is considerably larger than domestic demand. On the other hand, exports to Jordan, which is the principal importer of Palestinian olive oil, are declining as a consequence of rapidly increasing local production. The export potential is further weakened in the light of relatively high production costs. It is therefore imperative that necessary measures be promptly taken in order to raise productivity, reduce production costs, and open new markets for Palestinian olive oil and olive pickles.

### Citrus

Unlike olives, citrus farming does not occupy extensive land areas, amounting to only 4.5 % of all cultivated area in Palestine. Taken separately, the area of citrus in Gaza Strip, is relatively large, amounting to around 30 % of cultivated area. Citrus farming contributes around 10 % of the combined agricultural output value, and it accounts for around one half of all agricultural exports.

The Palestinian citrus sector, especially that of Gaza, has been undergoing steady decline during the past decade. This is most clear in regard to this sector's share in agricultural income, but more importantly, it is evidenced by the steady decrease in area. This is particularly true in Gaza Strip, where area dropped from a peak of 72 thousand donums in 1980 to 55 thousands in 1991, i.e by 24 % (Ref : an unpublished report at the Department of Agriculture in Gaza). The loss of interest in citrus is also manifest in a sharply deteriorating level of husbandry, as relates to irrigation, fertilization, and pest control.

The immediate explanation for the numerous reversals in the citrus sector is that of its steadily declining profitability, a trend which has prevailed all through the past decade. This in turn was the outcome of several transformations. The marketing potential of citrus products was severely curtailed, especially in the wake of the Iran-Iraqi war. The cost of purchased production inputs, on the other hand, continued to rise at fast rates as a result of high inflation rates.

But there are other problems and constraints confronting citrus growers in Palestine. It is clear, for instance, that many orchards are getting too old (30 years or more), hence their productivity is getting lower and fruit quality is declining. In the Jordan Valley and in some parts of the Gaza Strip rising salinity is becoming a serious problem, to the point that some orchards were removed.

In brief, it seems that the demise of the citrus branch in the Occupied Territories is not attributed only to marketing constraints, as often claimed by local growers and citrus trading firms. There is ample evidence to suggest that Palestinian citrus growers and marketing institutions are handicapped with numerous other deep-rooted problems. The main challenge before the Palestinians is how to produce a better quality product and at a minimum cost, and how to perform the needed auxiliary handling services as efficiently as those of other

competitors. And in all cases, it is imperative to stream-line production in light of the market demand for fresh consumption and industrial purposes.

The future of citrus farming in the Occupied Territories is also unavoidably linked to the rapidly deteriorating water balance in the region. As the opportunity cost of water is rising rapidly to unprecedented levels, Palestinians have to re-consider the viability of those orchards where productivity is too low to leave a real margin of profit. In this sense it is probably imperative to reconsider the economics of citrus farming on all orchards where yields are below three tons per donum. This applies to around half of all orchards in the West Bank and the Strip.

### **The livestock branches**

The share of the livestock sector rose sharply during the past two decades, especially after the intifada, reaching by the early nineties to an average of 49 % in the West Bank and 30 % in Gaza Strip (43 % in Israel, and 43.4 % in Jordan). Growth has markedly accelerated following the boycott imposed on Israeli dairy and poultry products.

Livestock branches suffer of a number of common problems which impede a more stable pattern of growth. The following is a summary of those problems :

1 - The level of supportive services available to raisers is noticeably deficient. This applies, for instance, to the emasculated performance of the agricultural extension department, the lack of diagnostic laboratories, the lack of feed analysis facilities and quality control regulations, and the very low level of processing and marketing facilities, especially in regard to dairy products.

2 - All branches of livestock in Palestine are handicapped by the dilemma of having to compete with Israeli products which are offered in Palestinian markets at subsidized prices. This problem may have eased during the intifada, but it will be critical again once trade relations between Israel and Palestine are conducted on free basis.

3 - Inequitable competition with Israeli dairy products. Israelis are accorded several forms of subsidies of which Palestinians are denied. Furthermore, Palestinians are subject to regulatory restrictions in certain branches, such as turkey raising and poultry hatcheries.

4 - Sheep and cattle raising was severely affected as a consequence of the massive land confiscation and closure policies enacted during the past 27 years.

The outlook for the cow raising branch in OPT is shadowed by mixed conclusions. On one hand, there is still an ample opportunity for expanding local production of milk, since per capita consumption of liquid milk is very low, especially when compared with Israel. On the other hand, any large scale expansion in this branch will have to take into consideration the eventual impact of having to compete with Israeli dairy producers, who still enjoy effective subsidies (though lower than before) and who operate at much higher productivity levels. This generates deep concern regarding the future of those cow farms and dairy operations in Palestine, once local markets are ultimately re-opened for competing products.

### **Fishing**

Being endowed with a sea line of 43 kilometers, fishing was for long time an important economic sector in the Gaza Strip. Up until the late seventies, the fishing branch employed around 1000 workers, and the quantity of fish caught in 1979 was estimated at 3500 tons (M. Awad, Fish Resources in Gaza Strip, Nablus : An-Najah University, 1987, p. 18). The boom in the fishing industry was facilitated by free access of fishermen to all sea area lying opposite the coast of the Strip and Sinai Peninsula.

The status of the fishing industry changed abruptly after the signing of the Egyptian-Israeli peace treaty in 1978, which resulted in reducing fishing area from 7500 square kilometers to 600 only (M. Awad, op. cit., p. 6). The fishing industry was victimized further by escalated Israeli security restrictions relating to access to the sea. These measures have led to a steady and substantial decline in the fishing industry. The quantity of fish caught in 1989 amounted to only

229 tons, with a share of only 0.7 % of agricultural output value (Department of Agriculture in Gaza).

One of the striking features of Palestinian agriculture is the total absence of fresh water fish farms, despite the enormous expansion of this branch in Israel. This is attributed to scarcity of capital, and to difficulties in obtaining the technology needed for this purpose.

### **Structure of land ownership and tenancy**

Feudal patterns of land ownership inflicted Palestine on a scale not much different from other countries in the region which were under Ottoman rule. By the turn of the century there were six families in Palestine which owned 23 percent of all cultivated land, while there were 16,910 families which owned only 6 percent of it (Anan Amiri, Agricultural and Industrial Development in Palestine 1900-1970, Beirut : PLO Research Centre, 1974, p. 53).

After the termination of Ottoman rule, feudal holdings were fragmented into ever smaller pieces, mainly in response to Islamic laws of inheritance. This phenomenon has proceeded at such pace that it led to excessive fragmentation of holdings, as indicated by the sharp rise in the number of very small plots.

Excessive fragmentation of holdings has precipitated serious problems and constraints on Palestinian agriculture. Holdings are reduced to sizes which are often too small to provide sufficient income for the farm family. Such transformations have prompted the desertion of farming and the search for other professions.

Tenancy arrangements prevailing in the occupied Palestinian territories are not governed by specific laws, but no serious problems are encountered in this connection. Disputes between owners and tenants are rare, and in the vast majority of cases the leases are renewed automatically. In fact, it is often argued that tenancy may have helped achieve better exploitation of local resources and raised productivity of agriculture.

### **Productivity and technological change**

Productivity in agriculture witnessed marked improvements prior to the onset of Israeli occupation, but it gained greater momentum during the past two decades. This is most evident in irrigated patterns of production and poultry, where productivity scored phenomenal improvements.

Productivity has also improved in the case of rainfed trees and crop, but at much lower rates. This is particularly true in regard to olives, almonds, and figs. The retarded growth in yields in those branches is attributed to weak market orientation of those branches and to a relatively weak interest in research functions relating to those branches.

Rising agricultural productivity has been largely a function of expanded application of modern production inputs and greater efficiency in using them. The modernization process has covered all aspects of production, especially those related to quality of seeds and seedlings, pest control practices, methods of protection from weather hazards, and irrigation techniques. The process of change was necessitated by greater competition in local and export markets.

A major indicator on the degree of modernization of agriculture is the rate of application of purchased production inputs. The dollar value of production inputs has risen over the period 1969-1987 by 12 times in the West Bank and 5.3 times in Gaza Strip. But despite this seemingly phenomenal rise, the ratio of purchased inputs to the total value of agricultural production is still considerably lower than in Israel (around 34 % in OPT vs. 57 % in Israel). The higher ratio in Israel is attributed largely to higher wage rates and to the minimal role of (unpaid) family labor in Israeli agriculture.

Despite market improvements in productivity, many experts believe that the pace of productivity growth in OPT is slower than in competing countries, especially in Israel. In fact, some extension agents indicate that there was been a marked slowdown in productivity growth during recent years. These developments are attributed mainly to the following factors :

- Inferior level of local research and extension services
- Low educational aptitude of the agricultural labor force

- Scarcity of financial resources.

A fundamental feature of the agricultural labor force is dramatically reflected in Table 10 which shows that 70 percent of agricultural workers in the West Bank and 60 percent in Gaza Strip have had six years or less of schooling (in fact nearly half of them had no schooling at all). The schooling level of agricultural workers is considerably inferior to the overall rate (see Table 10). This feature of the agricultural labor force has obstructed a more speedy transfer of technology and restrained the absorptive capacity of workers in that sector.

Table 10  
Agricultural workers by years of schooling (1986)

Total workers %	W E S T   B A N K		G A Z A   S T R I P	
	Agr. 100	Total 100	Agr. 100	Total 100
Years of schooling				
Zero	38.3	14.6	26.4	12.6
1-6	32.4	29.3	33.7	29.6
7-8	11.1	16.9	9.0	11.3
9-12	15.0	27.4	27.5	35.9
13 +	3.1	11.8	3.4	10.6

Source : Judea, Samaria and Gaza Area Statistics, 1987 (3), p. 169

### Employment in agriculture

As the case in most developing countries, agriculture in the West Bank and Gaza Strip was for a long time the residual claimant of labor. There is no reliable date on the ratio of agricultural labor force as it was prior to 1967, but available gross estimates point to a ratio of 40 % in the West Bank and 33 % in Gaza Strip (Gharaibeh, p. 40). And because of agriculture's weak connection with the market economy, agricultural employment was characterized by a marked degree of under-employment and seasonal employment.

The structure of the agricultural labor market started to change rapidly as of 1968, when Israeli authorities permitted OPT workers to seek employment inside the "green line". Expectedly, the primary sources for the influx of laborers commuting into Israel were those rural communities and refugee camps which were already congested with unemployed workers. Consequently, the size of labor force employed in agriculture started to erode quickly, both in relative and absolute terms. The total number of workers employed in this sector inside the Occupied Territories, i.e excluding those working in Israel's agriculture, declined respectively by 38 percent and 48 percent during 1969-87 (see Table 11). Measured against the total size of labor force in each territory, the drop in the relative share of agriculture was even more striking (from 44 % to 17 % in the West Bank, and from 33 % to 9 % in Gaza Strip).

In addition to changes relating to the Israeli labor market, agricultural employment has been tangibly reduced as a consequence to adverse transformations in the profitability of most farming patterns, and to a pronounced pace of mechanization and intensification of production techniques.

Table 11  
Secular trends in agricultural employment

Total work force (1000)	W E S T   B A N K			G A Z A   S T R I P		
	1969	1987	1992	1969	1987	1992
	109.9	177.6	204.6	52.9	100.1	114.7

Workers in agr.* (1000)	48.5	29.8	38.5	16.6	8.6	14.9
- percent of total	44.0	16.7	18.8	33.1	8.6	13.0

\* This includes only those employed in OT agriculture.

Source : Statistical Abstract of Israel, 1971,1991

Judea Samaria, and Gaza Area statistics, 1993, p. 131.

In addition to pronounced decline in its aggregate size, the agricultural labor force has undergone several transformations in its composition, in an attempt to minimize out-of-pocket production costs. Some of the most visible trends of change are the following :

1 - The ratio of owner-operators in the agricultural labor force rose steadily and tangible (eg. during 1969-1985 it rose from 75.5 % to 91 % in the West Bank and from 36.7 % to 78.5 % in Gaza Strip).

2 - Women provide a major part of the agricultural labor supply, estimated in 1981 at around 70 percent of total agricultural labor force (H. Awartani, Agricultural Development in the West Bank, Ph. D. thesis, Bradford University, 1982, p. 192). Around two thirds of female farm labor is contributed by members of farm families, usually on a seasonal basis.

3 - School children and old members of farm families provide significant amounts of labor input. The share of this group was estimated at 10-15 percent of total agricultural labor force.

4 - The contribution of family heads in their farm operations is confined largely to weekends and peak seasons. The rest of their working time goes into other careers, mainly in Israel, and to a lesser extent in the Occupied Territories themselves.

## Supportive institutions

The growth of Palestinian agriculture during the past 27 years has been severely handicapped by the level of supportive services accorded to producers. At the surface, this problem does not look unique to Palestine, since it is typical of practically all developing countries. But the uniqueness of the Palestinian situation lies in the absence of a national agricultural institution, something akin to a ministry of agriculture. The situation in regard to agricultural support institutions has undergone significant developments during the occupation period, as briefly described hereunder.

### a - Planning

The absence of a national agricultural body has reflected most severely in the area of planning for agriculture. No one institution has emerged with a mandate on planning for agriculture, especially in regard to production and marketing patterns. This situation has often resulted in very serious consequences which are not easy to cope with. Some prominent examples include uncontrolled expansion in such branches as olives, green house farming, poultry, and decline in other branches, such as citrus, almonds, and figs.

Another important byproduct of not having a Palestinian agricultural authority is that relating to the organization and functioning of support institutions. The "authority vacuum" has paved the way for excessive duplication, competition, and acute inefficiencies in the support system.

### b - The Department of Agriculture

The Department of Agriculture in the Civil Administration has been subject to severe restrictive policies, obviously in line with the hostile Israeli attitude towards Palestinian agriculture. The number of workers in the Department (in both territories) has dropped drastically, from 520 in the early seventies to 250 in 1994. The Department's budget has also been severely cut back, just enough to cover the salaries of staff. Expectedly, this has caused a severe deterioration in the services provided by the Department, especially in the areas of extension and research.

The stunting of the Department of agriculture has prompted the emergence of a great number of alternative institutions which are targeted at performing extension or research functions. Not surprisingly, this drive has gained vigorous support from a great number of NGOs, especially following the outbreak of the intifada. And in the absence of any form of effective coordination, neither between donors nor between local institutions, the number of agricultural institutions has mushroomed much beyond real needs. The level of extension and research services, however, is still inadequate and leaves much to be desired.

#### **c - Agricultural education**

Agricultural education is provided through two faculties of agriculture which have been established nearly simultaneously in the late eighties (one in Nablus and another in Hebron). Although it is still early to judge the performance of both facilities, yet duplication and poor planning is already evident. Furthermore, it is frequently suggested by specialists that the two schools do not seem to be adequately equipped in terms of human and technical resources to produce graduates who are particularly qualified to meet local needs.

#### **d - Cooperatives**

The number of agricultural cooperatives has steadily increased, especially during the past decade, reaching to 316 in the West Bank and 12 in Gaza Strip (end of 1993). But despite a pronounced increase in their number, cooperatives have also failed to play a significant role in the development of Palestinian agriculture. Their failure has been most imminent in the two main functions they are originally addressed to serve, namely, marketing and finance. Alternatively, cooperatives are used primarily as power bases serving the political ambitions of local leaders.

There are numerous deep-rooted reasons for the failure of Palestinian agricultural cooperatives, much of them bearing on the inherent weakness of group work in rural communities. But other factors have evolved in recent years, such as the damaging impact of easy money coming from NGOs, and the manipulation of cooperatives in local power politics (just like the case with most other local institutions).

#### **e - Finance**

Shortages in the agricultural support system are most evident in the area of finance. The Agricultural Credit Corporation had to close all its branches in 1967, hence depriving farmers of medium and long term loans. Similarly, farmers were denied seasonal production loans as a result of losing access to major agricultural firms based in Jordan.

Many efforts have been launched during the past 27 years for the purpose of meeting credit needs of Palestinian farmers. This includes, for instance, the Palestinian Jordanian Joint Committee, the revival of agricultural cooperatives, and the establishment of local credit institutions. Nevertheless, all these efforts have failed to leave a real dent on the agricultural credit situation.

Deficiencies in the credit market are manifest in many ways. The volume of loan funds handled by the previously mentioned credit institutions rarely exceeds half a million dollars per year, which is much smaller than real needs. But more importantly, none of them has functioned as a real credit institution, whether in regard to levels of lending, interest rate, collateral requirements, or repayment procedures. And because they have inadvertently promoted expectations for easy money, existing credit programs may have in effect undermined genuine development.

### **Marketing and trade**

Palestinian farmers produce a fairly wide range of agricultural products, the vast majority of which are of such small quantities that they are consumed in domestic markets. Marketable surpluses are restricted to few kinds of fruits and vegetables crops mainly, citrus, olives, cucumbers, and tomatoes. Total output of farm produce during the period 1985-1987 averaged

at about 718,000 tons per annum. Whereas local consumption, from all sources of supply, is estimated at about 483,000 tons (see Table 12).

Local markets in the West Bank and Gaza Strip derive their needs of fruits and vegetables from three sources, namely, local production, Israel, and the other sister territory. The relative ratio of each source is projected in Table 12, which indicates that local production in the two territories outstrips domestic consumption by around 235,000 tons (counting on 1985-1987 average). And when adding imports from Israel, the total annual surplus soars to around 327,000 tons. It is precisely against this background that expanding exports and minimizing imports assumes crucial significance.

Table 12  
Total supply, consumption, and surplus of fruits and vegetables (1000 tons)

	Local prod.	From Gaza	From Israel	Total supply	Local cons.	Gross surplus
West Bank						
1969-1971	186	42	39	267	188	79
1977-1979	330	15	57	402	274	128
1985-1987	423	29	49	501	335	166
1988-1989*	485					
Gaza Strip				From		
		West Bank				
1969-1971	222	3	21	246	88	158
1977-1979	261	3	38	302	92	210
1985-1987	295	5	43	343	148	195
1988-1989*	290					

\* No complete data is yet available on this period.

Source : Statistical Abstracts of Israel.

### External markets

The magnitude and direction of agricultural export trade have undergone fundamental transformations during occupation period. The following is an analysis of external trade relations as they have evolved during the past 27 years.

#### A - Agricultural trade with Israel

After many years of total closure, local markets have been unconditionally opened to Israeli produce ever since the onset of Israeli occupation. By contrast, the entry of Palestinian farm produce into Israel has been severely restricted, and is permitted only whenever needed to supplement occasional deficits. This lop-sided arrangement has given Israeli agriculture a great competitive advantage during the past 27 years.

The adverse consequences to this relation were further aggravated by the lavish incentives and price stabilization schemes accorded to Israeli producers and trading firms. Palestinian growers, on the other hand, are categorically denied of such incentives, on the grounds that they are not Israeli citizens. It is true that the level of subsidy has dropped tangibly during the past five years, but it still constitutes an important element in Israel's agricultural policy.

And in addition to enjoying a subsidy advantage, Israeli farmers are accorded with very well developed supportive services in such areas as research, education, credit and physical infrastructure. And as explained earlier, the level of such services in Palestine is considerably low, especially in comparison with that in Israel.

The impact of discriminatory terms of trade and supportive services is reflected on the balance of agricultural trade between Israel and Palestine. Table 13 shows that there has been a steady and fairly large surplus accumulating to Israel's favor all through the occupation period. The surplus rose markedly during the eighties, reaching to US \$ 84 millions in 1986, and it

may have actually risen to approximately \$ 100 million when accounting for Israeli agricultural exports to East Jerusalem.

Table 13  
Palestinian agricultural trade with Israel

Year	Value of trade (\$ m)			Quantity (1000 tons)		
	Imports	Exports	Balance	Imports	Exports	Balance
1986	114	31	-84	92	25	-67
1983	90	39	-51	94	41	-53
1979	67	34	-33	88	45	-43
1978	61	33	-28	101	55	-46
1977	70	31	-39	96	43	-53

Sources : Statistical Abstracts of Israel  
Judea, Samaria and Gaza Area Statistics

Estimated on a quantitative basis, the deficit in agricultural trade with Israel is in the range of 40,000-70,000 tons. For 1987, the last recorded year, it was estimated at 67,000 tons of fruits and vegetables, with a value of US \$ 84 million.

#### B - Agricultural trade with Jordan

Regulations and policies promulgated by Jordan (and other Arab countries) relevant to agricultural trade with the occupied Palestinian territories have been mostly formulated on the basis of local market dynamics in recipient countries. Those policies are implemented through detailed regulations relating to licensing of types of products and quantities permitted entry.

Restrictive policies relative to agricultural trade have not ensued significant consequences during the seventies and early eighties. Neighboring Arab (and Iranian) markets suffered until then of such acute shortages in domestic supply that they took a somewhat relaxed attitude when implementing regulations relative to Palestinian produce. This attitude helped expand imports from the West Bank and Gaza much beyond pre-occupation levels, and to a point where effectively all surpluses were satisfactorily disposed of.

Palestinian agricultural exports across the bridges began to suffer of adverse developments as of the early eighties. An important turning point in this regard was the outbreak of the Iran-Iraq war in 1979, which caused a sudden and total closure of both countries' markets.

But the flow of Palestinian farm produce across the bridges has also been tangibly affected by the pronounced expansion in local production in most neighboring Arab countries. This was most clear in the case of Jordan, where dramatic increases were realized during the past 15 years, mainly as a result of expanding area under irrigation and achieving marked improvement in productivity. Such growth was a natural outcome to substantial improvements achieved in support services advanced to producers, especially in the areas of credit, agricultural extension and irrigations systems.

The flow of Palestinian farm produce to and across Jordan was subject to other depressive transformations during the eighties. Palestinian producers and exporters had to suffer of increasing comparative disadvantages in Jordanian markets, emanating mainly from higher cost of production inputs. For example, the prices of irrigation water and of unskilled labor were higher, respectively, by about 12 and 3 times than those in Jordan.

The competitive position of Palestinian produce has declined further, in view of exorbitant trucking costs to Amman, which amounted on the average to \$ 70 per ton. Much of this cost is attributed to the elaborate fees levied by Israeli authorities on traffic across the bridges.

Last and not least, the export potential of Palestinians has steadily weakened in the light of continuously deteriorating quality of several major products (eg. Valencia oranges). Quality shortcomings were made worse by the very low level of auxiliary marketing services accorded to produce. These disadvantages have assumed greater weight as export markets have become more competitive and quality conscious.

The afore-said transformations in the conditions of trade across the bridges have reflected in a substantial way on the volume of agricultural exports to Jordan and neighboring Arab countries, as clearly illustrated in Table 14.

Table 14  
Agricultural exports across the bridges (1000 tons)

Year	W E S T B A N K			G A Z A		Grand total
	Citrus	Fruits	Vegetables	Citrus	Fruits	
1992	2.8	2.3	1.0	17.7	3.1	27
1991	8.3	7.4	0.9	30.6	2.3	50
1990						
1989	2.6	6.0	0.6	31.8	0.7	42
1988	8.5	18.1	14.3	39.3	2.7	83
1987	21.2	12.1	36.0	58.3	3.4	131
1986	19.8	17.6	55.1	82.5	3.8	179
1985	29.6	20.3	81.7	81.6	3.8	217
1984	34.0	20.0	77.8	89.4	2.5	224
1983	31.7	14.2	56.5	74.9	1.9	179
1982	39.1	19.6	49.4	101.0	2.2	211
1981	39.7	17.1	35.5	107.0	2.3 ..	202

Sources :

1 - Annual Report 1989, Amman : Ministry of Agriculture, p. 103

2 - Agricultural Statistics Indicators 1981-1988, Amman : Ministry of Agriculture, 1989, pp. 23-25.

It is true that the rapidly declining volume of agricultural exports to Jordan and neighboring Arab countries was instigated initially by discriminatory regulations, mostly in response to protectionist motives in those countries. But the rapidly aggravated drop in the flow of farm produce to those countries is now blamed primarily on those negative transformations in competitiveness which were alluded to earlier. Factors bearing on that are of such nature that it is difficult to see how Palestinian growers can regain competitiveness in those markets under present circumstances, even if regulatory barriers on trade across the bridges are relaxed.

#### C - Agricultural exports to Western Europe

Direct agricultural exports to Western Europe was banned by Israel for a long time, and was permitted only by the end of 1987 when an agreement to that effect was brokered by the European Community, with great pressure from the French government. In pursuance to this agreement, several trial shipments of vegetables and citrus were made during the past five years. The results of those shipments, however, were disappointing.

The record of shipments to Europe was evaluated in several seminars and research studies. The main reason for repeated failures is traced to a strikingly low level of support system, extending to all services required for the efficient delivery of the products to the final consumer. Such services include, in particular, planning and management, market information, grading, packing, cold storage, and transportation facilities.

In addition to direct exports, Palestinian growers and traders have resorted to trading with Europe through specialized Israeli firms, namely, AGREXCO and Israel's Citrus Marketing Board (CMB). The former is a national cooperative which has been granted monopoly on vegetable exports from Israel, and CMB is a prestigious institution which has a monopoly on Israeli citrus exports.

The record of relations between Palestinian growers and Israeli exporting firms was noticeably mixed. Palestinians complain that their interests were viewed only as secondary to those of Israelis. This applied, most noticeably, in regard to prices paid to suppliers, rates of rejection, and to the quantity of produce contracted. Even in peak years, the volume of vegetables exported through Agrexco did not exceed 1500 tons.

Notwithstanding low size of exports made through Israeli exporting firms, this form of trade has entailed considerable benefits. It is not only that farmers reaped higher prices and returns on their sales but, more importantly, it provided Palestinians with the opportunity to acquire valuable experience in doing business with sophisticated markets.

#### D - Exports to Eastern European countries

Many countries in East Europe have been traditional markets for Gaza citrus since the early fifties. In 1976, Gaza exporters channelled to those countries 62,000 tons (Annual Report of the Citrus Producers Union, Gaza, 1983, p. 11). The relative share of Eastern European markets amounted during 1973-1983 to around 24 percent of the Strip's total citrus exports (Ref : ibid).

East European markets have never been viewed as particularly lucrative or attractive by Palestinian exporters, mainly because of mandatory barter arrangements. Furthermore, economic conditions in most of these countries have deteriorated to the point where their purchasing potential has severely declined. However, recent developments in East Europe may provide a new incentive for Palestinian exporters. The experience acquired by Gazan firms in trade with those countries may prove of immense value in restructuring trade relations with them on new grounds.

### The physical marketing infrastructure

Despite progress achieved in various aspects of the production process, the level of auxiliary marketing services is still low. Boxes are of unsatisfactory quality, both in terms of packing material (mostly wood) or design (often too deep and too large). Carton or polystyrene boxes are still not in common use. Transportation inside the Territories and across the bridges is by open trucks, hence subjecting the produce to serious weather changes. No refrigerated trucks are used for trucking farm produce. Grading of produce is not in common practice, except for citrus in Gaza. Cheating in packing is still very common. Cooling facilities are inadequate and often non-existent.

The level of auxiliary marketing services is more deficient in regard to livestock products. Animals are slaughtered without being adequately inspected for diseases. Hygienic deficiencies in the case of dairy products have assumed critical levels over the past three years, following the proliferation of mini dairy operations. The problem is aggravated because of inadequate training available to technical staff working in dairy plants, and due to ineffective control on the side of government veterinary and health institutions.

### Development prospects of Palestinian agriculture

The potential role of agriculture in Palestine has to be viewed in the context of a unique setting bearing on several economic, natural, and political attributes specific to the country. Given this background, the development of Palestinian agriculture should be envisioned in the light of the following guidelines :

1 - It is important to note that Palestinian farmers have developed a pronounced level of expertise in some branches of farm production, which qualifies them to acquire a prominent competitive advantage, even at the international level. Any national economic strategy should be clearly targeted at exploiting such advantages, with special focus on redressing trade imbalances and alleviating unemployment. Achieving such an objective is more realistic than anticipating a substantial growth in industry.

2 - Being relatively high cost producers when compared with most Arab neighbors, Palestinian farmers are not expected to have more than a limited export potential in those countries. When compared with Israelis, on the other hand, Palestinian producers enjoy substantial cost advantages. And if trade with Israel is to be free, as it will be following the recent Cairo agreement, Palestinians will have to be prepared for taking full advantage of the enormous market potential open to them, once they are permitted unrestricted access to the Israeli market.

3 - In addition to the Israeli market, Palestinians can possibly channel large quantities of produce to European markets. Their success in this endeavour, however, is contingent on being able to provide an advanced level of support services along the process of transporting the produce from farms in Palestine to retail stores in Europe.

4 - A fundamental underpinning of the Palestinian agricultural policy is raising the returns to land and water resources to their market rates. This will make it possible to free substantial area of land and quantity of water for alternative uses, mainly for industrial and urban uses. This strategy is particularly critical in the Gaza Strip, where land and water resources are extremely scarce, especially in the light of expected sharp rise in the demand for other purposes.

The aforesaid strategy guidelines may eventually result in reducing the area under cultivation, and probably the volume of total output. Yet, it is hoped that they will also raise productivity and improve the competitiveness of Palestinian farm produce in export and local markets.

The list of measures to be taken in order to achieve the above objectives is certainly long and difficult to fully ascertain. The following are some ideas which are deemed particulary helpful.

1 - Improving the efficiency of irrigation water is certainly a high priority. There is a lot that needs to be done in regard to modernizing irrigation techniques, developing the productivity of artesian wells and springs, and harvesting surface water flows. But parallel to all of these measures, it is still imperative that water prices are permitted to rise gradually to their market level. This policy, however, should be coordinated with neighboring trading partners, especially Israel and Jordan.

2 - Diversification of farming patterns is an urgent priority. Palestinian should gradually move away from low value crops to new patterns of production which may command higher prices. Many examples can be cited, but many more can be identified by the extension and research staff.

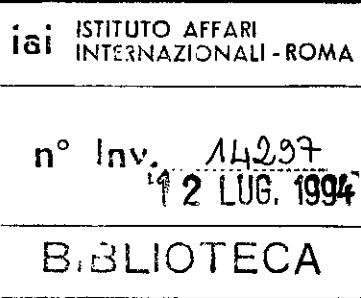
3 - The Palestinian agricultural policy should not incorporate direct subsidy components. This is an imperative prerequisite for attaining steady improvement in productivity and competitiveness. Palestinians, however, will have to entice their immediate neighbors, especially Israelis, to adopt a similar stand on agricultural subsidies.

4 - Initiating more stringent regulations in regard to hygienic and health standard is an essential condition for a vigorous entry into export markets, especially in Israel and West Europe. In particular, it is vital that growers become much more conscious of the hazards of excessive use of chemicals in production operations.

5 - Establishing cooperative relations with AGREXCO can be of immense value to both sides, Israelis and Palestinians. It is now evident that Palestinians cannot look forward in the near future for a substantial improvement in marketing infrastructure. On the other hand, AGREXCO still maintains a full-fledged and modern international marketing machinery which is increasingly under-utilized. As such, it makes economic sense that the two sides agree to an arrangement whereby Palestinians specialize mainly in production, and Israelis handle exports to Europe.

6 - Palestinian agriculture can be more solidly stabilized if a viable and fairly large agro-industrial sector is established. For instance, there is a lot more that needs to be done in regard to olive oil and olive pickling, citrus juice extraction, wine processing and in the dairy industry. A substantial growth in these sectors should be preceded by thorough professional studies to be conducted by experienced consultants.

7 - Improving the level of support services in agriculture is imperative to achieving high competitiveness in international standards. There is a lot more to be done in the areas of planning, research, extension, credit, marketing, and cooperatives.





13

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

### "Industry in the Occupied Territory Under Occupation and the Peace Era"

Mohammad SAROUR

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission  
des Communautés Européennes*

## BACKGROUND :

The Palestinian industrial sector has, for more than a decade, been characterized by prolonged stagnation resulting from a combination of internal and external constraints. Although the sector's average annual contribution to the gross domestic product (GDP) increased from around \$ 50 million in the mid 1979's, to around \$150 million in the late 1980's, its relative share of GDP has only slightly fluctuated around the 8 percent level during the entire period.

Industrialization has been the central in the planning and assessment of the development of the developing countries despite the shift of emphasis during the second half of the 1960's towards the promotion of agriculture. In the occupied territories, however, neither the agriculture nor industrial sectors are progressing significantly either in terms of numbers employed or their contribution to Gross Domestic Product. Generally speaking the development in the Occupied Territories is restricted as the Israeli authority moved toward annexing the territories to Israel.

The Palestinian industry may be called a non industrialized industry according to what it has experienced in changes without any indications of growth or development.

Appropriate scientific and technological education and training are essential for viable industrial development. Unfortunately, the extent and the level of industrial education programs offered by Palestinian institutions and the proportion of the industrial labor force with adequate industrial education and training are not up to the standards which are required for the anticipated future industrial development.

## The West Bank

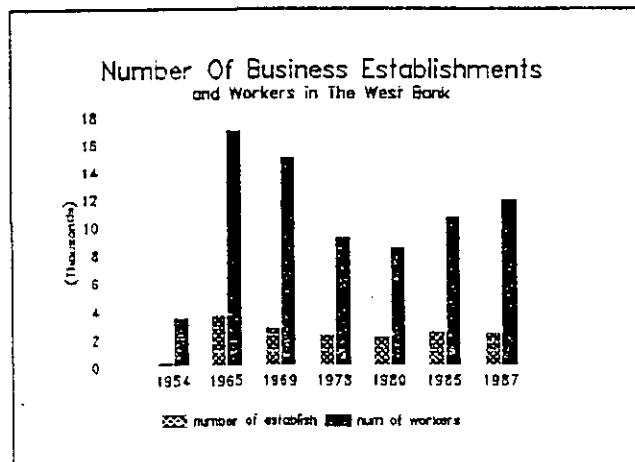
The earliest statistical information available on the West Bank industry is for 1954 when there were 254 establishments each employing four or more people.

Most of the industrial units were little more than workshops producing handicrafts. From the mid 1950's there was a rapid industrial expansion and the total number of establishments rose to 3,716 with a total work force of more than 17,000 workers in 1965.

In spite of this overall increase the overwhelming majority of the new units were still small scale, employing less than four workers. The number of establishments with capital over JD 10,000 and employing 15 workers or more was very small.

Growth of the industrial sector was slower in the West Bank than that in the East Bank during the period 1948 to 1967. The East Bank had no industry in 1950 but by 1965 it had 48% of the total units in the kingdom. These were also somewhat better capitalized and more productive than those in the West Bank.

Major industrial establishments in the West Bank before 1967 were very limited in numbers and restricted in operation and mainly in most of their cases had direct relation with Jordan. Industrialization in the West Bank before 1967 was not based on any planned economic path or according the national priorities but it was established as single business operation based on who has the capital and who has the contact. The Occupied Territories comprise

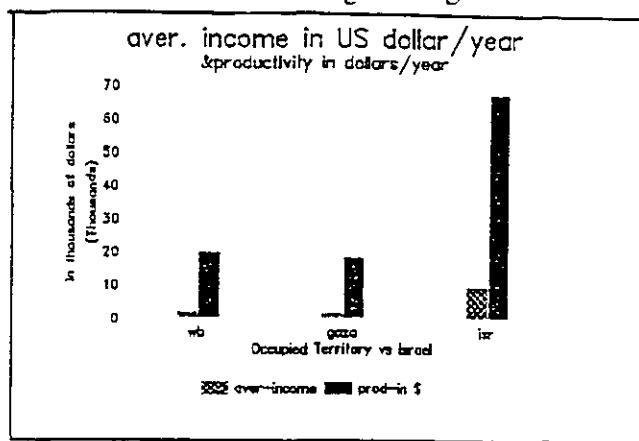


primarily owner-operated businesses. In 1987 for example, of the total 4,255 firms in the O.T. only 2,431 firms have more than one employee.

The 1967 war and the Israeli occupation brought severe economic disruption to the West Bank and fundamentally altered their economic relationships with neighbouring economies. Initially there was some support for industry from the military authorities as the Israelis were concerned that unemployed workers from the Occupied Territories would flood their own labor market. They sought to stabilize the employment situation as quickly as possible. Investment continued for some years after 1967. Small loans were made to existing factories to expand and re-tool. Over 400 million dollar from the joint Jordanian-Palestinian committee was spent in the Occupied Territories to assist the Palestinian economy, especially the industrial sector. But just as any other development money entered the Occupied Territories were spent in the wrong direction and on wrong things.

The 1967 war was a shock to the economy of the West Bank in general and to the manufacturing sector in particular. Many industrial establishments were paralysed in the general economic and political confusion. Financial institutions were shut down by military orders, raw material needed to operate factories were restricted. The Israeli then began to open the door for Palestinian laborers to work in Israel, many left their farms and their land, others decided to work in Israeli factories rather than Palestinian ones due to the higher wages.

Palestinians left factories in masses. Not to forget that the greed of Palestinian business people contributed to this mass exit, since the average monthly salary for Palestinian workers in factories did not exceed 600 new shekels (nis). The average daily income for any Palestinian workers in Israel reached 50 nis or equal to approx 1000 nis based on 20 working days per month.



The industrial sector in Gaza strip during the Occupation period has been characterized by the domination of the handicraft and the small businesses. The industrial production was mainly specialized in the consumer goods for local markets and internal consumption. According to (C.B.S.) the number of industrial establishments in the Gaza strip in 1987 was 1793, the majority of such establishments were subcontracting to Israeli firms.

Palestinian manufacturing therefore depended heavily on the Israeli ones. It became so dependant that no Palestinian factory was able to operate without using something from Israel. During the Gulf War for instance, the factories in the occupied territories were shut down after 48 hours from the closure of the green line by Israel. This can be easily explained by the lack of planning by Palestinian and the hard conditions caused by the occupation.

The main industry development took place in the O.T. in industry subcontracting with Israel such as the areas of textile and footwear manufacturing. Where 70% of textile and footwear are manufactured to Israeli businesses then resold under Israeli made labels. Many other facories survived the hard conditions and provided some employment to over than 15000 workers in the industry sector.

In Israel, the shoe factory suffered from the Palestinian competition to a point where many small Israeli factories shut down due to high competition from the Palestinian's factories in Hebron, where number of small and mid size number of shoes factories could reach 300 in Hebron along. But, even though, the Israelis over all are benefitting from this situation. Palestinians purchase the raw material from Israel, then Israeli factories purchase the end product and relabel it and market it with higher price under the Israeli label. This of course due to the Israeli access to the world market and the failure of Palestinian to have same access or the experience in marketing.

TYPE	UNITS	# WORKERS	MARKET PL
Stone quarrying	145	450	Israel / Jordan
Crushed aggregate	15	350	Israel / Jordan
Stone cutting	130	1600	Israel / Jordan
Food	365	2440	Local
Textile	490	2100	Israel
Metal	1000	3100	Local
Plastics	70	1250	Jordan

Source : Center for Engineering & Planning, Suggested Guidelines for Comprehensive Development, March 1992

It should be noted that 1969 was a period of greater domestic industrial activity than the late 1970s and early 1980s when a large number of owner-managers of small establishments liquidated their businesses either because of Israeli competition or emigration in search of greater opportunities in the booming economies of the western or/and Gulf countries. In addition to the mass exodes from the agriculture and farming which put the Palestinian agro-industry in bad shape until this time.

#### Obstacles in the way of industrial development

##### ECONOMICAL ISSUES :

It's always easy to blame the occupation being the obstacles in the way of any development, but in the same time we can't go without saying that the Palestinian themselves were a reason for the lack of progress in the development of the industrial sector.

The lack of financial institutions, lack of technical training and management experience, lack of planning, restricted exports and hardship on imports are obstacles created by the occupation authority. But in the same time there are many things the Palestinian done to slow down or to stand in the way of the development of the industrial sector.

Redundancy, unfair competition, poor quality and low productivity due to low employee's salary and moral are elements under the Palestinian control which they did not utilize well to improve some kind the industrial sector.

But above all, the infrastructure in the occupied territories slowed down investment and kept investors away.

Lack of industrial zones, poor roads, poor water service, poor electricity and telephone services are all obstacles in the way of development that keeps the investors away. The KW of electricity costs the businessman less than \$ 07, not to mention the Government subsidies provided to businesses and the tax breaks on imports and exports.

Currently, 25% of the total factories are located in industrial zones due to the following reasons :

- Industrial zones are located only in the main cities. This increases the cost of establishing a business due to high cost of the land.

- The size of the manufacturing projects is not big enough to justify being in industrial zone.
- 49% of the factories in the West Bank are factories built in privately owned structure and the rest are rented property.
- In Gaza 40% of the factories are privately owned and the rest are leased property.
- Lack of infrastructure such as roads, electricity, telephone lines and water caused the cost for establishing business projects be higher than the average cost in normal cases by at least 30%.
- Transportation methods, Israeli security measures, permits and checkpoints make it almost impossible for factories to be outside main cities due to the continued closure of the entrances to main cities.

### **MANAGEMENT AND ADMINISTRATION ISSUES :**

In the developed industrial countries, lots of emphasis are put on management and management techniques. Millions of dollars are spent on managers salaries and bonuses, in addition to incentive and personal development to enhance management skills and motivation. Training is considered a factor in enhancing managers, first level and mid level supervisors. Therefore, we find that employee's motivation and creativity are factors in productivity and quality.

In the Occupied Territories, just the opposite. Management is not considered an important element. A survey was conducted by the author in late 1993, early 1994. From 230 factories in the West Bank 65% of the managers of such factories are the owner of those factories. 34% are either small shops or large private corporations that managers hired from the board of directors or one of the partners. Only 1% of such factories or organization hired professional managers. From 50 companies in Ramallah along there is one manager who is not part of the company partnership or relative. Employees' moral and productivity for Palestinian workers in the Occupied Territories are significantly less than that of Palestinian workers who are working in Israel. This itself means that the Palestinian worker can give if the right motivation, good working elements and management are found on the job.

From the survey conducted by the author, 200 employees were asked about the number of productive hours they give their factory. 75% of them answered with less than 4 hours per day, 20% give between 4-6 hours and only 5% indicated that they are fully productive during the 8 hours shift.

We can easily compare most factories' managers to merchants. They only believe in one time deals, and their only focus is to make money the first year in operation. Hardly any planning for the future, planning for the development of the factory, hardly any marketing studies to understand the market situation. A typical Palestinian factory may be identified with the following :

- No clear functional organization
- No marketing strategy
- Old machineries, poor maintenance
- Poor employees moral
- Several expansions without planning

This also may be said about employees and the effort spent on their development. Technicians and engineers may be on the job for several years and the only experience or knowledge enhancement they may receive is that they got on the job.

Of the 230 factories that we surveyed not one factory had allocated to such thing called training or personnal development. An employee remains in his job doing the same thing every day and every year without thinking of moving him to another position that he may do better at it. Out of the 200 employees were surveyed, 55% of them been on the job for over 8 years as regular workers with salary increases of less than 60% over the 8 years period. Factories'

owners experienced all type of maintenance problem in result to employees poor moral or unhappy workers.

## **PALESTINIAN INDUSTRY UNDER PEACE ERA**

Different Scenarios

### **Scenario ONE :**

#### **STAND ALONG INDUSTRY :**

With this scenario, we are going to think about having independent Palestinian industry. But first of all, let's examine if we can have a Palestinian independent industry :

For the West Bank : With Jordan from the East and Israel from the West, limited natural resources, dependent on Israel for all raw material, poor infrastructure, expensive services such as electricity and water in comparison to Israel and Jordan, poor productivity, having no standards in order to compete for quality. Only cheap labor, limited natural resources such as stones and some agricultural products, the Palestinian Industry will have a hard time to compete against Israeli and Jordanian products. Even with agriculture manufacturing the Palestinian businessman will find himself going to the Israeli market for raw material instead of the Palestinian one for the reason that Israeli agricultural products are subsidized by the government and enjoys the services such as water and electricity at low prices.

In this case the cheap labor is no advantages. Palestinian industry will have to face large production capacity in order to compete at a reasonable prices against the Jordanian and the Israeli industry. Manual operation or half automation will not be enough to compete. Therefore Palestinian industry may have to go for automation and in this case unemployment will rise.

The 27 years under occupation, the Intifada and the lack of planning, left severe damage to the Palestinian infrastructure and economy in general. There is a lot for the Palestinian to do before they begin exporting. There is a lot to do just to survive in the local market. Electricity and water services are essential ones, the cost for electricity and water, roads, buildings.. etc. will force the Palestinian businessman not to gamble with this investment along and look for international partners.

The conclusion we can reach from this scenario is that an independent Palestinian industry will be hard if not impossible to come by. In addition, this scenario will be costly to the Palestinians for the following reasons :

- Unemployment will rise.
- Industrialization will fade away, to be replaced by trade
- Lack of hard currency, will have a bad effect on economy in general, we may experience a high inflation rate.
- Will have a negative impact on agriculture sector.

As far as Gaza is concerned, it is possible for its industry to survive on its own if the resources of raw material become available through importing directly via the Mediterranean Sea or Egypt. Gaza industry was built on the Israeli know-how through the 27 years of occupation, where over 100,000 workers crossed the green line daily to work in Israel. Over 30,000 of the work-forced worked in industry and other related fields, gained the necessary experience that helped many of the Gaza people to open their own factories and manufacture most complicated machinery and related items that competed against the Israeli ones.

Industrial development policy for the West Bank and Gaza will have to rely on an export oriented strategy. Such a strategy would have two essential components ; First, Palestinian entrepreneurs and the self governing authority would seek to improve the access of their industry to export markets in the Middle East, Africa and Europe ; And second, they would seek to attract foreign capital from Palestinian abroad and other sources and technology to invest in the West Bank and Gaza.

If the West Bank and Gaza are granted improved access to other markets including Israel and Jordan, it would be possible to begin to attract foreign investors.

Scenario Two :

**JOINT VENTURE INDUSTRY**

Understanding the problems facing the Palestinian industry as indicated earlier, Palestinian investors inside and outside the territories will be reluctant to invest in the Occupied Territories without some kind of assurances. This type of assurances have to come from the international community via their business people and investors. The new World Order and the International economic plans will not allow for independence to the Palestinian industry. So, the alternative and most logical for Palestinian investors is to look for international partners. This type of partnership may be :

- Israeli / Palestinian partnership
- Palestinian / Israeli / Jordanian partnership
- All the above plus international investors

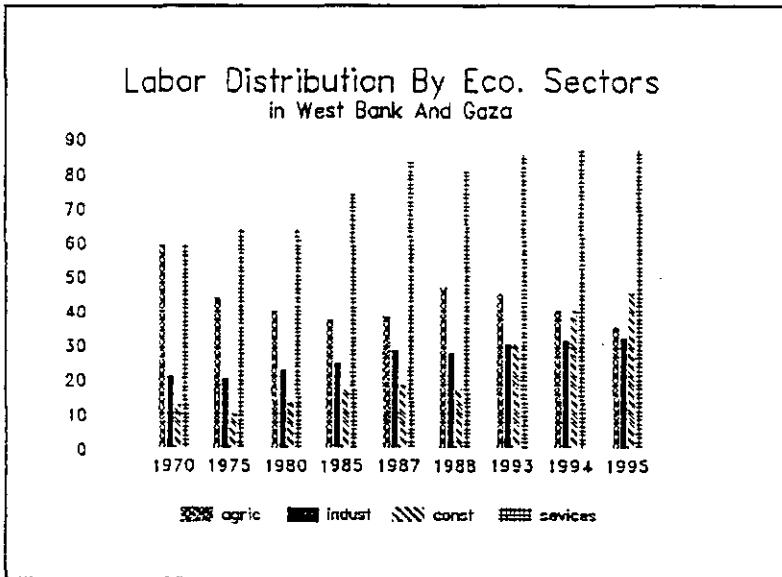
The advantages for this approach are :

- Palestinians will insure the building of infrastructure they are lacking now in the Occupied Territories.
- Palestinians will insure access to international Markets such as Europe, Asia, Africa and Latin America.
- Palestinians will gain the necessary experience in international marketing and advanced technology.
- Palestinians will secure their investment and encourage employment.
- For the Palestinians, it could mean improvement in services, and tourism, increased sales and hard currency, it would encourage trade and above all it could mean employment.

For the Israelis, they will have use of the Palestinian of the Palestinian cheap labor and access to the Arab markets, specially the Gulf States, in addition to domination of the West Bank and Gaza markets.

The Joint Venture Scenario seems to be the most attractive way for the Palestinians and Israelis, even for the Jordanians. The region itself will be facing a tough competition from Asia where cheap labor and good quality products are provided. Europe will be a competition factor to the region industry.

The region as a whole may change to consumers only if there is not a unified stand as far as import / export agreements, products redundancy and other related items. The Israeli alone will not be able to survive, they need the Palestinian labor, the Gulf markets. The Palestinians need the Israeli know-how and access to the World markets. The Jordanian in the



other hand, will not be able to stand and watch. Both the Palestinian and Israeli industry will be a threat to them. It's therefore important for the three countries to find common industry stand as a first step, then the region as a whole has to work on the same approach. All this may be accomplished by the joint venture projects.

The Palestinians in the West Bank and Gaza can be a catalyst for this regional development because they must cooperate to survive and prosper. The Palestinians offer potential for development, a market place for many Israeli and foreign products, and good size labor force eager to work. Palestinians may be the trigger for the regional economical programs.

## **POLICY RECOMMENDATIONS**

No doubt that Palestinian have learned (hopefully from the very hard, rough experience that they experienced during the last 27 years. Palestinians now know that industry for example can't be the solution for unemployment. They also discover that industry makes the fourth factor in the Palestinian GNP.

It's therefore important to take this under consideration and plan based on these factors. Not to forget that industry is a very important element in the economy of any independent state, and its exports are its ambassador throughout the world. With that in mind, we also have to remember that we are facing tough decisions and questions we need to answer.

Do we need an industry sector to cut down on unemployment ? If that is the case then semi-automatic machinery and not up-to-date technology shall be efficient for our industry and we can then depend on the labor force to do the job.

But, do we produce enough to compete efficiently and economically ?

The other issue is, if we need to compete fairly and be able to take place among the industrialized countries, then we need to use state-of-the-art-technology and fully automatic machinery. In this case industry will not serve as a solution to unemployment. With that we can establish a new strategy to solve both problems, the unemployment problem and the competition problem.

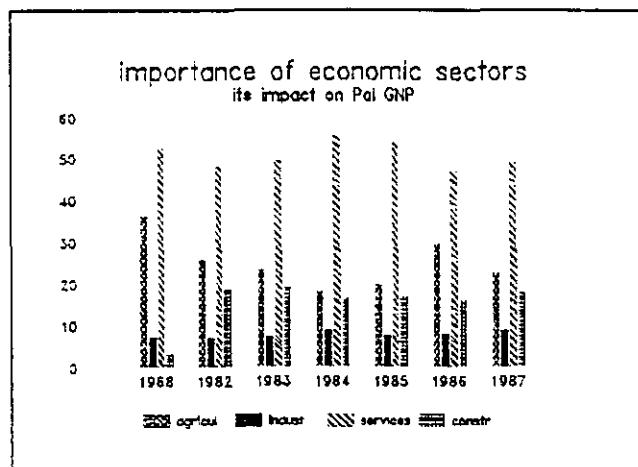
The starting point for industrial development has to be set at the level of existing knowledge and understanding of industrial organization and technology.

Priorities must be established on the basis of the availability of resources, cost, needs and market place here in the occupied territories and the potential to export.

Palestinians in the occupied territories do not believe in corporations and something they must learn to accept. Recently, several corporations have been established with \$ 5 millions of capital investment each, it received a great interest from the Palestinian participants and many participated in such ownership.

Joint venture projects will be the only successful projects in the Occupied Territories. This is not by choice but by design, a political design. But Palestinian must accept. The Occupied Territories are full of resources, the most important of it being its people and their will to survive and function. Projects that may be of help to develop the industrial sector in the occupied territories are :

### **West Bank**



Before 1967 Israeli occupation, the West Bank was the summer resort for tourist from the Gulf States, were population of the West Bank used to increase by approx 25% during the three months summer vacation. This is not to include the Western tourists and tourists from other Asian and African countries. This may be renewed. Keep in mind Palestinians who live abroad and wish to return to Palestine under the Peace agreement. Many of those people are willing to invest if the right conditions and area stability are available.

- 1- The development of Jerusalem airport in order to be used for Palestinian import / export and Tourism. This operation alone will employ thousands of people in security, maintenance, warehousing and provide other industry and services, an opportunity for growth.
- 2- Full scale development of the Palestinian infrastructure and this is to include :
  - Roads and related services.
  - Electricity and telephone services.
  - Industrial zones outside the cities.
  - Management and Technical Schools.
- 3- Establish in joint venture, large industrial zones areas to include services, factories, technical schools and spare parts shops.
- 4- Establish in joint venture, large factories in several geographical areas, based on the needs and availability of raw material.
  - I.V solution for medical usage.
  - Cement factory (in process).
  - Oxygen Factory (in process).
  - Electronic boards and spare parts.
  - Mechanical spare parts.
  - Cans and bottles factory with process for recycling.
  - Food processing factory, to process grape products, olive oil product, fruits..etc.
  - Milk processing factory, producing milk, cheeses, etc.
  - Paper processing factory.
  - Animal feed factory.
  - Animal processing factory. To manufacture animal skins, bones.. etc.
  - Construction accessories.
- 5- Establish an oil refinery near Genic.
- 6- Assembly factories for large corporations such as IBM, GM.. etc.
- 7- Electrical Power stations.

### Gaza Strip

Although the occupation has many negatives I may say that Gaza strip benefitted from it in one area. 100,000 people served in Israel for so many years, aprox 30,000 of them served in factories and other related projects that provided them with excellent level of know-how. This indeed may be utilized and in some cases already has been utilized to use in the Palestinian industrial projects. Gaza strip is blessed to be near the sea, with soft sand and nice weather, and with the excellent resources of well-trained, educated man-power resources. It will be without any question, the area for industrialized Middle East.

There are some calling for a port in Gaza. This port may cost up to \$500,000,000. It will be wise to study the port idea in details and prioritized Palestinian's need before deciding. There are Ashdod port, Haifa port, Aqaba port and access to all those ports may be available one way or the other. But the projects that may be of a priorities are :

- Oil refinery
- Glass factory
- Heavy industry (machinery, cars engines or / and bodies)
- Fishing industry
- Boats manufacturing (all types)
- Spare parts
- Mill

- Animal feed factory
- Hatcheries

Another major project may be of help to move the Gaza Strip forward, the building of an industrial zone area, between the Gaza Strip border and the Israeli 1948 border. Then all those proposed factories may be located in the proposed industrial zone.

A tourism area should as well be established on the shores of the Gaza city to consist of hotels, restaurants, rest areas.. etc. Gaza with its shores, clear water and sand may be another Mediterranean rest area for the tourists from Europe and USA in addition to Moslem African countries and Asian countries seeking business opportunity.

Not to forget a major restructuring of the infrastructure and make available the necessary services.

With this kind of plan, the occupied territories may turn to new era. The era of peace and prosperity. Where both the Israelis and the Palestinians work together for a common interest.

### **OCCUPIED TERRITORIES INDUSTRY SECTOR STATISTICAL INFORMATION**

A recent Industry survey was conducted by the author with the cooperation of CEDEJ Cairo. The survey was completed in February 1994 and included 230 factories and small shops in the West Bank. The survey conducted visits to factories, questioners to workers and managers and visit to workers at their homes for questioners on standard of living. Some of the information was focused on to gather some necessary information on the following items : number of workers in the factory, source of raw material, salaries and monthly income, level of training / type of training required, productivity / number of working hours per week, management and functional organization, market place.

The main conclusions of the survey :

- Clarifies Palestinians' industry dependence on the Israeli Industry.
- Indicates the importance of management in Industry development and productivity.
- The need for moral improvement in order to increase productivity in factories.
- The need for better planning in management and marketing in order to better compete in future manufacturing.

Table one : Training needs for Industry  
Survey included 230 factories

Mechanical	28%	Accounting	38%
electrical	14%	Marketing	35%
chemical	12%	Administration	22%
design	15%	Management / prod.	5%
maintenance	15%		
computer	16%		

Table two : Type of skills  
(number of workers 4213)  
High 210.... Low 4

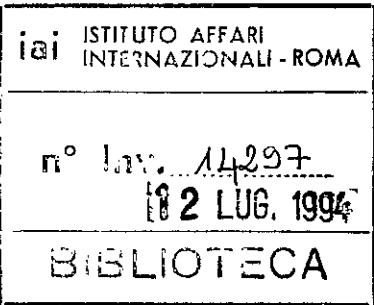
Skilled workers	24%
Administration	15%
Non-skilled workers	61%

Table Three : Source of Raw material  
 (Survey included 230 factories / small shop in the West Bank)

Local	15%
Israel	65%
Europe	15%
Arab Countries	5%
Others	10%

Table four : Wages : Monthly income, non-skilled workers  
 (Survey included 30 factories & 1000 workers)

Average Salary / month	\$ 250
Paid benefits	65% of the workers
Paid transportation	60% of the workers
Number of work days / year	Over 220 days per year





١٤

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

"Formes de mobilisation du travail palestinien  
dans les Territoires Occupés :  
Le cas de la sous-traitance"

Blandine DESTREMAU

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des  
Communautés Européennes*

L'occupation<sup>1</sup> par Israël de la Cisjordanie et de la bande de Gaza a généré des liens économiques étroits entre les deux espaces, liens fondés sur un rapport de force inégal et une profonde dépendance des seconds vis-à-vis du premier. Cette forme d'articulation a favorisé une mobilisation massive de la force de travail palestinienne par l'économie israélienne. Une des formes en est le déplacement quotidien de travailleurs, une autre, plus indirecte, la délocalisation de segments de production manufacturière vers l'économie palestinienne, et notamment par le biais d'accords de sous-traitance.

Les objectifs fondamentaux de ces accords étant de réduire les coûts du travail et de permettre une relative flexibilité à la production, je me suis demandé par quels mécanismes et à quelles conditions ces objectifs étaient atteints, en d'autres termes, comment fonctionne la sous-traitance et sur quoi repose son intérêt. Il apparaît que les réponses à ces questions se situent essentiellement dans le domaine de la mobilisation et de la gestion de la force de travail, et c'est ce qui justifie le titre de cette contribution.

Après une récapitulation du cadre dans lequel s'effectue la mobilisation de la force de travail palestinienne (points I et II-1), fondée principalement sur des études citées en note, l'analyse du fonctionnement de la sous-traitance est le résultat d'un travail de terrain conduit en mai 1994 en Cisjordanie et à Gaza. Les entrevues avec plus d'une vingtaine d'entreprises palestiniennes pratiquant la sous-traitance se sont dans leur majorité concentrées dans les secteurs de la confection et de la chaussure, desquels seront tirés la plupart des exemples. Les informations plus générales concernant la sous-traitance ont été obtenues auprès de personnes et organismes impliqués à titre divers : chercheurs, économistes, entrepreneurs, chambres de commerce... Précisons aussi que cette contribution n'est qu'une première étape de défrichage d'un champ qui appelle bien d'autres approfondissements.

## **I. Surplus d'offre de main-d'œuvre, prolétarisation et éclatement du marché du travail.**

### ***1. Affaiblissement de l'économie palestinienne et génération d'un surplus de main d'œuvre.***

Les principaux effets de l'occupation sur l'économie palestinienne sont axés sur trois domaines principalement :

— Recul notoire de la place de l'agriculture (de 31 % à 25 % du PIB entre 1968 et 1991), principalement en raison des atteintes dont elle a été et est encore victime : confiscations de terre, contrôle et restrictions d'accès aux ressources hydrauliques, imposition/interdiction de certaines cultures, quasi-fermeture de facto des débouchés extérieurs, arrachage d'arbres productifs... ;

— inhibition de la croissance de l'industrie, dans le double but d'empêcher le développement d'une production manufacturière concurrentielle à Israël et de rendre le marché palestinien dépendant des exportations israéliennes. Les moyens employés à ces fins sont essentiellement réglementaires et fiscaux ;

— réorientation des flux commerciaux vers Israël, ce qui a eu pour résultat de rendre les Territoires Occupés presque totalement dépendants de ce dernier, tout en l'isolant des pays extérieurs, arabes ou autres. Les facteurs en ont été notamment le régime douanier imposé par Israël (une union douanière modulée et à sens unique en particulier), le système réglementaire et le boycott arabe.

L'économie palestinienne peut donc être structurellement caractérisée par une forte dépendance extérieure, qui s'exprime en particulier par le poids des versements de l'étranger (se manifestant par un écart d'environ 25 % entre le PIB et le PNB), l'importance des migrations de travail et la faiblesse relative des secteurs productifs en relation avec le secteur des services.

L'économie palestinienne, atrophiée et contrainte comme elle l'est, n'est pas du tout en mesure d'absorber l'excédent de population active générée par un fort taux de natalité et par l'expulsion de force de travail du secteur agricole.

Cette incapacité de générer des emplois et des revenus en quantité suffisante est à l'origine d'une pulsion migratoire vers des marchés du travail en forte demande : pour schématiser, le marché du Golfe pour les segments les plus qualifiés, et le marché du travail israélien pour les segments les moins qualifiés. Pour autant, cette prolétarisation massive ne fut que partielle et n'a pas débouché sur la constitution d'un salariat stable, les formes d'emploi demeurant généralement précaires, vulnérables aux événements extérieurs et ne couvrant qu'une partie de la reproduction des salariés et de leur famille. C'est entre autres le cas pour les déplacements de travail vers Israël.

L'existence d'un surplus relatif de main-d'œuvre et cette vulnérabilité se traduisent par un taux de chômage élevé et extrêmement fluctuant, aggravé par un sous-emploi endémique, que ne reflètent que mal les statistiques officielles fondées sur des définitions internationales peu adaptées. L'un comme l'autre ont fortement gonflé ces dernières années, avec le retour d'effectifs relativement nombreux des pays du Golfe et l'immobilisation d'une partie élevée des travailleurs auparavant employés en Israël.

## **2. Mobilisation par Israël de la force de travail palestinienne : Les déplacements de main-d'œuvre.**

La migration pendulaire de travailleurs vers Israël s'est développée à un rythme extrêmement rapide depuis le début de l'occupation : De 5 000 en 1968, elle a dépassé 100 000 personnes à la fin des années 1980<sup>2</sup>, c'est-à-dire plus du tiers de la population active palestinienne des Territoires Occupés. On peut rapidement caractériser ces flux par les aspects suivants :

- forte concentration dans les secteurs de la construction et de l'agriculture, et dans les emplois non ou très peu qualifiés ;

- forte masculinité, mais recours également à des groupes moins onéreux et encore plus flexibles, à savoir les femmes et les enfants de moins de 16 ans, qui ne nécessitent de permis ni les unes ni les autres<sup>3</sup>.

- formes d'emploi favorisant une extrême flexibilité, puisque quasiment tous les travailleurs palestiniens sont embauchés et/ou rémunérés à la journée, que le respect des obligations légales des deux parties n'était jusqu'à l'*intifada* que très peu contrôlé : la moitié des travailleurs palestiniens en Israël était embauchée au noir avant l'*intifada*, un tiers en 1991, et les autres souvent seulement partiellement déclarés<sup>4</sup>. Le durcissement dans l'application de la loi tend certes à augmenter les coûts pour employeurs et employés, mais continue à permettre des embauches au jour le jour et une grande fluidité du marché ;

- fluctuations considérables et brutales du nombre de travailleurs habilités à se rendre en Israël, selon la conjoncture économique et politique israélienne, se traduisant dans les Territoires Occupés par des fluctuations de revenus et de l'activité, notamment dans la construction.

Les différentiels de salaires et de droit du travail (dans son application, sinon dans sa lettre) justifient l'intérêt des employeurs israéliens pour cette main-d'œuvre : les salaires versés aux Palestiniens descendent fréquemment en-dessous du salaire minimum israélien, et accusent un différentiel moyen de 50 % avec les salaires versés aux Israéliens, et de 20 à 30 % pour un même travail aux mêmes qualifications. En revanche, les différentiels positifs de rémunérations (frais de transport déduits) et l'étendue du chômage dans les Territoires Occupés garantissent une offre abondante de la part des Palestiniens<sup>5</sup>.

Collectivement, le coût pour la société israélienne est d'autant plus réduit qu'une partie des coûts de production et de reproduction de ces travailleurs est assumée par la société palestinienne : c'est dans les Territoires Occupés que les travailleurs retournent dormir, qu'ils passent leur vieil âge et leur enfance, qu'ils élèvent leurs enfants et sont soignés lorsqu'ils sont malades (à l'exception de certains bénéfices de l'assurance maladie).

En outre, les déductions faites sur les salaires palestiniens ne donnent pas lieu à une palette de droits et prestations égales à celles dont bénéficient les employés israéliens. Le solde positif entre les cotisations et les prestations des travailleurs palestiniens en Israël est affecté en partie aux dépenses de défense d'Israël dans les Territoires Occupés, et en partie à un fonds de

développement géré par l'Administration Civile de manière peu transparente<sup>6</sup>, ce qui permettrait de soupçonner qu'une partie de ces déductions bénéficie aux institutions israéliennes.

De son côté, l'économie israélienne est devenue dépendante des travailleurs palestiniens dans certains secteurs, et cette alternative a affecté ses choix de développement : utilisation de technologie relativement peu avancée et de méthodes intensives en capital dans les domaines où travaillaient les Palestiniens, spécialisation fonctionnelle des travailleurs dans des emplois de conception, d'organisation plutôt que des travaux manuels, concentration de l'industrie d'une part dans des branches technologiquement avancées, d'autre part dans des branches intensives en travail mais dont les segments reposant le plus sur du travail d'exécution sont délocalisés.

L'on sait que les effets conjugués de l'*intifada*, de la guerre du Golfe, du durcissement des règles de sécurité et des contraintes à la mobilité des personnes, des véhicules et des biens, et de l'immigration des pays de la CEI et du chômage qu'elle a suscités en Israël, ont été une réduction brutale et considérable du nombre des migrants. Depuis 1993, la fermeture imposée sur Jérusalem et Israël pour les résidents des Territoires Occupés renforce cette tendance. On peut également remarquer que la réduction quantitative s'est accompagnée d'une modification dans la distribution sectorielle des migrants : leur concentration dans les activités de construction s'est renforcée, et leur participation à l'industrie, en revanche, s'est affaiblie.

### **3. La force de travail féminine et la question de la mobilité<sup>7</sup>.**

Même si un nombre non négligeable de femmes ont pris part, souvent sur une base saisonnière, à ces déplacements de travail vers Israël, des préventions d'ordre culturel jouent contre leur participation massive à la population active, *a fortiori* s'il s'agit d'effectuer un déplacement parfois long dans un milieu étranger et potentiellement hostile. Les réticences sont concentrées sur la mobilité des femmes, qui les expose à des regards et des promiscuités incontrôlés, les éloigne du milieu domestique auquel elles sont considérées appartenir « naturellement » et, lorsqu'elles ont charge de famille, les empêche d'assumer leurs devoirs familiaux.

Néanmoins, la dégradation du niveau de vie de nombreuses familles, dès les premières années de l'occupation, et le déficit d'hommes sur le marché local du travail ont joué en faveur d'une inclusion des femmes dans certaines formes d'emploi et certains secteurs, notamment ceux où elles peuvent utiliser les compétences acquises en milieu domestique : couture, broderie, transformation alimentaire...<sup>8</sup>. L'extension de certaines branches de production, considérées comme typiquement féminines, a à la fois reposé sur et favorisé l'emploi des femmes : c'est le cas tout particulièrement des activités de confection, et spécifiquement sous-traitantes à des entreprises israéliennes, qui se sont développées à la faveur de leur capacité à capter cette main d'œuvre et qui ont contribué à sa mobilisation.

Une autre caractéristique de la main d'œuvre féminine est son fort taux de rotation : les travailleuses sont dans leur écrasante majorité des jeunes filles, qui quittent le travail en atelier dès qu'elles se marient. En contrepartie, le niveau de formation demeure relativement faible, tout comme d'ailleurs celui des rémunérations. La justification invoquée de façon répétée est que les jeunes filles travaillent pour se distraire, et qu'elles n'ont pas de responsabilité vis-à-vis de la survie de la famille : ce qu'elles gagnent n'est que du superflu, de l'argent de poche<sup>9</sup>. Il s'agit en fait d'une main-d'œuvre captive, car non libre de s'employer où elle le désire, flexible et bon marché, parce que considérée comme résiduelle quant à sa participation au revenu familial.

Une des réponses israéliennes à l'*intifada* fut de multiplier les obstacles à la circulation des personnes et des biens, notamment par l'imposition de couvre-feux prolongés et fréquents et la fermeture de certaines zones. S'y sont ajoutées les nombreuses grèves décrétées par les diverses directions du soulèvement. La question de la mobilité du travail devenait de plus en plus problématique, alors que le cloisonnement renforcé des Territoires Occupés tendait à isoler les différents bassins de main d'œuvre, et que la segmentation fonctionnelle devenait de plus en plus territorialisée. Le travail devenant moins mobile, les différentiels de rémunération s'accrurent d'une région à l'autre et d'un groupe de main-d'œuvre à un autre. Par ailleurs, cette période a également coïncidé avec une abondance relative d'offre de travail, liée aux réductions du nombre de Palestiniens admis à travailler en Israël. A la moindre mobilité du travail, il

semble que la réponse ait été une mobilité plus grande du capital<sup>10</sup>.

#### **4. Segmentation du marché du travail.**

Le jeu combiné des réglementations visant à contrôler et à limiter la mobilité des personnes entre les Territoires Occupés et Israël, et différentes parties des Territoires entre elles, et des facteurs culturels qui limitent la mobilité des femmes, conduit à la segmentation du marché du travail et à une différenciation des facilités d'accès aux divers segments et du passage de l'un à l'autre selon qui l'on est, d'où l'on vient et les périodes. Les critères d'accès sont ethniques, résidentiels et sexuels, outre les critères « classiques » de qualifications et de spécialisation.

Les divers segments correspondent, pour l'essentiel, à une forme dominante de mobilisation du travail. Grossièrement, l'on peut les décrire de la façon suivante<sup>11</sup>, en ce qui concerne les Palestiniens des Territoires Occupés :

1. Le marché du travail qualifié en Israël, qui correspond à de hauts salaires, à un statut protégé et à des fonctions de responsabilité est quasiment réservé aux Israéliens juifs ;

2. Le marché du travail non ou peu qualifié en Israël est, en revanche, ouvert aux Palestiniens, ainsi qu'aux Israéliens arabes, principalement dans les secteurs agricole et de la construction où on leur reconnaît une compétence « irremplaçable ». Les conditions de travail sont parfois extrêmement dures, le transport est coûteux et long, la précarité très grande (l'emploi est contracté ou reconduit au jour le jour). L'emploi peut être illégal, ce qui présente l'avantage pour l'employeur de diminuer ses coûts et pour l'employé d'accroître ses revenus, mais l'inconvénient d'augmenter les risques de pénalités. Le développement des contrôles à tous les niveaux depuis le début de l'*intifada* et plus encore suite à la guerre du Golfe, font que le travail en Israël est de plus en plus légal. Les principales conditions d'accès pour les Palestiniens sont de posséder un nombre croissant de permis divers et onéreux, et, récemment également, de remplir des conditions d'âge et de mariage, de ne pas avoir été arrêté, d'avoir acquitté la totalité de ses impôts et taxes... Ce marché est de plus en plus excluant ou, en d'autres termes, les changements de conjoncture font de plus en plus reposer la régulation de la demande de travail sur le système réglementaire et de moins en moins sur le libre jeu des forces du marché : alors que l'offre croît, Israël veut limiter l'accès à son marché, pour des raisons tant politiques qu'économiques. Les emplois sur ce segment sont, depuis quelques années, offerts largement aux nouveaux immigrants, qui ne répondent que de façon insuffisante à la demande, et avant tout dans les branches industrielles. Ce segment est directement sous contrôle israélien, qui peut moduler non seulement le nombre d'entrants palestiniens, mais aussi leur sectorisation, par le biais de l'attribution de permis provisoires et fléchés ;

3. le marché du travail peu ou non qualifié dans les implantations israéliennes des Territoires Occupés (environ 6 000 employés palestiniens en 1992), qui présente sur le précédent l'avantage d'être plus proche du lieu de résidence des Palestiniens, alors qu'en revanche les conditions de travail et de discrimination sont souvent plus dures qu'en Israël même ;

4. le marché du travail dans le Golfe, ouvert avant tout aux Palestiniens qualifiés, et grâce à de solides contacts et/ou l'intermédiation de l'UNRWA ou d'autres institutions, mais dont on sait qu'il s'est dans une large mesure fermé lors de la guerre du Golfe ;

5. le marché du travail local, dont certaines branches sont ouvertes aux femmes, particulièrement la confection et les industries agro-alimentaires, et qui se caractérise, dans l'industrie, par des salaires relativement bas et une relative stabilité de l'emploi. Les conditions d'accès sont, d'une part, un certain niveau de savoir-faire ou de diplômes, selon les branches et les types d'emploi ; et, de l'autre, un réseau de relations et de parenté, par lequel s'effectue fréquemment le recrutement ;

6. enfin, marché qui n'en est pas un, les diverses formes de participation à des activités marchandes réalisées à domicile, participation peu ou non rémunérée, qui font appel surtout aux femmes et aux enfants : il peut s'agir de la contribution à l'affaire familiale, de la couture à façon, du montage de chaînes en or... Dans le secteur manufacturier, ces formes de travail se situent fréquemment dans le cadre d'accords de sous-traitance, requérant peu de qualification et

reflètent directement les fluctuations de l'activité et de la demande israéliennes.

Le segment 1 est fermé aux Palestiniens. Les segments 2 et 3 sont directement liés au capital israélien. Les segments 5 et 6, quant à eux, lui sont également liés, dans une proportion appréciable, et ceci en particulier par le biais des accords de sous-traitance.

La maximisation des bénéfices et de l'usage des avantages relatifs de tel ou tel groupe de travailleurs est permise par la séparation des divers segments du marché, qui communiquent néanmoins suffisamment pour se prêter à des glissements et des ajustements (notamment à la baisse pour les salaires). L'état de l'offre et de la demande, les conditions de rentabilité et les ajustements dans les réglementations israéliennes (en réponse à des facteurs économiques et politiques) régulent ces marchés. Quelques exemples d'ajustements inter-segments pourraient être :

- le durcissement des conditions de passage depuis le début des années 1990 a fait passer de nombreux hommes Palestiniens du marché israélien au marché palestinien, y compris dans des secteurs auparavant largement féminisés ;

- la paupérisation massive de la bande de Gaza depuis la guerre du Golfe semble avoir conduit de nombreux enfants à prendre la place d'hommes sur le marché du travail, parce qu'ils sont plus adaptés (moins coûteux) aux nouvelles exigences de rentabilité ; et parce que les familles tendent à faire entrer dans la force de travail le maximum de leurs membres pour assurer leur survie ;

- parallèlement à la fermeture relative du marché du travail israélien, un certain nombre de « facilités » ont été accordées au développement industriel, afin de soulager la pression dans les Territoires Occupés, et d'y créer des emplois.

Ces marchés sont donc complémentaires et concurrents, tout d'abord au niveau des stratégies de reproduction familiale et de l'occupation des personnes : participation des divers membres à divers marchés du travail, alternativement, simultanément, conjointement ou séparément, sectionnement des itinéraires professionnels des individus... Ils le sont aussi quant à l'orientation de l'activité économique palestinienne, dont le rôle est à la fois de produire et reproduire la force de travail (et notamment celle qui s'emploie sur le marché israélien), et d'amortir les effets des évolutions ayant lieu sur les marchés externes du travail : c'est ainsi que, à la faveur de l'*intifada*, on remarque un certain « retour à la terre » et un essor des petites entreprises industrielles, et il a été noté que les activités de construction dans les Territoires Occupés évoluaient à l'inverse de l'emploi palestinien en Israël.

## **II. La sous-traitance comme cadre de la mobilisation du travail par le capital israélien**

### **1. Étranglement du secteur industriel.**

La situation de l'industrie a été largement étudiée par des chercheurs palestiniens et par le récent rapport de la Banque Mondiale<sup>12</sup>. On peut rapidement la caractériser de la façon suivante :

- sa faiblesse en terme de participation à la valeur ajoutée et à l'emploi, et son faible taux de croissance, tant pendant la période jordanienne d'avant 1967 qu'après l'occupation : sa part dans le PIB est restée globalement stable depuis 1969 (7,4 %), mais a perdu presque deux points depuis le début de l'*intifada*<sup>13</sup> ;

- sa structure : concentrée sur la production de biens de consommation finale et légers, requérant un faible niveau technologique (transformation alimentaire, textile et cuir, bois), et très largement sur des entreprises de très petite taille ;

- son cadre de fonctionnement : un système de réglementations fiscales et d'obtention de licences qui en a contraint considérablement le développement, le progrès technologique et les gains de productivité, les nouveaux investissement et l'extension d'entreprises existantes ;

- un accès aux marchés extérieurs, tant pour l'importation que pour l'exportation, quasiment entièrement soumis à Israël, et la concurrence sur le marché local par les produits israéliens bénéficiant d'un large soutien (crédit, subventions, exemptions fiscales, infrastructures...) et par les produits importés, à la faveur notamment des accords commerciaux

noués par Israël et de l'union douanière avec ce dernier ;

— son environnement institutionnel et infrastructurel : absence de système financier qui puisse contribuer au financement des investissements, absence de soutien de l'État et de politique industrielle, obstacles multiples aux déplacements, irrégularité de l'approvisionnement en électricité, dégradation des infrastructures physiques...

L'ensemble des contraintes mises par l'occupant au développement de l'industrie palestinienne, ajoutées à certaines caractéristiques propres (peu de ressources naturelles, structure familiale des investissements...), ont eu comme résultat de maintenir et de renforcer la faiblesse de l'industrie et sa dépendance à l'égard de l'économie israélienne. Cette dépendance et cette faiblesse s'expriment notamment par le poids de la sous-traitance dans l'activité industrielle. Les secteurs ayant eu la plus forte croissance depuis l'occupation sont ceux où la sous-traitance s'est concentrée : textile, cuir, bois, métaux.

## *2. Extension de la sous-traitance.*

La sous-traitance est une forme de relation entre deux entreprises, par laquelle le donneur d'ordre confie au sous-traitant des produits partiellement élaborés ou des matières premières, pour qu'il effectue une partie ou la totalité des opérations de production pour lesquelles il reçoit instruction, de manière à en faire un produit fini ou semi-fini. Les dernières étapes de production et de conditionnement sont généralement réalisées par le donneur d'ordre, de même que tout ce qui concerne la conception et la commercialisation. C'est lui qui garde le contrôle et la propriété du produit, qui n'est pas acheté par le sous-traitant.

La sous-traitance est l'une des formes<sup>14</sup> que prend la délocalisation par les entreprises israéliennes vers les territoires palestiniens d'activités productives intensives en travail et de bas niveau technologique, requérant un savoir-faire limité, dont la nature leur permet d'être délocalisées et où le contrôle de qualité et de productivité est facile (articles de taille petite ou moyenne, que l'on peut compter ou peser, où les défauts apparaissent à l'oeil...). Le fait que ces activités puissent être accomplies par du travail féminin a joué également un rôle dans l'extension des branches sous-traitantes. La sous-traitance avec des entreprises israéliennes représente une part considérable, bien que non chiffrée, de l'activité industrielle<sup>15</sup>. Elle est massive dans le secteur de la confection, mais aussi dans les activités du bois, le travail des métaux, la fabrication de chaussures, de sacs en plastique, de chaînes en or, la broderie...

Dans le domaine de la chaussure, toutefois, et particulièrement à Hébron, les entreprises visitées fonctionnent plutôt sur le mode de relations commerciales avec un grossiste israélien que de sous-traitance à strictement parler : le négociant israélien leur vend la matière première (contre paiement en espèces) et leur donne un ordre, puis rachète les produits finis. Cette forme présente principalement deux inconvénients pour l'entrepreneur palestinien : il doit avancer la mise de fonds pour les achats de matières premières, et il risque de voir sa production délaissée par le négociant si celui-ci constate que le marché est moins favorable qu'il ne le pensait. Tout le risque est donc reporté sur le fabriquant. Les principales raisons de cette particularité pourraient être : la très grande expérience des hébronites dans le cuir et la chaussure, et donc leur capacité à maîtriser l'ensemble des processus de production ; le fait que la production est destinée au marché israélien, et non à l'exportation ; le fait que les matières premières sont toutes importées ou produites à Hébron pour un faible part (cuir brut), alors qu'Israël produit des tissus<sup>16</sup>.

La sous-traitance est possible à une grande échelle entre l'économie israélienne et l'économie palestinienne essentiellement en raison de leur proximité, de l'accoutumance des deux sociétés l'un à l'autre (et notamment de la maîtrise de la langue hébraïque par les contacts palestiniens), et surtout du contexte de l'occupation qui rend les rapports entre les deux parties totalement inégalitaires. Ce cadre joue à deux niveaux : l'affaiblissement de l'économie palestinienne et sa dépendance quant à l'emploi et à l'accès aux marchés, qui constitue globalement une condition incitative à la sous-traitance, comme je l'ai rapidement montré plus haut ; la mise en place d'un cadre réglementaire dont le donneur d'ordre semble également souffrir mais qui constitue aussi le cadre général de la dépendance de ses « clients » Palestiniens à son encontre et donc de sa capacité à leur imposer ses conditions : c'est le cas des contraintes à la mobilité qui, certes, gênent les entrepreneurs israéliens, mais qui leur fournissent aussi une abondance de main d'œuvre encore meilleur marché, et leur permet

« d'aider » les Palestiniens à obtenir des permis de passage. C'est le cas aussi des procédures d'obtention de licences, qui forcent de nombreux Palestiniens à fonder des entreprises au noir : les donneurs d'ordre « couvrent » tacitement la fraude, mais à la fois « tiennent » le Palestinien, et exigent leur part de l'économie des coûts.

Parce que leur principal intérêt est l'économie sur les coûts du travail, et en raison des contraintes à la mobilité et donc du cloisonnement de certains groupes de travailleurs, accusés depuis l'*intifada*, les entreprises sous-traitantes ont tendu, particulièrement dans les dernières années, à s'installer là où se trouvaient des poches de main-d'œuvre à bon marché, à savoir dans la bande de Gaza en général, dans les villages ruraux, où elles font travailler des jeunes filles, dans les quartiers pauvres et surpeuplés et dans les camps de réfugiés, où jeunes filles et enfants sont fréquemment mis au travail.

Les sous-traitants palestiniens travaillent généralement pour plusieurs donneurs d'ordre, dans le but de régulariser au maximum l'ouvrage qu'on leur confie, d'éliminer les périodes sans travail, de minimiser les périodes de creux et d'étaler les périodes de pointe. La régularité de l'activité est en effet une de leurs principales préoccupations, à l'encontre de la précarité dans laquelle ils se trouvent. De leur côté, les donneurs d'ordre israéliens ont généralement plusieurs sous-traitants, autant dans un souci de concentrer l'exécution d'un ordre sur une courte période, quitte à le confier à plusieurs ateliers, que parce que chaque atelier est plus ou moins spécialisé en terme de machines et de savoir-faire (pour la confection : jeans, jersey, sous-vêtements... ; pour les chaussures : sandales, chaussures de sport...).

Comme nous le verrons, la sous-traitance est également pratiquée par des entreprises palestiniennes entre elles, ou d'entreprises palestiniennes vers des travailleurs (euses) indépendantes. A nouveau, pour à la fois favoriser la flexibilité et limiter les risques et les irrégularités, les uns comme les autres travaillent avec plusieurs « partenaires ».

### **3. Le donneur d'ordre israélien.**

Le donneur d'ordre israélien est soit un industriel soit, parfois, un entrepreneur/commerçant, qui se procure les matières premières et les plans, fait exécuter la majeure partie des opérations productives par des sous-traitants, coordonne l'ensemble et effectue les contrôle et la mise sur le marché. La sous-traitance peut correspondre soit à une délocalisation totale des opérations d'exécution de l'entreprise, soit à la délocalisation de ces opérations seulement pour les lignes de produit les plus légers, de qualité moindre..., soit encore à l'accomplissement d'une certaine flexibilité par le recours saisonnier à des sous-traitants lors des pointes d'activité.

Le plus souvent, il s'agit d'un industriel qui garde dans son établissement la réalisation d'opérations de plus haute technologie ou de conception, que ce soit en amont (conception des modèles, création des patrons, coupe, dans le cas du vêtement...) ou en aval (finition, contrôle, emballage, commercialisation) et délocalise vers les Territoires Occupés tout ou la plupart des opérations d'exécution et de montage. La commercialisation des produits s'effectue soit sur le marché israélien (arabe ou juif), soit sur le marché des Territoires Occupés, soit à l'exportation, chaque segment correspondant globalement à un type de production, de qualité, de gamme. Ces segments se répercutent sur les sous-traitants : les meilleurs « exportent », les autres travaillent pour des marchés plus modestes.

Le donneur d'ordre israélien est entré en contact avec l'entrepreneur palestinien soit parce que celui-ci travaillait auparavant dans son entreprise, avant de décider de se mettre à son compte ou que son patron ne lui demande de le faire ; soit par le biais d'un autre sous-traitant, à qui il a demandé de trouver quelqu'un d'autre ; soit en se rendant sur place, dans les Territoires Occupés, et en faisant en quelque sorte du porte-à-porte. Un avantage décisif pour servir d'interlocuteur à des entrepreneurs israéliens est le fait de parler hébreu, ou tout au moins un bon anglais si l'autre le maîtrise aussi.

Avant l'*intifada*, les contacts s'effectuaient le plus souvent dans la localité palestinienne, où le donneur d'ordre faisait transporter, avec ses véhicules, les matériaux à travailler, et reprenait en échange les articles travaillés. Depuis l'*intifada*, et plus encore depuis la fermeture intervenue en 1993, les choses sont plus compliquées et coûteuses : les Israéliens ont généralement peur de se rendre dans les Territoires Occupés, et ne vont que jusqu'au barrage

militaire marquant la « frontière » militaire et administrative entre Jérusalem et la Cisjordanie, ou jusqu'à la zone industrielle d'Erez qui marque celle entre Israël et la bande de Gaza. C'est là qu'ils retrouvent leur « partenaire » palestinien, lui-même venu avec son véhicule. Si le Palestinien possède un permis pour se rendre en Israël, il pourra louer un véhicule à plaque jaune, (taxi, camion, camionnette, selon la marchandise) pour se rendre jusqu'à l'entreprise du donneur d'ordre, puisque la possibilité est infime qu'il obtienne également un permis pour son véhicule de Cisjordanie à plaque bleue, ou de Gaza à plaque blanche.

Depuis ces fermetures, des regroupements se sont opérés parmi les sous-traitants : l'un d'entre eux, qui possède plusieurs avantages (langue, permis, meilleurs contacts, véhicule...) servira d'intermédiaire aux autres, c'est-à-dire qu'il se chargera pour eux d'aller en Israël prendre et délivrer les marchandises, en échange d'une commission. En contrepartie, il est responsable face au donneur d'ordre de la qualité des produits et du respect des échéances : à lui de faire porter aux exécuteurs le coût de leur erreur (en leur imputant le prix de la pièce mal exécutée), de contrôler la production au préalable pour éviter de ternir son image auprès de l'Israélien... De simples achemineurs, ces intermédiaires peuvent devenir de véritables « agents », gérant et organisant le partage d'un ordre entre divers exécuteurs.

Pour la confection, le donneur d'ordre livre le plus souvent au sous-traitant, ou à l'intermédiaire, une série de paquets de morceaux pré-coupés, avec les instructions spécifiques de réalisation. S'il s'agit d'un nouveau modèle qui requiert une mise au point particulière, le sous-traitant pourra même passer plusieurs heures dans l'entreprise de son donneur d'ordre, en Israël, pour le voir fabriquer sous ses yeux et se former. Ces temps de mise au courant ont été fréquemment évoquées dans mes entretiens comme ayant joué un rôle capital dans l'acquisition de savoir-faire par le sous-traitant. Les instructions sont données sous une forme plus rudimentaire depuis que la fermeture a rendu difficile une telle mobilité. Elles ne concernent pas le dessin des patrons, ni la mise au point des tailles, opérations considérées comme les plus difficiles dans ce domaine et gardées secrètes. Parfois, quand le donneur d'ordre a confiance dans le sous-traitant et que celui-ci en est capable (i.e. qu'il sait le faire et a les machines pour), c'est le tissu qui est livré, et la coupe s'effectue chez le sous-traitant. Le donneur d'ordre remet également les autres articles nécessaires à la réalisation du modèle (boutons, fermetures à glissière, galons, applications...), mais le fil est fourni par le sous-traitant.

Le part relative des opérations confiées au sous-traitant par rapport à la totalité du processus dépend avant tout de sa taille, de ses compétences et du type de produit. La plus grosse entreprise de confection de Cisjordanie, l'entreprise B. (250 employés), reçoit le tissu et un modèle, crée les patrons, coupe, coud, finit, étiquette, ensache et emballé les articles qui seront expédiés tels quels à l'exportation. Le donneur d'ordre n'est ici qu'un négociant, qui monopolise l'accès aux marchés extérieurs. Nombre d'autres sous-traitants plus petits, en revanche, reçoivent les pièces coupées, les assemblent, et laissent boutons, boutonnières, finition, contrôle et conditionnement au donneur d'ordre israélien, qui retient donc une part importante des opérations de production proprement dit.

Lors de la remise de l'ordre, un prix est déterminé par pièce à exécuter, de même que le délai auquel l'ouvrage devra être rendu. Ces délais sont généralement très brefs : une à deux, trois semaines, et ce même si la série se prolonge au-delà du délai, et doit être renouvelée une à plusieurs fois. Selon la quantité requise, pour maintenir un si court délai, le donneur d'ordre va plutôt multiplier le nombre des exécuteurs auxquels il s'adressera, que de rallonger le temps de livraison. Ceci est dû en partie au fonctionnement du marché dans ce domaine de la confection (demande fluctuant à très court terme), et en partie à la volonté d'accélérer au maximum la rotation du capital. Mais, dans le domaine des relations sociales, cela correspond aussi à une forme de gestion et de contrôle du travail des sous-traitants : les dérapages sont plus maîtrisables à très court terme, la bride est moins longue. Dans le cas de l'entreprise B., certains ordres s'étaient sur trois mois, mais avec des livraisons intermédiaires. Tous les sous-traitants rencontrés mentionnent le temps comme l'un des paramètres qui pèse le plus lourd dans ce type de relation et comme l'un des facteurs déterminants de leur capacité à se maintenir en activité, et ce surtout alors que l'*intifada* perturbait l'ensemble de la vie économique en décrétant des grèves du jour au lendemain. En cas de retard, quelle qu'en soit la cause, le donneur d'ordre réclame une amende et va parfois jusqu'à interrompre la relation.

Quant au prix versé par le donneur d'ordre israélien à son sous-traitant, il est fixé par

deux paramètres essentiellement : une échelle « internationale » qui fixe les temps de réalisation moyens des différentes opérations et articles<sup>17</sup>, en fonction des rendements gouvernant les termes de la concurrence internationale, i.e. ceux d'Asie du Sud-Est. Ce temps est multiplié par un tarif horaire, qui comprend le niveau moyen de salaire sur le marché du travail, plus les coûts fixes et le profit au taux moyen. Il existe donc une certaine marge d'appréciation et de négociation.

Ce prix reflète les conditions du marché auxquelles le donneur d'ordre est soumis, selon le segment concerné : si les produits sont destinés à un marché populaire (arabe, dans les Territoires Occupés ou en Israël), fortement concurrencé par des importations, la pression sur le sous-traitant sera plus forte en terme de productivité que dans le cas de produits de qualité supérieure, destinés au marché israélien ou à l'exportation, où la qualité est le facteur déterminant. Dans le premier cas, le sous-traitant est aussi plus substituable, ses compétences spécifiques et celles de ses ouvriers sont moindres, tout comme la valeur de sa « formation » auprès du donneur d'ordre.

La pression du marché se reporte donc sur les sous-traitants, qui « sautent » en premier quand les conditions proposées sont en-dessous de leur seuil de rentabilité. C'est là le plancher du prix offert. Le plafond est, selon mes entretiens<sup>18</sup>, constitué par la valeur de la production au prix du marché, dans le cas de marchandises exportées : en d'autres termes, le donneur d'ordre israélien laisse le profit au sous-traitant, et se contente de percevoir les différentes aides du gouvernement israélien, et notamment le soutien à l'exportation. Dans ces cas, les salaires des ouvriers étaient relativement élevés (les meilleurs de Cisjordanie), et ceux-ci très productifs, et aussi extrêmement spécialisés : sorte de taylorisme haut de gamme, condition pour avoir une production de qualité, avec un nombre de défauts très minime.

Un autre élément primordial du prix offert par les donneurs d'ordre israéliens est leur appréciation de l'état du marché du travail palestinien : depuis 1990, avec l'essor considérable de l'offre de travail non ou peu qualifié en raison de la baisse du nombre de migrants, le niveau moyen des rémunérations tend à baisser, comme les prix offerts aux entreprises qui dépendent de ce type de travail. En l'occurrence, les entrepreneurs israéliens veulent profiter de cette conjoncture pour accroître leur profit.

Par ailleurs, le prix que reçoit un sous-traitant dépend aussi de sa place dans la chaîne de sous-traitance : s'il est en amont (i.e. directement en contact avec l'Israélien), il recevra un meilleur prix que s'il prend l'ouvrage d'un autre sous-traitant ou agent palestinien, mais il aura aussi plus de charges, dans le sens où il sera forcément enregistré auprès de l'administration fiscale, condition sine-qua non des relations par-delà la ligne verte, alors que celui d'aval pourra être illégal. Selon mes entretiens, les sous-traitants, comme les autres entreprises palestiniennes qui achètent leur matériaux d'Israël, essaient souvent de dissimuler une partie de leur activité à l'administration des impôts, et ceci avec la complicité de leur partenaire israélien qui en profite aussi.

Pour le donneur d'ordre, les avantages de la sous-traitance sont essentiellement :

- une économie sur les coûts : elle provient du différentiel de rémunérations entre les travailleurs (euses) et leur équivalent en Israël, du différentiel de système de protection sociale, qui n'impose, dans les territoires Occupés, aucune cotisation patronale autre qu'une assurance contre les accidents du travail dont l'application n'est de toute façon soumise à aucun contrôle. En outre, le sous-traitant peut comprimer ses coûts de diverses manières, inaccessibles à l'Israélien sauf à courir certains risques, et notamment en puisant dans des poches de main d'œuvre bon marché et en échappant (ou faisant travailler des ateliers qui échappent) aux réglementations fiscales et sociales. Par ailleurs, le donneur d'ordre n'a pas à immobiliser du capital pour les bâtiments et les équipements nécessaire à la création de postes de travail (mais il gèle des fonds de roulement dans la valeur des marchandises confiées au sous-traitant), et il a à gérer des effectifs considérablement moindres que s'il assumait toute la production.

- la flexibilisation de la production et de l'emploi, hors du cadre rigide du droit du travail israélien : le sous-traitant réalise l'ouvrage qu'on lui demande, dans le délai qu'on lui impose, puis attend le prochain ordre. Pendant cette latence, il peut être amené à licencier des employés, à les mettre au chômage technique, à les rémunérer sans qu'ils ne travaillent s'il tient à les garder. Pendant les fortes saisons, il sous-traite à son tour à un atelier local, ou donne de l'ouvrage à façon à des ouvrières qui travaillent chez elles, et qui feront travailler encore un ou

une autre si la tâche est trop lourde.... En tout état de cause, l'entrepreneur palestinien assume une partie des coûts de cette flexibilité, et en rejette une autre sur les ouvriers.

Finalement, l'on peut dire que, pour le donneur d'ordre, et particulièrement lorsqu'il est israélien (i.e. extérieur à la société palestinienne), la sous-traitance permet de capter et de mobiliser du travail qui lui échapperait s'il devait lui-même le mettre en oeuvre, parce qu'il est confiné dans des sphères dont il est exclu, surtout s'il s'agit de femmes : la maison, la famille, les villages, les voisinages... La sous-traitance met en oeuvre un intermédiaire qui a accès à ces sphères, en vertu de sa proximité (parent, voisin...) et qui, en outre, joue sur des registres paternalistes, familiaux, familiers et d'alliances en général pour faire accepter par les ouvriers (ères) des rémunérations relativement faibles et de dures conditions de travail<sup>19</sup>.

#### *4. Le sous-traitant palestinien.*

L'on peut dégager plusieurs trajectoires qui mènent un Palestinien (ou une Palestinienne) à devenir sous-traitant : dans la confection, un bon nombre ont commencé comme ouvriers dans une entreprise, soit en Israël, soit dans un atelier palestinien qui pratiquait la sous-traitance avec Israël, ou alors comme tailleurs. Ils se sont installés avec une ou deux machines sur lesquelles ils travaillaient eux-mêmes pour le compte d'un entrepreneur palestinien, leur ancien patron ou un ami, une relation, le plus souvent sous-traitant d'une entreprise israélienne. Par la suite, le donneur d'ordre israélien a demandé à son sous-traitant de lui trouver d'autres ateliers, pour étendre son activité. La première étape de croissance est là : afin de devenir directement sous-traitant, il fallut acheter plus de machines pour constituer une équipe de production, trouver des ouvrières, les former, organiser les contacts avec le donneur d'ordre et les transports (qui continuaient souvent de passer par le premier sous-traitant, pour des raisons de commodité, d'habitude et de confiance), respecter plus strictement les délais... Cette trajectoire est, en gros, caractéristique de la génération des années 70 à début 80, celle des « belles années » malgré les deux crises économiques israéliennes. Ces entrepreneurs, dont l'expérience antérieure dans le secteur a été propice à l'acquisition de réelles compétences, sont à de multiples égards « solides »<sup>20</sup>. Ce sont eux qui tentent avec quelque succès l'aventure du marché local (voir plus bas).

Le second grand type est celui d'entrepreneurs qui ont commencé plus récemment, depuis la fin des années 80, et qui continuent d'ailleurs encore à s'installer. Anciens travailleurs en Israël dans un secteur quelconque, ayant accumulé un petit pécule et un certain nombre de contacts, ayant appris l'hébreu et perdu leur emploi ou décidé de le quitter suite à des réductions de salaires, ils étaient à la recherche de créneaux favorables. Ils ont choisi d'investir dans la branche de confection essentiellement parce qu'elle requiert une faible mise de fonds, peu de qualifications, peu de locaux, qu'elle apparaissait en plein dynamisme, et qu'ils se sentaient inscrits dans un réseau de parents, d'amis, de relations... qui travaillaient dans cette branche et qui paraissaient pouvoir leur faciliter l'entrée. Ceux-là ont commencé soit à petite échelle, en achetant une ou deux machines, souvent en association avec des femmes de la famille qui travaillaient dessus ou pouvaient surveiller le travail de quelqu'un d'autre ; soit en achetant d'emblée un « atelier », c'est-à-dire entre une demi-douzaine et une douzaine de machines, un fonds de fil... Ces entreprises sont généralement plus précaires : les patrons ont peu ou pas d'expérience en couture, ils ont donc des difficultés à organiser et contrôler le travail ; les conditions de rentabilité, entre le durcissement des contraintes à la mobilité et la tendance des donneurs d'ordres à resserrer leurs prix, ne leur laissent que peu de marge de manœuvre, et ce d'autant plus qu'ils se situent généralement dans les segments les plus populaires de la production. Par ailleurs, il semble que les grandes années d'expansion extensive du secteur textile soient passées, et qu'on en soit maintenant à une phase d'intensification, dans laquelle ils arrivent bien tard.

Comme c'est le cas pour une grande partie de l'industrie palestinienne en général, les locaux des établissements productifs sont le plus souvent dans des zones résidentielles, et même dans des bâtiments résidentiels (rez-de-chaussée, sous-sol), sinon à l'intérieur même des maisons. Outre les raisons relevant du problème de planification de l'espace, i.e. de l'insuffisance des zones industrielles et des difficultés d'accès à des emplacements, ce choix procède également de contraintes à l'investissement, de la structure familiale des entreprises, de

leur petite taille et de la nécessité de discréption dans le cas d'entreprises ne payant pas d'impôts. A l'inverse, la localisation des entreprises dans ou à côté de l'espace d'habitation facilite la contribution informelle et plus ou moins occasionnelle d'autres membres de la famille au travail de l'entreprise et, ce faisant, la formation sur le tas de la jeune génération.

Pour ce qui est du capital-machine et de la technologie, à nouveau comme dans l'ensemble de l'industrie, il est fréquemment acheté en seconde main, à des entreprises israéliennes ou à des entreprises palestiniennes du haut de l'échelle, qui s'en débarrassent lors d'un renouvellement. Le capital est généralement familial, et l'accumulation en équipement se fait au rythme de la constitution d'une épargne, puisqu'il n'y a pas de recours possible à un système de crédit<sup>21</sup>.

La principale caractéristique des entreprises sous-traitantes concernant le niveau technologique semble être que le fait de travailler pour un donneur d'ordre israélien, qui sert un marché aux normes occidentales (qu'il s'agisse du marché israélien ou international), impose l'usage de certaines machines. Dans la confection, par exemple, de nombreux sous-traitants m'ont dit que leur donneur d'ordre leur avait imposé l'achat d'une machine spécifique pour réaliser tel ou tel type de couture, nécessaire à l'exécution d'un modèle particulier, ou qu'ils avaient dû renouveler leur matériel pour satisfaire aux exigences de qualité et de finition de leur donneur d'ordre. Une autre caractéristique est que le donneur d'ordre (qu'il s'agisse d'un Israélien ou d'un Palestinien, lui-même à son compte ou sous-traitant), fournit parfois la ou les machines à leur ouvrier à façon. Il peut s'agir d'une femme qui coud à la maison, et qui n'a pas de machine de type « industriel », ou d'un sous-traitant à qui l'on fournit une surjeteuse spéciale pour jeans... Cela peut prendre la forme d'un prêt temporaire, ou, fréquemment, d'une avance remboursable par une déduction sur le prix versé pour chaque article exécuté.

La relation du sous-traitant avec le marché est médiatisée par le donneur d'ordre, c'est-à-dire que le prix de vente, à l'intérieur duquel il doit organiser ses conditions de rentabilité pour dégager et maximiser son profit, est celui que lui verse le donneur d'ordre par pièce. Sauf dans les cas où une partie du soutien à la production et à l'exportation perçu par le donneur d'ordre se répercute sur le sous-traitant, on peut faire l'hypothèse que le prix offert au sous-traitant est inférieur à celui du marché duquel est déduit le profit de l'entrepreneur israélien. Ce prix est censé couvrir les coûts de production du sous-traitant, plus une marge de profit qui se situe, dans les cas interrogés, autour de 10-15 %. Une fois ce prix établi et accepté, après plus ou moins de négociations, le facteur déterminant de la marge de profit du sous-traitant dépend de l'efficacité de la gestion de sa force de travail, puisque ce n'est pas lui qui se fournit en matières premières et que, pour chaque type d'entreprise, la variabilité technologique est déterminée largement par le type d'opérations à réaliser et les moyens financiers accumulés au préalable, en l'absence de système de crédit.

L'efficacité de la gestion de la force de travail repose sur un certain nombre de facteurs, dont les principaux sont :

— la capacité à puiser dans des réserves de main-d'œuvre qui soient à la fois peu onéreuse, flexible, qualifiée (ou qualifiable), et peu revendicative. Pour profiter des poches de main-d'œuvre bon marché, le sous-traitant sera amené soit à installer des ateliers dans des villages, des camps ou des quartiers pauvres, où l'offre de travail est abondante et le niveau de vie bas et complété par d'autres revenus (assistance, agriculture)<sup>22</sup>; soit d'amener les travailleurs qui en proviennent dans des ateliers situés ailleurs, c'est-à-dire d'organiser leur transport et les conditions de respectabilité, dans le cas de femmes. Rappelons aussi que l'installation d'atelier sur le lieu même de résidence des ouvriers permet de limiter les perturbations induites par les grèves depuis le début de l'*intifada*, au cours desquelles les transports sont paralysés. Cette économie sur les coûts sera également accomplie, le cas échéant, grâce au paiement à la pièce, qui incite à une meilleure productivité, mais qui requiert de la part de l'ouvrier une grande responsabilité par rapport à la qualité.

L'absence de revendications dépend de la situation personnelle des travailleurs, et de l'étendue de leur besoin matériel (i.e. femmes, enfants de familles pauvres, chômeurs), mais aussi des liens que l'entrepreneur va établir avec eux : relation paternaliste et protectrice surtout dans le cas des femmes, relations avec la famille des travailleurs, loyauté et « amitié » contre certains « services rendus » (transport, logement, repas, thé et café, accorder un congé pour la maladie d'un enfant, payer les honoraires d'un médecin...) <sup>23</sup>.

— L'efficacité de la gestion repose aussi sur la façon dont il découpe et organise le travail entre les travailleurs, trouve un équilibre entre surveillance et atmosphère « agréable », sait former les nouveaux arrivés et leur donne des tâches à leur mesure, sait déléguer certaines fonctions d'encadrement à un assistant... Les stratégies varient selon les ambitions et les connaissances de l'entrepreneur, mais aussi selon le segment de production. Un propriétaire d'un petit atelier produisant des biens de gamme basse et moyenne, par exemple, jouera probablement la carte d'un fort taux de rotation de la main-d'œuvre, avec des ouvriers peu qualifiés et peu rémunérés, qu'il ne cherchera pas particulièrement à retenir (i.e. à payer) pendant les périodes creuses. C'est fréquemment le cas d'ouvrières non mariées, qui n'ont que peu de choix d'emploi, qui ne resteront de toute façon que quelques années dans l'entreprise, et donc dans la formation desquelles il est vain d'investir. Dans la production de jeans, en revanche, les ouvriers sont le plus souvent des hommes, et le travail demande un savoir-faire spécifique et un grand soin. Là, les ouvriers ont une durée d'emploi beaucoup plus longue dans l'entreprise, sont payés pendant les périodes creuses, et entrent souvent très jeunes dans l'entreprise, de façon très répandue à Gaza en-dessous de dix ans<sup>24</sup>. Un entrepreneur de Gaza m'a dit que son profit se réduirait du tiers s'il ne faisait plus travailler des enfants dans ses ateliers. Pour la production haut de gamme destinée à l'exportation, les simples ouvriers qui opèrent sur un mode tayloriste très poussé sont facilement substituables, alors que les responsables de fonctions de contrôle, de finition..., ont un haut niveau de formation et sont précieusement gardés par l'entreprise (ce sont d'ailleurs souvent des parents du chef d'entreprise).

La division du travail au sein des ateliers est d'autant plus forte que les machines sont sophistiquées et automatisées et la taille de l'atelier étendue. Plus l'exécution d'un article est découpée en un grand nombre d'opérations, plus le travail de chaque ouvrier est spécialisé et atomisé, selon le principe du taylorisme. Une chemise, par exemple, demande en moyenne 8 opérations dans un petit atelier, mais de 21 à 32 dans l'entreprise B. précitée. Dans le premier, les ouvriers sont organisés par équipe de 6, chacun avec un panier devant ou à côté de lui, et se passent les pièces au fur et à mesure qu'ils y effectuent l'opération dont ils sont chargés, qui consiste en un type de couture, mais appliqué sur plusieurs endroits de l'article. En bout de chaîne, un seul ouvrier réalisera les boutonnières et la couture des boutons, opération la plus difficile qui utilise la machine la plus onéreuse de l'atelier. Certains ateliers, d'ailleurs, n'exécutent pas cette phase relativement délicate, mais la laissent au donneur d'ordre, faute d'avoir la machine ou de pouvoir garantir suffisamment de soin. Dans l'usine la plus grande, les équipes sont plus nombreuses, chaque ouvrier ne réalise qu'une opération, et seuls certains peuvent être appelés à changer d'opérations, c'est-à-dire à une certaine polyvalence. Chaque « chaîne » se termine par une machine de boutonnière et une pour coudre les boutons.

Dans la chaussure, le principe est le même : dans un petit atelier, la production est découpée en 8 opérations, dont 6 avec des machines, alors que dans l'une des plus grandes usines de Cisjordanie, la fabrication d'une chaussure est divisée en une vingtaine d'étapes, sinon plus si l'on tient compte de l'installation d'une machine automatisée et polyvalente.

Dans les petits ateliers (jusqu'à une vingtaine de machines), le patron est également celui qui surveille, distribue l'ouvrage, contrôle et forme les ouvriers. Au-dessus, des fonctions intermédiaires apparaissent, dont le coût doit être rentabilisé par un accroissement de productivité ou de l'échelle de production.

La division du travail est également délocalisée vers des ouvriers qui travaillent soit dans des ateliers plus petits, soit chez eux avec une seule machine, et qui exécutent un nombre réduit d'opérations, voire une seule. Comme nous l'avons souligné, une des raisons en est la spécialisation des divers ateliers dans divers types de produits et opérations (broderie, par exemple). Mais ces spécialisations sont fréquemment peu poussées dans la confection, et le principal objectif à ces distributions d'ouvrage est une économie sur les coûts, par exemple lorsqu'il s'agit de femmes à domicile, qui ne font que les coutures droites, ou d'un atelier illégal installé dans un village. L'augmentation de coût qui résulte de l'obligation d'aller chercher les pièces travaillées chez l'un ou chez l'autre, pour les porter au suivant dans la chaîne ou les rapporter à l'atelier, est en effet forcément plus que compensée par les économies qu'elle favorise : autrement, cette forme de délocalisation ne serait pas rentable, et surtout ne le serait pas plus que de réaliser l'ensemble des opérations sur place.

Pour les entrepreneurs interrogés, leur propre pratique de donner de l'ouvrage à façon présente en outre l'avantage de limiter le nombre d'employés qu'ils doivent gérer<sup>25</sup>. Selon leur expression, « cela allège l'administration, me libère la tête ». Ils disent aussi qu'il y a plus de profit à sous-traiter qu'à faire soi-même. C'est une question de risque, de flexibilité, d'investissement en postes de travail et en bâtiments, mais aussi de la possibilité de jouer sur les segments imposés/non imposés, et enfin de jouer sur les sources de travail, et les différentiels de rémunérations. Bien que ce point demande des approfondissements détaillés, il semble donc que cette démarche se justifie en grande partie parce qu'elle permet de capter pour la production du travail moins rémunéré que le travail en atelier.

Dans le principe du taylorisme, l'accroissement du nombre des opérations implique un accroissement du nombre de fois où la pièce passe de main en main : pour que ceci ne se traduise pas en un allongement des temps morts, la productivité de chaque ouvrier est accrue par sa spécialisation, et le passage de la pièce fait l'objet d'une automatisation et d'un contrôle qui limite au maximum le temps qu'elle consomme, allant jusqu'à la chaîne. La compensation à l'atomisation des tâches est donc dans la productivité et dans l'organisation. Ceci est particulièrement notoire dans les grandes entreprises de Cisjordanie. Lorsque du travail est distribué à l'extérieur, au contraire, le temps de passage des pièces d'un ouvrier à l'autre est allongé, et la productivité n'est pas contrôlable. La compensation à l'allongement du temps mort de manipulation induit par cette forme d'éclatement des lieux de production réside donc dans le coût du travail, qui ne peut être rémunéré qu'à la pièce. Et si le coût du travail est moindre à domicile, c'est essentiellement pour trois raisons :

- l'ouvrier (ou l'ouvrière) trouve un avantage à cette forme de travail à la maison, et il/elle accepte en échange une faible rémunération. Il s'agit souvent de femmes mariées, accomplissant des opérations de couture, et pour qui c'est une des rares façons de gagner de l'argent, puisqu'elles ne peuvent généralement travailler au-dehors (raisons culturelles et charges de famille)<sup>26</sup>. C'est le cas aussi de femmes qui font de l'assemblage de chaînes en or. C'est la logique du « mieux que rien » et du « complément de revenu », qui se prête à ce que ce revenu soit déconnecté (*de facto*) d'un niveau de rémunération minimum ou de marché, comme d'un coût potentiel de reproduction de la force de travail, ou d'un minimum de subsistance ;

- le travailleur à domicile se fait « aider » par d'autres membres de sa famille, dont le travail n'est pas pris en compte dans le calcul des heures dépensées ;

- certains coûts ne sont pas comptabilisés comme charges : électricité, usure de la machine, mais aussi usure physique, comme par exemple des problèmes de yeux pour les assemblageuses de chaînes en or.

Pour récapituler, la pratique de la sous-traitance donne à l'entrepreneur palestinien les moyens de contourner un certain nombre d'obstacles provenant de l'occupation et de la faiblesse de l'industrie palestinienne, à savoir principalement :

- elle lui permet de ne pas immobiliser dans l'opération productive des sommes parfois très importantes et qu'il ne possède pas, ou ne veut pas risquer dans une entreprise jugée hasardeuse ;

- elle lui permet d'avoir accès aux matières premières plus sûrement que s'il était à son compte, dépendant de transitaires ou de grossistes peu coopératifs ;

- elle lui permet de trouver un débouché sûr pour sa production, y compris à l'exportation, ou plutôt, elle lui permet d'investir un petit capital dans une entreprise dont la production sera certainement vendue, alors que, en indépendant, il se heurte à tous les obstacles réglementaires érigés par l'occupation ;

- elle lui permet donc de limiter son risque en se plaçant dans une niche relativement protégée ;

- elle lui permet d'adapter son activité à son savoir-faire technique, à savoir fréquemment plutôt des tâches d'exécution que de conception.

- elle lui permet d'avoir plus facilement accès aux divers permis requis aujourd'hui pour se rendre en Israël.

Comme nous l'avons vu, la sous-traitance s'organise plutôt en réseau, en arbre, qu'en chaîne à proprement parler. Néanmoins, ces réseaux ont clairement un amont et un aval, et c'est à l'interface entre les deux, au contact entre donneur d'ordre israélien et sous-traitant

palestinien, que se décident le partage des profits entre la sphère économique israélienne, et la sphère palestinienne. L'interface ne fonctionne pas tout à fait à sens unique, c'est-à-dire que remontent des informations et une certaine capacité à imposer des conditions. Mais il ressort néanmoins de mes enquêtes que les rapports entre l'amont et l'aval sont loin de la conclusion d'un contrat où les deux parties seraient à parité, libres et tenues par un droit commun : le cadre politique général des relations entre les deux économies est connu, et je l'ai rappelé en introduction. Dans ce domaine, les accords sont oraux, et fréquents sont les cas qui m'ont été rapportés où le donneur d'ordre a failli à sa parole en terme de rétribution des services effectués ; les paiements se font par chèques, dans plusieurs cas non honorés ; le donneur d'ordre israélien est protégé par la loi, y compris quand il recours à des pratiques illégales à l'encontre des Palestiniens, que la loi ne protège pas ; finalement, c'est le donneur d'ordre qui impose son prix unilatéralement, malgré l'existence d'une petite marge de négociation.

Cette inégalité constitutive se traduit pour le sous-traitant en de multiples inconvénients, qui ressortent en permanence des entretiens : la précarité d'une relation toujours perçue comme humiliante et arbitraire, avec l'occupant ; un partage très inégalitaire des profits ; une frustration de se voir privé de fonctions qu'il sent qu'il pourrait maîtriser, ne serait-ce pour les interdictions qui le contraignent (notamment la coupe et la commercialisation), et qui le rendraient apte à développer ses activités ; frustration enfin de ne pas être propriétaire de son produit, et donc de n'avoir aucun marge de manœuvre quant à sa forme ou sa destination. Ces insatisfactions expliquent que, aux questions sur leur avenir, la plupart des sous-traitants interrogés répondent qu'ils désireraient travailler à leur compte, développer leurs exportations...

Et, de fait, le sous-traitant palestinien n'est presque jamais un sous-traitant à 100 %. La vente sur le marché local lui donne la possibilité non seulement de se développer en tant qu'entrepreneur au sens plein du terme, mais aussi fréquemment de compenser les baisses d'activité en sous-traitance, en continuant à payer ses ouvriers et en utilisant ses équipements (et parfois en accumulant des stocks d'inventus). La sous-traitance et la vente sur le marché local représentent des parts plus ou moins significatives de sa production qui varient dans le temps et entre les entreprises selon divers facteurs, notamment :

- la régularité du travail obtenu du ou des donneurs d'ordre : un sous-traitant qui obtient en permanence du travail correspondant à sa capacité de production, i.e. qui a des contacts israéliens suffisamment assurés, suivis, familiers, de confiance..., tendra à concentrer son activité sur ce travail ;

- les profits permis par cette activité de sous-traitance, dépendant eux-mêmes du prix offert par pièce par le donneur d'ordre, et de sa capacité à gérer la force de travail dont il dispose ;

- l'état de la demande locale : pour ce qui est de la période récente, au cours des deux premières années de l'*intifada*, le boycott aux produits israéliens a favorisé un accroissement de la production locale pour servir la demande palestinienne. A l'inverse, depuis la dégradation du niveau de vie après 1990, alors que le boycott se relâchait, les entrepreneurs qui travaillent à leur compte se plaignent que la demande locale pour leur production se rétracte ;

- son appréciation de sa capacité à produire pour le marché local, et son appréciation des obstacles que cela présente. Dans la confection et la production de chaussures, le critère décisif est l'aptitude à concevoir des modèles séduisants pour les clients, à les couper et à réaliser les patrons pour les diverses tailles<sup>27</sup> ;

- la disposition de fonds pour acheter la matière première ;

- la qualité des contacts dont ils disposent avec les commerçants, et leur anticipation du marché : les entrepreneurs se plaignent que les détaillants locaux ne les paient que très irrégulièrement et tardivement, parce que eux-mêmes ont du mal à écouler les marchandises. Ils parlent de « la dette » des détaillants, qui immobilise des montants élevés ;

- la manière dont les circonstances favorisent ou non la pratique de la sous-traitance. En particulier, depuis « la fermeture » d'Israël en 1993, les contacts avec le donneur d'ordre israélien sont devenus, pour les petits sous-traitants, plus difficiles et coûteux, sinon quasiment impossibles : difficultés à obtenir des permis, coût de location d'un véhicule... L'orientation sur le marché local en a souvent été la conséquence.

Les circonstances des dernières années (boycott des produits israéliens sur le marché local, retour de migration et diminution des déplacements de travail en Israël, hausse du

chômage et baisse du niveau moyen des salaires), auquel s'ajoutent, ingrédient non négligeable, les espoirs suscités par l'engagement des négociations de paix, ont donc incité nombre de petits entrepreneurs à tenter leur chance sur le marché local. Selon mes interlocuteurs, les difficultés auxquelles ils se heurtent proviennent essentiellement du fait d'une concurrence accrue entre eux, dans un contexte de contraction de la demande locale en raison de la baisse du niveau de vie, qui leur pose de notables contraintes de rentabilité. Celles-ci, à leur tour, se reportent sur les coûts : on tentera d'embaucher des travailleurs moins chers, au prix souvent de leur qualification et de la qualité de leur travail. Les ateliers se voient confinés dans des segments de plus en plus bas du marché, jusqu'à ne plus pouvoir faire face.

### *5. Les ouvriers palestiniens.*

Ce texte a déjà assez largement traité du travail palestinien, sous l'angle de sa mobilité, de sa gestion et de son organisation. Je n'aborderai pas ici non plus à proprement parler les caractéristiques de la force de travail industrielle et leurs conditions de travail, pas plus que les multiples formes de la répression contre les organisations syndicales, qui ont fait l'objet d'un certain nombre d'études<sup>28</sup>. Je me contenterai de quelques remarques complémentaires qui concernent spécifiquement les conditions de mobilisation de la force de travail, et particulièrement sous l'angle de son cadre légal.

Le droit du travail qui s'applique aux Palestiniens employés dans des entreprises palestiniennes<sup>29</sup> est, en Cisjordanie, celui de la Jordanie d'avant 1967, et dans la bande de Gaza celui d'Égypte d'avant l'occupation. Néanmoins, ces corpus ont été très largement amendés par une abondance d'ordres militaires, notamment pour ce qui touche au droit d'organisation et aux syndicats. Par ailleurs, l'application de ce droit n'est contrôlée et rendue effective et obligatoire par aucune structure juridique ou syndicale, ce qui la rend tout à fait optionnelle pour les entreprises. Les syndicats, affaiblis par les mesures restrictives et coercitives développées à leur encontre et à celle de leurs membres par les autorités d'occupation, n'ont que peu de poids et de légitimité.

Pourtant, les prescriptions étant relativement peu exigeantes, les chefs d'entreprises que j'ai rencontrés tendent à appliquer celles qu'ils estiment légitimes, et à aménager les autres en fonction de la situation propre aux Territoires Occupés : par exemple, les congés annuels ont été généralement remplacés par les jours de grève, sans qu'il soit question de prendre les deux semaines prévues par la loi, en sus des jours de fête légale. Autre exemple, pour les congés maternité, le problème ne se pose pas réellement *de facto* dans les industries étudiées, puisque les ouvrières quittent généralement leur emploi dès leur mariage. Les licenciements ne font l'objet d'aucun préavis ni, généralement, d'aucune indemnité légale. Dans plus de la moitié des cas, les heures supplémentaires étaient payées, alors que, dans le reste, soit les ouvriers étaient payés à la pièce, et dans ce cas pouvaient travailler jusqu'à 16-17 heures par jour ; soit les heures supplémentaires en temps de pointe étaient compensées *grosso modo* par des journées plus courtes en périodes creuses, ou même des jours non travaillés mais rémunérés quand même, sans qu'une comptabilité précise soit tenue. Ce sont les chefs d'entreprises pratiquant ce type de régime « flexible » qui soulignent aussi fréquemment que, en cas de maladie des ouvriers ou de leurs enfants, ils leur accordent facilement quelques heures pour se rendre chez le médecin, sans le déduire du salaire.

Pour ce qui est de la protection sociale, la seule obligation légale faite aux entreprises est d'assurer leurs employés en cas d'accident du travail. Or les membres syndicaux interrogés affirment que nombre de chefs d'entreprises assurent une partie seulement de leurs employés, de façon anonyme. L'assurance de santé est laissée à la volonté de chacun, sauf dans le cas des employés du secteur public, qui sont automatiquement assurés, et dans le cas des travailleurs en Israël, qui cotisent au système de protection sociale israélien et en perçoivent certains des bénéfices, dont une forme limitée d'assurance maladie. Dans aucune des entreprise visitées, le patron n'a pu me désigner des ouvriers qui cotisaient à une assurance maladie ; certains en bénéficiant comme ayant-droit, mais aucun ne le faisait de façon volontaire. De leur côté, les entreprises ne prenaient pas en charge les cotisations, considérant que cela ne les concernait pas<sup>30</sup>. En l'absence de système redistributif qui socialise les risques (maladie, perte de revenu, retraite, maternité...), c'est sur la famille qu'ils se répercutent.

Ce type de régime social et du travail a deux effets principaux, par rapport aux lois, relativement rigides, en vigueur en Israël : il rend le travail palestinien employé dans les Territoires Occupés moins coûteux que le même en Israël, et moins encore que le travail Israélien, et également plus flexible. Et ces conditions sont nécessaires à la valorisation du capital dans les Territoires Occupés, où manquent d'autres ingrédients des conditions de la rentabilité des investissements productifs, tant en terme de soutien que d'infrastructures, comme nous l'avons souligné plus haut.

L'avantage comparatif de l'industrie palestinienne pour Israël, et en général en terme de compétitivité, est donc avant tout le bas coût de sa main-d'œuvre et sa relative qualification<sup>31</sup>. Bien que le coût salarial à strictement parler en soit plus élevé que celui d'autres réservoirs de travail, principalement les Égyptiens et les Asiatiques, ce différentiel est compensé par la grande proximité des deux espaces, qui comprime les coûts de déplacements et dispense Israël de la charge d'une partie de ses coûts de reproduction (entre autres le logement) et de celle d'une population immigrée. Le cadre de l'occupation joue un rôle fondamental à cet égard, puisque c'est lui qui renforce et reproduit les conditions de mise à disposition de la main-d'œuvre palestinienne, et qui module les termes de relations établies entre les donneurs d'ordre israéliens et les sous-traitants palestiniens, et notamment les termes de partage des profits.

### Conclusion

La sous-traitance apparaît donc bien comme l'une des formes de mobilisation indirecte du travail palestinien par Israël, qui transfère vers Israël une partie des bénéfices tirés de l'utilisation d'une main-d'œuvre à certains égards captive, car démunie d'alternatives locales d'emploi. Et ces bénéfices, nous l'avons vu, sont fondés non seulement sur le niveau relativement bas des salaires et des coûts indirects d'utilisation du travail, mais aussi sur la prise en charge d'une partie seulement de la reproduction du travail, partie modulable selon l'origine de cette force de travail : relativement importante dans le cas des hommes qui ont « la responsabilité de la famille », elle est beaucoup plus faible dans le cas des jeunes filles, des femmes mariées et des enfants. Les bénéfices en proviennent également de la flexibilité que favorise ce type de « rapport de production », grâce en particulier à la diversification des formes de mise au travail sur lesquelles il repose. Et si ce « rapport de production » permet de capter ces bénéfices, c'est non seulement grâce au cadre de l'occupation et de l'inégalité qu'il renforce, qui en facilitent la « remontée » jusqu'au donneur d'ordre israélien, mais aussi parce qu'il s'appuie sur un niveau intermédiaire capable d'avoir accès à des réservoirs de main-d'œuvre qu'Israël ne parviendrait pas (ou peu) à mobiliser directement, et apte à établir avec eux des liens qui ne sont que partiellement salariaux et ne relèvent pas uniquement des rapports de production capitalistes : rapports paternalistes, de protection, de voisinage, de confiance, liens familiaux ou quasi-familiaux, entraide...

L'on pourrait donc suggérer, comme hypothèse à vérifier, que la sous-traitance entre entreprises israéliennes et palestiniennes agit comme une interface entre une sphère amont proprement capitaliste, et une sphère aval qui incorpore aux rapports capitalistes d'autres rapports de travail que le strict salariat, cette dernière puisant dans les structures sociales, familiales, culturelles... de la société palestinienne, et les mettant partiellement au service de la première.

La question qui demeure concerne l'avenir : de nombreuses prises de position sur l'avenir des relations économiques entre l'entité palestinienne autonome et Israël accordent une place primordiale à la sous-traitance, sur la base du raisonnement suivant, ici simplifié<sup>32</sup> : dans une phase intermédiaire, elle permettrait à l'industrie palestinienne d'accumuler capital et savoir-faire en profitant des avancées de l'économie israélienne, tout en acquérant progressivement de plus en plus d'autonomie vis-à-vis d'elle, et donc en réduisant la dépendance qu'elle implique. Débarrassée du carcan de l'occupation, en effet, les entrepreneurs palestiniens vont voir s'ouvrir les opportunités commerciales sur les marchés étrangers et les voies de l'innovation. Leur compétitivité reposeraient sur une spécialisation dans des segments relativement sophistiqués, de façon à ne pas entrer en concurrence directe avec des zones de production telles que l'Asie du Sud-Est, la Chine...

Les quelques éléments qui ressortent de mes enquêtes à ce sujet sont que :

- certes, l'une des difficultés majeures des entrepreneurs palestiniens actuellement, et qui les pousse à s'engager dans la sous-traitance avec Israël, est l'absence de débouchés extérieurs, fermés par les règles de l'occupation. Les accords économiques signés à Paris leur ouvrent « légalement » ces débouchés, mais la voie vers l'exportation est encore pavée d'obstacles, et tout particulièrement l'acquisition des compétences nécessaires en terme de *marketing*, de connaissance des marchés et des demandes<sup>33</sup>, l'établissement de contacts commerciaux... ;

- l'accumulation de capital par le biais de la sous-traitance sera certainement grandement facilitée par la levée des multiples fonctionnements opérés par le cadre de l'occupation. Mais le partage des profits entre donneur d'ordre et sous-traitant ne cessera pas du jour au lendemain de s'établir sur des bases inégales, sinon statutairement, du moins économiquement ;

- l'acquisition de savoir-faire apparaît limitée, au vu de la situation actuelle : pour ce qui est des ouvriers, l'organisation tayloriste de la production et l'instabilité des formes d'emploi restreignent l'effet de formation sur le tas et l'apprentissage d'un métier dans certaines branches. Pour ce qui est des chefs d'entreprise, il s'avère que la pratique de la sous-traitance les écarte généralement des tâches de conception, de planification de la production, de finition, de mise sur le marché<sup>34</sup>. Or il semble que c'est là le résultat moins du cadre de l'occupation (appelé à disparaître) que de celui propre à la sous-traitance. Ce ne serait donc pas à l'intérieur de ce lien que les entrepreneurs pourraient l'être à part entière, mais par des mesures extérieures, et notamment le renforcement des programmes de formation (en cours).

Enfin, un champs fondamental de questionnement se doit d'être ouvert : quelles sont les implications du maintien de la sous-traitance comme forme privilégiée de l'industrialisation sur la mise en place d'un droit du travail et d'une protection sociale qui défendent mieux les intérêts des travailleurs? Quel peut-être le poids des autres avantages comparatifs de l'industrie palestinienne et quelle va être la place de bas coûts du travail dans ces avantages? Cette interrogation concerne l'ensemble des voies de l'industrialisation<sup>35</sup>, mais plus encore la sous-traitance, du fait de son rôle spécifique dans la valorisation du capital.

## Notes

1. Ce texte n'est pas définitif et ne doit pas faire l'objet de citations sans l'accord express de l'auteur.
2. Marianne HEIBERG et Geir OVENSEN, *Palestinian Society in Gaza, the West Bank and Arab Jerusalem: a survey of living conditions*, FAFO report 151, 1993, p. 200.
3. Bureau International du Travail, *Rapport du Directeur Général*, 1992, p. 29.
4. *Rapport du BIT*, 1992, *op. cit.*, p. 28.
5. Banque Mondiale, *Developing the Occupied Territories, an Investment in Peace*, 1993, vol. 2 p. 27-31 et *Statistical Abstract of Israel*, Central Bureau of Statistics, 1993. Les salaires versés aux Palestiniens dans les territoires occupés sont d'approximativement 75 % de ceux qu'ils reçoivent en Israël, sans tenir compte des coûts de transport.
6. *Rapport du BIT*, 1992, *op. cit.*, p. 33.
7. Cette section est basée sur plusieurs études traitant du travail des femmes palestinienne des territoires occupés dans l'industrie: Randa Siniora: *Palestinian Labor in a dependant Economy: women workers in the West Bank clothing industry*, Cairo papers in social science, vol.12, monograph 3, automne 1989; Marianne Heiberg et Geir Ovensen, 1993, *op. cit.*; Erica LANG and Ittihad MOHANNA, *A Study of Women and Work in Shatti' Refugee Camp*, Arab Thought Forum, Jérusalem-Est, 1992; Joost R. HILTERMAN, *Behind the Intifada. Labor and Women's movements in the Occupied Territories*, Princeton University Press, 1991; Centre d'Etudes des Femmes: *La force de travail féminine dans les industries palestiniennes en Cisjordanie et à Gaza* (en arabe), Jérusalem-Est, 1993. Ce centre prépare également une étude sur les femmes qui travaillent à façon et chez elles dans la couture.
8. La participation des femmes à la population active enregistrée est d'environ 25 %, sans compter le travail à domicile (Jerusalem Media and Communication Center, *Israeli Obstacles to Economic Development in the Occupied Palestinian Territories*, Jerusalem, 1992, p. 111).
9. Dans mes propres enquêtes comme dans la littérature et les différents travaux effectués sur le sujet. Mais ces affirmations semblent plus correspondre à des présupposés sociologiques qu'à la réalité économique.
10. C'est ce qui ressort de mes entretiens, mais qui reste à approfondir, notamment en ce qui concerne la corrélation entre mobilité accrue du capital et diversification des profils de main-d'œuvre et des formes de mobilisation du travail.
11. Cette analyse recoupe en partie celle développée dans l'étude de Marianne Heiberg et Geir Ovensen, 1993, *op. cit.*, p. 197 sqq.
12. Voir notamment: Centre d'Etudes du travail de Ramallah: *Etude de l'industrie dans les Territoires Palestiniens Occupés* (en arabe); vol 1: Dr Omar ABDER-RAZZAQ: *Caractéristiques Générales*, 1991; vol 2: Dr Majed Sbeih, *Situation des Travailleurs et des conditions de travail dans le secteur industriel*, 1993; Dr Mahmoud OKASHAH et Sami ABOU ZARIFAH, *Caractéristiques et horizons de l'industrialisation dans la bande de Gaza, Etude de terrain* (en arabe), Arab Thought Forum, Jérusalem-Est, 1992; Union of industrialists, *The reality of Industry in the Gaza Strip*, Gaza 1994; Jerusalem Media and Communication Center: *Israeli Obstacles...*, 1992, *op. cit.*; Banque Mondiale, 1993, *op. cit.*; Le numéro de Shu'un Tanmawiyeh sur *Industry in Palestine*, vol. 2, no 4, automne 1992; Adel SAMARA, *Industrialisation in the West Bank: A marxist socio-economic analysis*, Al Mashriq Publications for Economic and Development Studies, Jerusalem, 1992; le numéro spécial de Samed Economist, *Le secteur industriel et son développement dans les Territoires Palestiniens Occupés* (en arabe), n° 81, été 1990.
13. Banque Mondiale, 1993, *op. cit.*, vol. 3, p. 28.
14. D'autres formes proches sont, par exemple, certains modes d'association pratiqués dans l'agriculture, des systèmes de commandes/livraisons régulières.
15. Banque Mondiale, 1993, *op. cit.*, vol. 3, p. 33.
16. D'autres recherches seraient nécessaire pour déterminer si c'est aussi le cas à Naplouse et Jérusalem-Est, où sont également concentrées des fabricants de chaussures, et pour analyser les divers aspects de cette forme spécifique de lien.
17. Pour la confection, par exemple, une chemise demande 8 à 10 minutes, une veste 40 à 45 minutes..., selon notamment la qualité requise Le temps payé au sous-traitant est bien évidemment fonction du nombre d'opérations qu'il doit réaliser.
18. Deux entrepreneurs interrogés étaient dans ce cas, et il s'agissait de producteurs de vêtements particulièrement compétents, efficaces, « modernes », et potentiellement compétitifs et autonomes (dont l'entreprise B.).
19. C'est aussi ce que défend Randa Siniora, *op. cit.*.
20. Il ne faut pas en tirer une image de grande stabilité dans le secteur: c'est seulement l'image qui transparaît aujourd'hui. Mais elle est elle-même le fruit d'un *turn over* relativement intense, s'il faut en croire l'étude de la Banque Mondiale (*op. cit.*, volume 3, Private sector Development).
21. Ce point, qui a été largement traité dans les diverses études sur l'industrie citées plus haut, ne fera pas l'objet de plus d'approfondissement.
22. La prise en compte des « compléments de revenu », c'est exprimé très clairement par des expressions telles que : « Ce n'est pas le revenu principal, ils ont d'autres revenus, c'est un revenu superflu... ». Les rémunérations sont donc en partie fixées en fonction de l'appréciation du besoin de la famille et de la place de l'ouvrier/ouvrière dans ce revenu.
23. La majorité des entrepreneurs rencontrés m'ont fait remarquer l'atmosphère cordiale de leur atelier, que les ouvriers pouvaient bavarder, qu'on leur servait du thé, que les pauses duraient plus que prévu..., et ont beaucoup insisté

sur les relations « familiales » qui existaient entre eux et leurs ouvriers, sur le fait qu'ils partageaient leur repas...

24. J'ai constaté que le travail des enfants était très utilisé dans la bande de Gaza, mais ne connais pas la situation en Cisjordanie. L'étude de Marianne HEIBERG et Geir OVENSEN (1993, *op. cit.*, p. 214, note 3) le mentionne comme étant « très répandu » dans les territoires occupés, sans autre précision. Cela pourrait être le cas que le travail des enfants dans les ateliers de la bande de Gaza « remplacerait » le travail des jeunes filles, qui est la principale source de travail bon marché en Cisjordanie, mais qui est moins facilement mobilisable à Gaza pour des raisons religio-culturelles. Mais cela demande des études supplémentaires.

25. Il semble y avoir une corrélation entre la taille de la famille de l'entrepreneur, c'est-à-dire le nombre de frères, soeurs, fils... sur lesquels il peut compter pour l'assister, ou qui gèrent ensemble l'entreprise, et la taille du noyau dur de l'entreprise. L'hypothèse serait que, sans parent supplémentaire pour s'en charger, toute expansion passe par une externalisation.

26. Au sujet des possibilités d'emploi pour les femmes, voir notamment l'étude de Marianne HEIBERG et Geir OVENSEN, 1993, *op. cit.*, p. 207 sqq.

27. Un certain nombre de producteurs m'ont dit que les Palestiniens préféraient les vêtements produits à l'extérieur par principe. D'autres, au contraire, n'ont pas de difficultés à vendre localement, y compris en travestissant la marque. Il semble que l'on touche ici à des critères objectifs de choix (style, qualité, tissu...) plutôt qu'à une attitude discriminatoire systématique.

28. En particulier les publications du centre d'Etudes du Travail de Ramallah et du Centre d'Etudes des Femmes, mais aussi nombre d'enquêtes de la part des syndicats, des bureaux des Affaires Féminines, des travaux universitaires, et les rapports annuels du Bureau International du Travail. A citer aussi du Dr Abdel Fattah ABOU SHOUKOUR, les *Actes du Colloque sur la Force de Travail dans les Territoires Palestiniens Occupés* (en arabe), Jérusalem-Est, 3-4 février 1994.

29. Aux Palestiniens travaillant dans des entreprises israéliennes, que ce soit en Israël ou dans les implantations des territoires occupés, s'applique théoriquement le droit du travail israélien.

30. Les syndicats ont réussi à signer un accord d'entreprise durant l'*intifada*, qui comprennait l'assurance maladie.

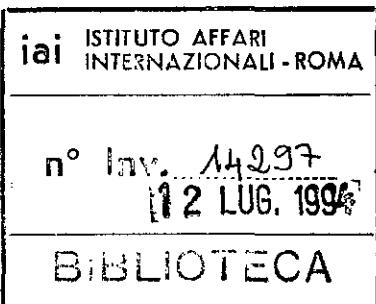
31. Cet avantage comparatif n'est qu'un élément de la compétitivité des produits israéliens, qui bénéficient en outre d'une politique active de soutien de la part du gouvernement.

32. Je laisse de côté l'argument de l'absence de choix, que je ne discute pas ici.

33. Un des entrepreneurs interrogés me disait : « On ne connaît rien dehors, on n'y est jamais allés, on n'a rien vu... Mais qu'ils nous en donnent la possibilité ! ».

34. Les entrepreneurs qui produisent à leur compte dans la confection copient généralement les modèles qu'ils ont réalisés pour les Israéliens, ou réalisent des modèles relativement standard, des jeans par exemple.

35. La Banque Mondiale argumente en faveur d'une baisse globale de la rémunération du travail dans les territoires occupés.





15

مركز الدراسات والوثائق  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

"Territoires palestiniens occupés :

**Les finances et les institutions de crédit durant l'autonomie"**

**Michel LEROY**

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des Communautés Européennes*

Les questions concernant les finances, publiques ou privées, ont un rôle central dans tout pays, qu'il soit ou non en développement.

Cela est encore plus vrai pour les territoires palestiniens occupés, dans la mesure où les problèmes de financement et de crédit ont connu une crise aiguë dans les années précédant l'autonomie, et où les solutions qui seront apportées détermineront pour une large part, le développement rapide et harmonieux de l'économie pendant la période d'autonomie et au delà.

### **I. L'évolution des questions financières depuis 1967.**

L'occupation israélienne a eu pour effet de rattacher la Cisjordanie et la bande de Gaza à la sphère économique d'Israël, donc de les couper presqu'entièrement de leurs partenaires arabes. Ce rattachement aurait pu se traduire par un développement, orienté différemment certes, mais néanmoins réel, voire par une intégration économique avec Israël.

Il y a bien eu intégration, dans la mesure où un tiers de la main d'œuvre palestinienne a trouvé un emploi en Israël et où 90 % des importations palestiniennes proviennent d'Israël, mais cette intégration s'est faite sur des bases profondément inégalitaires et il n'y a pas eu de développement.

L'absence de développement découle, en premier lieu, du fait qu'un pays ne peut se développer que s'il est libre de ses choix et peut orienter ses ressources vers les objectifs qu'il s'est assignés. Or, dans la situation qui a prévalu de 1967 à 1994, les Palestiniens n'avaient pas la possibilité de se fixer des objectifs et le contrôle des ressources, en particulier financières, était entre les mains des autorités israéliennes.

Dans le domaine public, c'est-à-dire ce qui concerne la monnaie, la fiscalité et le budget, les Palestiniens ont perdu toute autorité :

— Le shekel israélien a eu cours légal, en concurrence avec le dinar jordanien (en Cisjordanie seulement). La question de ces deux monnaies était entre les mains d'autorités extérieures pour lesquelles les besoins des Palestiniens n'étaient pas le souci primordial. L'inflation excessive qu'a connue Israël jusqu'en 1986 et la perte de valeur du shekel qui l'a accompagnée a profondément perturbé la vie économique des Palestiniens. Ceux-ci ont été amenés à préférer le dinar jordanien, non seulement pour leur épargne, mais aussi pour les transactions courantes. La dépréciation du dinar en 1989 a porté un coup supplémentaire à l'économie palestinienne.

— Les mesures prises par les autorités israéliennes en vue de pallier les effets de la dépréciation de la monnaie, de développer les exportations et d'encourager les investissements, ne s'appliquaient pas aux Palestiniens. Il en résulte que ces derniers ne pouvaient exporter vers les pays occidentaux qu'en passant par l'intermédiaire d'exportateurs israéliens. Ce qui a entraîné la création de nombreuses industries de sous-traitance, en particulier dans le secteur de la confection. Si l'on ajoute au nombre de Palestiniens travaillant directement en Israël, celui des Palestiniens travaillant pour Israël dans ces ateliers de sous-traitance, c'est presque la moitié de la main d'œuvre palestinienne qui dépendait étroitement des débouchés israéliens pour son emploi.

— La fiscalité israélienne a été étendue progressivement aux territoires palestiniens occupés. D'abord, les droits de douane et taxes fiscales à l'importation, d'autant plus facilement que la grande majorité des importations des territoires passait par l'intermédiaire des israéliens. Puis les impôts directs sur les revenus des personnes physiques et des sociétés, avec des clauses discriminatoires défavorables aux contribuables palestiniens. Enfin, la TVA dont l'extension aux territoires a soulevé bien des difficultés.

La pression fiscale est lourde, comme elle l'est d'ailleurs en Israël même, bien qu'elle soit quelque peu allégée par la structure de l'économie palestinienne : le grand nombre des entreprises minuscules (plus de 4 000), la part importante de l'économie « souterraine » dans l'économie totale, rendant difficile l'application des mesures fiscales. Les services fiscaux israéliens sont donc tentés d'utiliser des méthodes dures et arbitraires qui suscitent à leur tour des récriminations de la part des Palestiniens.

Ces derniers protestaient également contre le fait que les budgets alimentés par les impôts qu'ils payaient n'étaient ni publiés, ni contrôlés par une autorité indépendante. Ce n'est qu'en 1993 que, pour la première fois, le budget de l'administration civile des territoires palestiniens occupés a été publié, mais il est impossible de s'assurer de la véracité de ces chiffres.

D'où la suspicion légitime de la part de Palestiniens que les sommes prélevées ne servaient qu'en partie à couvrir les dépenses, laissant un excédent au bénéfice des finances publiques israéliennes, d'autant plus que les dépenses destinées à la population palestinienne devenait notoirement insuffisantes et servaient en partie à entretenir l'appareil répressif de l'occupation. La controverse à ce sujet tourne vite au dialogue de sourds et ne peut faire l'objet d'aucune appréciation indépendante puisque les chiffres réels sont accessibles aux seules autorités israéliennes. Il apparaît cependant que si l'on ajoute aux impôts directs et à la TVA perçus dans les Territoires Palestiniens Occupés, les produits des droits de douanes et taxes à l'importation, et les impôts sur les salaires des travailleurs palestiniens en Israël, les sommes totales prélevées sur les Palestiniens seront supérieures à celles qui leur sont restituées sous la forme de services publics.

Ces services publics sont dispensés essentiellement sous la forme de dépenses courantes, les investissements étant presque nuls, en particulier depuis le début l'Intifada. Ces dépenses se réduisent donc pratiquement aux salaires des employés, en majorité palestiniens, de l'administration civile et des municipalités (voir Annexe I).

Dans le domaine privé, c'est-à-dire celui du crédit, les banques arabes présentes en Cisjordanie et à Gaza ont toutes été fermées dès les premiers jours de l'occupation... Il a fallu attendre 1982 et 1986 pour que la *Banque de Palestine* à Gaza et la *Banque Cairo-Amman* en Cisjordanie, soient autorisées à rouvrir certaines de leurs agences. Ces banques ne jouent toutefois pas le rôle qu'on pourrait attendre d'elles dans le financement des investissements privés.

Les raisons de cette lacune sont nombreuses :

— Elles proviennent d'abord du statut de ces banques qui limite le montant des dépôts qu'elles peuvent accepter et l'utilisation qu'elles peuvent en faire.

— Elles découlent aussi de la nature de ces banques. La *Banque de Palestine* à Gaza a un capital très faible, possédé essentiellement par des producteurs d'agrumes. La *Banque Cairo-Amman* a son siège en Jordanie. Ces deux établissements se sont donc montrés très prudents dans leurs politiques de crédit, d'autant plus que leur situation de monopole, chacune dans leur zone de compétence, ne les incitait pas à améliorer leurs méthodes et à prendre des risques.

— Elles proviennent enfin de la situation générale : en raison des nombreux contrôles pesant sur l'économie et des risques permanents de crise grave, les projets à moyen ou long terme paraissaient peu sûrs. Par ailleurs, en cas de défaut de remboursement, les recours judiciaires semblaient incertains et politiquement indésirables.

Dans ces conditions, les banques prenaient surtout à court terme, pour des opérations d'importations, et les entrepreneurs devaient financer leurs investissements sur leurs fonds propres.

Cette absence de crédit bancaire de la part de banques arabes n'était compensée ni par les banques israéliennes, présentes surtout à Jérusalem-Est, qui adoptaient la même politique de prudence, ni par les changeurs d'argent, dont la capacité de prêt restait limitée.

Les ressources financières provenant de l'extérieur occupaient une place importante dans les recettes courantes de la population. L'excédent du PNB sur le PIB pouvait atteindre 900 M \$ en 1990. Cet excédent provenait des salaires des Palestiniens travaillant en Israël (600 M \$), des envois de fonds des Palestiniens travaillant dans les pays arabes, des transferts de l'O.L.P., et de l'aide extérieure publique. Toutefois, ces transferts servaient rarement à financer des investissements productifs, car même l'aide extérieure occidentale la plus importante, comme par exemple celle de la CEE, consacrait l'essentiel de ses interventions, soit au financement de l'aide aux réfugiés par l'intermédiaire de l'UNRWA, soit aux actions humanitaires dans le domaine de la santé.

La situation dans les années 1991/1992 paraissait donc entièrement bloquée, car aucun des circuits financiers habituels ne fonctionnait normalement. Les fonctions du secteur public (israélien) sur l'économie palestinienne n'étaient que partiellement redistribuées à la population et ne servaient aucunement à financer ni même à encourager les investissements ; le recyclage de l'épargne par le secteur bancaire ne se faisait pas. En conséquence, ou bien l'épargne dormait dans les comptes des banques sans être rémunérée, ou bien elle était disposée à l'étranger (en Jordanie), ou bien elle était conservée sous forme liquide (en dollars ou en dinars) par les ménages, ou encore, elle s'investissait dans la construction de logements pour les besoins de la famille.

L'absence d'intermédiation bancaire empêchait également les Palestiniens d'avoir recours aux crédits extérieurs. Et comme aucune banque locale n'était en mesure d'accorder sa garantie, les importations, même pour les biens d'équipement, devaient être payées comptant.

En d'autres termes, c'est là un des effets les plus pervers de l'occupation, personne n'était prêt à miser sur l'avenir de l'économie palestinienne, ni les banques arabes présentes sur place, ni les banques étrangères, ni les décideurs de l'aide extérieure, ni les Palestiniens de la diaspora et cette attitude s'assimilait à une étrange collusion avec les objectifs de la puissance occupante.

Seule une élite d'entrepreneurs palestiniens de l'intérieur et d'universitaires continuaient à croire à l'avenir et à vouloir investir. Les premiers avaient toutefois les mains liées par les nombreux obstacles imposées à tout projet, à commencer par l'absence de crédit. Les seconds avaient entrepris, depuis 1986 et avec l'aide de la communauté internationale, la création d'institutions de crédit dont le rôle consistait à accorder des prêts modestes à partir de dons provenant de la CEE et de certaines aides bilatérales. Les fonds ainsi distribués, quelques millions de dollars en 6 ans, n'étaient toutefois pas suffisants pour relancer l'économie, mais ces institutions avaient le mérite d'exister et de former des gestionnaires.

## **II. La situation à la veille de l'autonomie.**

De 1990 à 1993, la situation financière et le crédit restèrent bloqués, mais certains signes précurseurs de changements apparaissaient.

Le blocage des investissements est reflété dans les comptes nationaux, aussi imparfaits qu'ils soient. La formation brute de capital fixe en 1987, c'est-à-dire avant l'Intifada (et cette dernière a probablement provoqué une baisse des investissements) s'est élevée à 727 millions de shekels (45 M \$), soit 31 % du PIB et 18 % du PNB.

Ce chiffre peut paraître relativement élevé, mais la composition des investissements laisse grandement à désirer :

- 123 millions de shekels sont des investissements de l'administration civile et de municipalités (3 % du PNB) ;

- 474 millions de shekels représentent la construction de logements par les particuliers ;

- Les achats de machines pour l'industrie et l'agriculture ainsi que les achats de matériels de transport, soit des investissements productifs, n'atteignent que 130 millions de shekels, soit 3 % seulement du PNB.

On sait que ces investissements sont financés à 90 % par les ressources propres des investisseurs, sans recours au crédit bancaire.

Les signes précurseurs d'une amélioration se manifestent si on fait abstraction du développement des institutions de crédit (déjà mentionné) par une très progressive libéralisation de la législation israélienne et par un intérêt plus marqué des banques arabes et des hommes d'affaires palestiniens de la diaspora.

Peu de temps après la guerre du Golfe, le gouvernement de M. Shamir a octroyé certaines mesures de libéralisation : accord plus généreux de licences pour la création de nouvelles entreprises, encouragement limité aux investissements, adoucissement partiel de la fiscalité.

L'aide extérieure, en particulier la CEE, a financé un important programme de relance économique de 60 millions d'écus, comprenant la construction de logements (29 millions d'écus) et des aides plus substantielles aux institutions de crédit (15 millions d'écus).

Ce changement d'attitude a conduit les Palestiniens à créer les embryons de structures sous la forme de comités techniques ayant pour fonction, non seulement de conseiller les délégations aux négociations de paix entamées à Madrid, mais aussi de réfléchir à l'avenir et de coordonner les aides. Des hauts conseils ont été constitués dans plusieurs secteurs importants (éducation, santé, industrie, tourisme).

Les banques arabes qui avaient dû fermer leurs portes en 1967, en particulier la *Bank of Jordan* et l'*Arab Bank*, ont préparé activement leur retour, obligeant du même coup les banques déjà installées (*Banque de Palestine* et *Banque Cairo-Amman*) à moderniser leurs opérations. Deux banques palestiniennes se sont créées, de même que deux compagnies d'assurance.

De son côté, l'O.L.P. mettait en chantier la présentation d'un programme de développement pour les années 1994-2000, préparait les statuts d'une future banque d'investissement et essayait de mobiliser les investissements des Palestiniens de la diaspora en coordination avec les comités techniques de Jérusalem.

La signature de la déclaration de principe à Washington le 13 septembre 1993 a donné un coup de fouet à ces initiatives tout en changeant radicalement les perspectives dans lesquelles elles se situent. Avec la contribution de la Banque Mondiale et en coordination avec l'O.L.P. à Tunis et les comités techniques à Jérusalem, un programme d'aide de 2,4 milliards de dollars a été préparé et a fait l'objet de promesses de financement dont 1,2 milliards de dollars pour les trois premières années de l'autonomie et 1,2 milliards pour les deux années suivantes.

La répartition de l'aide extérieure pour les trois premières années sera la suivante :

— aide à la création d'institutions et dépenses de première nécessité :	225 M \$
— assistance technique et formation :	75 M \$
— aide au secteur privé :	300 M \$
— investissements publics d'infrastructures :	600 M \$

Sous la pression de la Banque Mondiale, l'O.L.P. a créé une instance de coordination de l'aide, le *Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction*, qui devrait se substituer aux comités techniques afin de coordonner les aides et de négocier avec les sources de financement.

D'autres aides bilatérales ont inauguré une politique plus dynamique, en particulier la France avec un programme modeste, mais novateur, d'encouragement à la mobilisation des prêts de la part des banques locales.

Le protocole sur les relations économiques entre Israël et l'O.L.P., signé à Paris le 29 avril 1994, et qui sera annexé à l'accord d'autonomie signé au Caire le 4 mai suivant, définit les droits et obligations des deux parties dans le domaine des importations, dans celui de la monnaie et de la fiscalité, dans les règles gouvernant l'emploi de la main d'œuvre palestinienne en Israël et dans les relations commerciales entre Israël et les territoires autonomes en matière de produits agricoles, industriels, de tourisme et d'assurance.

Ce texte permet d'évaluer de manière plus précise quelles seront les ressources financières de l'autorité palestinienne et dans quel cadre elle pourra agir.

### **III. Les enjeux financiers de l'autonomie.**

La tâche qui attend l'autorité palestinienne qui s'est installée à Jéricho et à Gaza à partir de mai 1994 est lourde. Il lui faudra à la fois mettre en place les nouvelles institutions et leur garantir des moyens humains et financiers suffisants, rénover, compléter et bien souvent construire de toutes pièces les infrastructures, rattraper les retards en matière de logements, orienter le pays sur les voies d'un développement soutenu et essayer de résorber le chômage tout en accueillant un nombre encore indéterminé de Palestiniens de l'étranger.

Si l'on cherche à évaluer les besoins financiers des territoires autonomes, il convient, non seulement de se placer d'emblée dans l'hypothèse où l'autorité palestinienne couvrira l'ensemble des territoires palestiniens occupés, c'est-à-dire de ne pas se limiter à la zone actuellement autonome (bande de Gaza et Jéricho) ; il convient aussi de distinguer nettement les besoins du secteur public (budget de fonctionnement et investissement) et ceux du secteur privé (crédits pour les investissements).

Les besoins de fonctionnement du secteur public sont fonction du nombre de fonctionnaires centraux et municipaux. On peut faire l'hypothèse que ce nombre va rapidement doubler pour atteindre environ 50 000 agents (voir Annexe II). Si l'on veut doter ces agents de moyens d'action plus efficaces que ceux dont disposait l'administration civile, le budget devrait être multiplié par un facteur compris entre 2, 5 et 3.

En 1993, le budget de l'administration civile s'est élevé à 280 M \$ et celui des municipalités à 70 M \$ (estimation). C'est donc des dépenses comprises entre 850 M \$ et 1 M \$ qu'il faudrait prévoir à l'horizon de 1997. Ce montant représentera alors entre 20 et 25 % du PNB, en admettant que ce dernier aura progressé de 5 % par an entre 1990 et 1997.

Les besoins d'investissement du secteur public pendant la période d'autonomie seront bien sûr considérables et les chiffres avancés tant par l'O.L.P. dans son programme de développement 1994-2000 que par la Banque Mondiale diffèrent fortement.

Dans le premier document, les investissements totaux sur 7 ans sont évalués à 17,15 milliards de dollars et il n'est pas toujours possible de séparer les investissements publics des investissements privés. Faute de précision, nous attribuerons au secteur public les investissements suivants :

— eau :	226 M \$
— énergie :	625 M \$
— logements sociaux :	3.750 M \$
— éducation, formation, recherche :	606 M \$
— santé :	480 M \$
— transports et communications :	1.495 M \$
— services publics :	325 M \$
— services gouvernementaux et municipaux	128 M \$
<b>TOTAL</b>	<b>7.635 M \$</b>

(\*) aux prix de 1991, soit 8,550 M \$ au prix de 1994

plus de 10 % pour imprévus : 9,405 M \$

plus de 1,820 M \$ de fonds de roulement

Soit un total de

11,225 M \$

Dans le programme de l'O.L.P., l'investissement public, ainsi calculé, représenterait environ les deux tiers des investissements totaux et nécessiterait une dépense publique de 1,6 milliard de dollars par an pendant 7 ans.

Les évaluations de la Banque Mondiale ramènent les besoins d'investissement à 2,4 milliards de dollars sur 5 ans, dont les besoins urgents à 1,2 milliard de dollars au cours des trois prochaines années. Sur ce total, 600 M \$ sont des investissements publics, 75 M \$ couvriront les dépenses d'assistance technique et 225 M \$ les dépenses dites de première nécessité, c'est-à-dire celles qui seront nécessaires pour garantir que le démarrage des nouvelles administrations en l'absence de ressources budgétaires suffisantes, se fera sans difficulté majeure. Le reste, soit 300 M \$, sont des investissements du secteur privé.

S'il est douteux que les prévisions de l'O.L.P. puissent être réalisées, en raison de la quasi impossibilité pour une administration encore embryonnaire d'absorber des investissements annuels équivalents à la moitié du PNB, par contre les chiffres de la Banque Mondiale (300 M \$ d'investissements publics par an pendant 3 ans) sont un strict minimum.

Si la charge de ces investissements publics est presque totalement assurée par l'aide internationale, le budget local devra quand même en subir les conséquences par le biais des frais supplémentaires de gestion (ceci est prévu en principe dans l'Annexe II) et des dépenses supplémentaires d'entretien.

Les besoins d'investissements du secteur privé feront l'objet également de prévisions très divergentes. L'O.L.P. les estime à 5,925 M \$ avec la répartition suivante :

— agriculture	973 M \$
— industrie	405 M \$
— logements non sociaux	2.039 M \$
— bien-être social, culture, arts	240 M \$
— tourisme, hôtels	277 M \$
— commerce	30 M \$
<b>TOTAL</b>	<b>3.964 M \$</b>

(aux prix de 1991)

12 % pour atteindre les prix de 1994 :	4.400 M \$
10 % pour l'imprévu :	4.885 M \$
fonds de roulement :	1.040 M \$
<b>TOTAL</b>	<b>5.914 M \$</b>

Cette somme représente un besoin d'investissement de 846 M \$ par an pendant 7 ans pour le secteur privé, dont plus de la moitié pour la construction de logements par les particuliers.

La Banque Mondiale, de son côté, ne prévoit que 300 M \$ d'aide aux investissements privés en 3 ans, soit 100 M \$ par an.

Ce chiffre est manifestement insuffisant, puisqu'en 1987, dans les conditions difficiles de l'occupation, les Palestiniens investissaient déjà 604 millions de shekels dans le secteur privé, dont 474 millions dans la construction de logements (environ 300 M \$).

Quels que soient les chiffres, la conclusion qui s'impose est que les autorités palestiniennes devront créer les institutions et les conditions favorables afin de mobiliser les ressources financières privées.

Sur le plan des recettes, le secteur public palestinien parviendra-t-il à couvrir ses frais de fonctionnement, évalués à 1 milliard de dollars en 1997 ? A priori, une pression fiscale de 25 % du PNB ne paraît pas excessive, même s'il convient de prévoir en outre la mise en place d'un système de protection sociale dont le financement s'ajoutera aux prélèvements obligatoires.

Il importe cependant de faire des hypothèses sur le produit des différents impôts et taxes que les autorités palestiniennes auront le droit de décider. C'est l'objet de l'Annexe III.

Les calculs de l'Annexe III, bien qu'ils reposent sur un certain nombre d'hypothèses difficiles à vérifier, montrent que même après 3 ans d'autonomie, les autorités palestiniennes auront des recettes inférieures à leurs dépenses courantes. Elles devront donc soit augmenter les prélèvements, ce qui semble difficile, soit pratiquer, dès le début, un régime d'austérité, également impopulaire auprès d'une population qui a déjà beaucoup souffert.

Le produit des impôts et des taxes devrait cependant augmenter progressivement à la mesure de l'augmentation du nombre des contribuables et de la matière imposable et, à la fin de la période d'autonomie, les recettes devraient égaler les dépenses.

Quant aux fonds nécessaires pour procurer les crédits au secteur privé, plusieurs sources sont disponibles : l'épargne locale d'abord, que chacun s'accorde à estimer abondante (entre 700 et 1 200 M \$) ; les transferts en provenance des Palestiniens de la diaspora ; les aides extérieures, en particulier, les 300 M \$ prévus par la Banque Mondiale, et, enfin, les prêts ou garanties que pourraient accorder des banques étrangères.

L'importance des montants ainsi mobilisés dépendra essentiellement de deux facteurs : d'abord la stabilité politique dans les territoires autonomes et aussi dans la région ; ensuite, un encadrement juridique et institutionnel favorable qui assurera les investisseurs et les prêteurs que leur argent sera correctement utilisé et que les remboursements d'une part, les transferts de bénéfice, d'autre part, seront garantis.

Dans le but de construire ce cadre favorable, les autorités palestiniennes devraient mener en parallèle plusieurs actions convergentes :

1. Introduire une législation claire sur le règlement des différends financiers afin que les prêteurs soient sûrs de pouvoir amener les débiteurs à rembourser quand la réalité de la dette est constatée.

2. Favoriser l'installation d'un réseau bancaire efficace, en faisant jouer la concurrence entre banques. Ce point semble en bonne voie d'être réalisé et le fait que l'autorité monétaire palestinienne prévue dans le protocole du 29 avril 1994, se voit reconnaître le contrôle des banques, donnera aux Palestiniens tous les moyens souhaitables.

3. Créer une banque de développement qui pourra accorder sa garantie aux prêts. Ce point semble être également en voie de réalisation. Dès 1990, l'O.L.P. avait fait circuler un projet de banque de développement et il est possible que cet organisme soit créé par la fusion des institutions de crédit existantes.

4. Enfin, publier un code des investissements prévoyant des avantages fiscaux ou financiers pour les investissements privés dans certains secteurs ou dans certaines régions où la rentabilité n'est pas immédiate et garantissant le transfert des bénéfices aux investisseurs étrangers.

Le fait que les Palestiniens, pendant la période d'autonomie, n'aient pas le droit de créer leur propre monnaie et que, par conséquent, leur politique économique soit encore quelque peu sous le contrôle autres autorités monétaires (Israël et la Jordanie) est peut-être de nature à rassurer les investisseurs extérieurs qui auraient pu, dans le cas contraire, redouter des aventures monétaires et le financement des déficits par l'inflation de la monnaie.

Il est impossible de prévoir de quels montants seront les investissements privés au cours des cinq prochaines années. Tout le monde souhaite qu'ils soient importants, à commencer par l'O.L.P. qui réserve un rôle actif au secteur privé dans les prévisions de son programme de développement. Pour beaucoup, l'ampleur de ces investissements dépendra du climat politique local et régional.

## ANNEXE I

**Agents palestiniens de l'administration civile en 1991**

	<b>Cisjordanie</b>	<b>Gaza</b>	<b>Total</b>
Administration générale (finances, douanes, impôts, intérieur, justice, travail, police).	1 290	880	2 170
Enseignement	9 690	2 850	12 540
Santé	1 815	1 550	3 365
P.T.T.	365	210	275
Agriculture	160	92	252
Travaux publics, transports, eau, énergie, logements, industrie, commerce	340	110	450
<b>Total</b>	<b>13 660</b>	<b>5 692</b>	<b>19 352</b>
Employés des municipalités (estimation)	2 700	1 600	4 300

**Budgets :**

— Administration civile en 1989 (en millions de shekels) :

Recettes	300
Dépenses	408

— Municipalités (1990/91) :

Recettes	156
Dépenses	157

## ANNEXE II

### Prévisions sur le nombre des fonctionnaires centraux

La fonction publique palestinienne devra non seulement intégrer les agents actuels de l'administration civile (ou les remplacer), mais elle devra aussi renforcer considérablement les effectifs dans les domaines qui sont pour le moment « sous-administrés » (encadrement agricole, services vétérinaires, logement, eau) ou qui sont couverts par l'administration israélienne (police, douanes, fiscalité, finances). Il est vraisemblable qu'elle intégrera ainsi ses rangs des services qui étaient rendus jusqu'à présent par des associations à but non lucratif (universités, hôpitaux, action sociale).

Le tableau ci-dessous est une simple hypothèse sur l'évolution du nombre de fonctionnaires entre 1991 et 1997. Il n'inclut pas les agents des municipalités.

Pour	Estimation	
	1991	1997
1. Administration générale :		
Intérieur : représentation du pouvoir central dans les régions.	—	150
Finances : Trésor public, contrôle de banques, services de budget, comptabilité publique.	—	250
Justice	—	250
Impôts	—	500
Douanes	—	400
Travail	—	250
Police	—	10 000
<b>Total</b>	<b>2 170</b>	<b>11 800</b>
2. Enseignement	12 540	18 800
3. Santé	3 365	6 800
4. P.T.T.	575	1 200
5. Agriculture, élevage, pêches, forêts	252	750
6. Travaux publics, transports, eau, énergie, logement, industrie, commerce, tourisme	450	1 500
<b>Total</b>	<b>19 352</b>	<b>40 850</b>

Si le nombre des employés municipaux double pour passer de 4 300 à 8 600, on aboutit bien à un chiffre voisin de 50 000 fonctionnaires.

### ANNEXE III

#### **Hypothèses sur le produit des impôts et des taxes en 1997**

##### *I. Droits et taxes (y compris TVA à 16 %) sur le importations.*

En 1991, les territoires palestiniens occupés ont importé pour 883 M \$ de biens et services, dont 798 M \$ en provenance d'Israël, 9 M \$ en provenance de Jordanie et 85 M \$ en provenance des autres pays. Il est probable que cette répartition par provenance se modifiera au détriment d'Israël, les Palestiniens ayant désormais la possibilité d'importer directement de manière plus facile.

Si l'on fait l'hypothèse d'une croissance annuelle des importations de 8 % de 1991 à 1997 (pour tenir compte des importations induites par les investissements) on peut prévoir des importations totales de 1,5 milliard de dollars en 1997, avec la répartition hypothétique suivante :

Israël	50 %,	soit 750 M \$
Pays arabes	15 %,	soit 225 M \$
Autres pays	35 %,	soit 525 M \$

Les échanges entre Israël et les territoires autonomes ne sont soumis à aucune taxe et droit de douane, mais il est prévu que chaque partie remboursera à l'autre la TVA sur les produits qu'elle importe. En supposant qu'une partie seulement des transactions feront l'objet de déclaration et que l'excédent commercial d'Israël à l'égard des territoires sera important, les autorités palestiniennes peuvent espérer recevoir des remboursements de TVA à hauteur de 65 M \$.

Les importations en provenance des pays arabes seront probablement peu taxées, mais supporteront la TVA à 16 %. On peut espérer un rendement de 20 %, soit 45 M \$.

Les importations des autres pays seront sans doute taxées plus fortement, sauf pour les produits de première nécessité et pour les produits destinés au programme de développement. On peut attendre un rendement de 25 %, soit 130 M \$.

Au total, les droits et taxes à l'importation pourraient rapporter environ 240 M \$ aux autorités palestiniennes.

##### *II. TVA sur la production intérieure.*

Les autorités palestiniennes seront confrontées aux mêmes difficultés que les services fiscaux israéliens pour enregistrer les sociétés susceptibles de payer la TVA et il est probable qu'une bonne partie de la production, celle des agriculteurs et celle de toutes les petites entreprises continuera d'y échapper.

Le PIB pourrait atteindre 3,4 milliards de dollars (aux prix de 1990) en 1997 avec la répartition suivante par secteur :

• Agriculture	22 %	soit 750 M \$
• Industrie	12 %	soit 410 M \$
• Construction et Travaux publics	20 %	soit 680 M \$
• Services	46 %	soit 1 564 M \$

La TVA ne s'appliquera qu'à une partie de la production agricole (10 %), industrielle (30 %) et à 50 % de la construction et des services, soit une masse de 1,3 milliard de dollars et rapportera environ 210 M \$.

*III. Remboursement par Israël des impôts sur le revenu prélevé à la source sur les Palestiniens de Gaza et de Jéricho travaillant en Israël et dans les implantations.*

Le nombre des assujettis pourrait s'élever à 80 000, dont 70 000 travaillant en Israël et 10 000 dans les implantations. Les revenus sont bas (6 000 \$/an) et le taux d'imposition ne doit pas dépasser 15 %.

Israël rembourserait donc 75 % des impôts perçus sur les Palestiniens travaillant en Israël, soit 48 M \$ et 100 % des impôts perçus sur les Palestiniens travaillant dans les implantations, soit 9 M \$, au total 57 M \$.

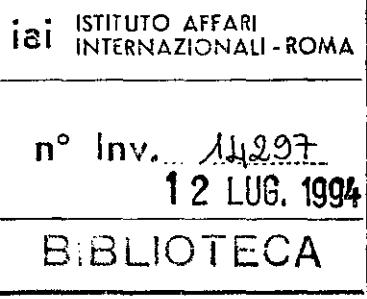
*IV. Impôts sur le revenu des particuliers.*

Même dans l'hypothèse où les autorités palestiniennes auront la possibilité de percevoir des impôts sur le revenu sur les deux tiers de la population palestinienne en 1997 (Jérusalem-Est exclue), soit sur 2 200 000 personnes, la structure des revenus n'aura pas fondamentalement changé et seuls 20 % des ménages (soit 88 000 foyers) seront taxables. En admettant que l'impôt moyen soit de 2 500 \$, le produit ne dépassera pas 220 M \$.

*V. Impôts sur les revenus des sociétés.*

En admettant, ce qui est une hypothèse haute, que 3 000 sociétés soient taxables à 37 %, avec un revenu moyen déclaré de 70 000 \$, le produit de cet impôt s'élèverait à 78 M \$.

Au total, le produit des impôts actuellement identifiables et à des taux auxquels les Palestiniens sont accoutumés, s'élèverait à environ 800 M \$.





١٦

مركز الدراسات والتراث  
الاقتصادية والقانونية والإجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

"Les Arabes israéliens et la paix au Proche-Orient"

**Youssef COURBAGE**

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des Communautés Européennes*

## Introduction :

Un israélien sur six est un arabe. Un fait démographique simple, dont on n'a pas pris toute la mesure à la lumière des exigences de la paix en Orient<sup>1</sup>. La déclaration soumise à la Commission Économique pour L'Europe et au Conseil de l'Europe en Mars 1993<sup>2</sup> souligne pour Israël des soucis de pays européens. Elle est muette sur les problèmes de sa partie "asiatique"<sup>3</sup>. Certes, au détour d'une phrase, il est signalé qu'Israël contient plusieurs groupes *religieux* : juifs, musulmans, chrétiens et druzes et que certains sont plus féconds que d'autres. Du côté arabe, les analystes ne sont pas plus loquaces ; les Arabes israéliens ne figurant pas sur la liste des "acteurs" potentiels de la paix au Proche-Orient<sup>4</sup>.

Que l'accord de Washington du 13 septembre 1993, entre ennemis majeurs, Israël et l'O.L.P., puisse par ricochet, appeler la caducité d'un contentieux mineur, entre Israéliens juifs et arabes, est envisageable. Une entente durable se traduirait alors pour les Arabes d'Israël, par une acceptation irréversible du fait israélien et un recul concomitant du phénomène en cours de "palestinisation des Arabes israéliens<sup>5</sup>".

Mais entre Arabes et Juifs d'Israël, les sujets de friction n'émanent pas seulement du problème palestinien. Les bouleversements en cours au delà de la "ligne verte", ne laisseront pas les Arabes israéliens indifférents ; mais cette minorité nationale a également d'autres sujets de préoccupations, car depuis 1948, la politique, mais aussi l'économie et la démographie, ont élevé plus d'une barrière entre la majorité juive (4 383 000 habitants) et la minorité arabe (794 000)<sup>6</sup>.

Les indicateurs socio-démographiques suggèrent que, malgré l'avance prise par les Arabes israéliens sur les Palestiniens des territoires occupés ou sur les Arabes des pays environnents, la différence entre les deux sociétés israéliennes reste de taille. Elle a même tendance à s'exacerber<sup>7</sup>. Par delà les questionnements sur les négociations en cours, sur l'émergence d'un État palestinien et sur ses contours frontaliers, les Arabes israéliens s'interrogeront plus égoïstement, sur la place que leur réservera l'avenir dans la société, dans la production et à la Knesseth israélienne.

Ces Arabes Israéliens, sur lesquels l'on reste silencieux, parce qu'ils se sont le plus souvent terrés dans leur villages et dans leurs bourgades, émergeront-ils sur la scène israélienne à la faveur de l'accélération de l'événement ? Quelle sera leur position à l'égard de leurs cousins plus nombreux de Cisjordanie et de Gaza ?

**Tableau 1**  
**Différences socio-démographiques en 1992**

Indicateur	Juifs	Arabes
Taux d'accroissement naturel (%)	11,6	30,4
Migration annuelle nette (moyenne 1991-1993)	108 000	négligeable
Proportion d'enfants de moins de 15 ans	29,0	41,5
Age moyen au mariage féminin	24,4	22,8
Taille du ménage	3,38	5,64
Taux de mortalité infantile	7,3	13,6
Taux de mortalité juvénile	1,3	4,0
Rapport filles/garçons de la mortalité juvénile	0,86	0,98
Indice de fécondité	2,62	4,20
Revenu mensuel brut d'un ménage urbain (shekels)	5 682	3 820
Revenu mensuel brut per capita (shekels)	1 495	695
Femmes dans la main d'oeuvre	43,8	16,9
Taux de chômage masculin	9,2	12,3
Taux d'emploi partiel chez les hommes	15,8	34,6
Taux d'analphabétisme féminin	5,5	17,5
Proportion de femmes de 25-34 ans (universitaires)	45,0	10,7
Proportion de population urbaine	90,4	91,3

Nous présenterons d'abord quelques traits de cette population peu connue, en insistant sur les handicaps cumulés par les Arabes israéliens avant le tournant de la paix. Nous esquisserons ensuite quelques répercussions possibles de la nouvelle donne politique.

#### **La ruralité et la confiscation de la ville :**

Parmi de nombreuses divergences, les statistiques relèvent un trait commun aux Juifs et aux Arabes israéliens, leur haut niveau d'urbanisation : plus de 9 citadins sur 10. Le "droit à la ville", la modernité qu'il introduit dans son sillage, seraient équitablement dispensés. La transition urbaine serait même plus forte chez les Arabes, chez lesquels un seul habitant sur quatre résidait en ville lors de la fondation du nouvel État.

Une autre lecture des chiffres montre, au contraire, que plutôt qu'une urbanisation inéluctable, les Arabes ont suivi le chemin d'une déconcentration dans l'espace. En estimant l'urbanisation, de manière plus précise, à partir d'unités géographiques homogènes, un constat s'impose : ruralité ou déconcentration spatiale sont allées en augmentant.

Distinguons les localités selon leur hiérarchie démographique :

- 1- Nazareth, la "capitale" arabe israélienne peuplée uniquement d'Arabes,
- 2- Sept villes mixtes judéo-arabes : Tel-Aviv/Jaffa, Haïfa, Ramla, Lod, Acre, Nazareth-Hlith, et Jérusalem-Ouest avant l'annexion de la partie orientale,
- 3- Douze localités arabes de moyenne importance (entre 10 000 et 25 000 habitants en 1989<sup>8</sup>),
- 4- Vingt cinq localités de petite taille entre 5 000 et 10 000 habitants en 1989.
- 5- Le résidu constitué par les localités de moins de 5 000 habitants en 1989.

Le tableau 2 montre comment la restructuration spatiale a joué dans le sens de la déconcentration spatiale des Arabes<sup>9</sup>. L'importance démographique de la seule ville arabe israélienne, Nazareth, s'est effondrée : 12 % des Arabes israéliens en 1950 (un Arabe sur huit), 7,6 % en 1989, 6,7 % actuellement<sup>10</sup> (un Arabe sur 15). Un Arabe sur cinq (19,7 %) vivait dans les villes mixtes en 1950, guère plus de 9,2 % maintenant. Seuls 30 à 35 000 Arabes israéliens bénéficient d'une culture urbaine véritable, d'un environnement socio-culturel citadin, tel que celui qu'offrent de grandes villes comme Tel-Aviv ou Haïfa.

**Tableau 2**  
**Effectifs et proportions des Arabes israéliens**  
**dans les différents types de localités**

(en milliers)

Localité	1948	1950	1955	1961	1972	1980	1983	1985	1988	1989
Nazareth	nd	20,0	23,0	26,2	35,3	44,1	44,8	47,1	50,6	52,0
Villes mixtes	23,7	32,9	24,9	27,4	37,3	49,5	52,3	56,6	61,3	63,2
10 000-25 000 h.	nd	nd	49,4	61,1	98,9	137,9	147,7	160,5	174,1	179,3
5 000-10 000	nd	nd	47,4	57,2	93,7	131,1	139,7	152,5	166,8	171,9
Moins de 5 000 h.	nd	nd	53,9	80,6	125,9	163,9	188,7	191,0	213,0	220,9
<b>Population totale</b>	<b>156,0</b>	<b>167,1</b>	<b>198,6</b>	<b>252,5</b>	<b>391,1</b>	<b>526,5</b>	<b>573,2</b>	<b>607,7</b>	<b>665,8</b>	<b>687,3</b>

(en pourcentage)

Localité	1948	1950	1955	1961	1972	1980	1983	1985	1988	1989
Nazareth	nd	12,0	11,6	10,4	9,0	8,4	7,8	7,8	7,6	7,6
Villes mixtes	15,2	19,7	12,5	10,9	9,5	9,4	9,1	9,3	9,2	9,2
10 000-25 000 h.	nd	nd	24,9	24,2	25,3	26,2	25,8	26,4	26,1	26,1
5 000-10 000	nd	nd	23,9	22,7	24,0	24,9	24,4	25,1	25,1	25,0
Moins de 5 000 h.	nd	nd	27,1	31,9	32,2	31,1	32,9	31,4	32,0	32,1
<b>Population totale</b>	<b>100,0</b>									

Partout ailleurs l'environnement est fait de ruralité. Gros ou petits villages, les localités où vivent les 83 % habitants restants peuvent difficilement être qualifiées d'urbaines, même si elles en présentent la qualification statistique<sup>11</sup>. Les plus peuplées Umm al-Fahm (27 100 habitants) dans le Triangle et Shefar'am en Galilée (22 100), conservent, malgré leur croissance numérique, des marques profondes de ruralité (moins de 4 000 habitants en 1950). Ce sont

d'ailleurs ces localités, les plus petites surtout (moins de 5 000 habitants en 1989) officiellement urbaines, mais sociologiquement rurales, qui ont concentré l'essentiel de la croissance démographique arabe.

Ce basculement parfois soudain, le plus souvent graduel vers les petites localités, qui va à contre-courant des schémas universels, relève beaucoup moins d'une dynamique naturelle différenciée : moindre natalité et moindre taux d'accroissement naturel des villes, que d'un écoulement surprenant de citadins vers les petites localités. Entre 1948 et 1989, 10 000 habitants ont déserté Nazareth (population moyenne sur la période de 36 000 habitants) et 5 400 les villes mixtes (population moyenne arabe de 43 000 habitants).

Malgré une opinion largement répandue<sup>12</sup>, les Arabes israéliens émigrent peu à l'étranger. Atout évident dans le renforcement de leur position démographique à l'intérieur d'un Israël fermé à son environnement arabe, cette faible propension à émigrer et par conséquent à échanger avec le monde extérieur, pourra en cas d'ouverture d'Israël, jouer en défaveur de son segment arabe. La faiblesse des mouvements migratoires hors des frontières, a pour corollaire une émigration de Nazareth et des villes mixtes vers l'intérieur d'Israël, vers des localités moins peuplées que la localité d'origine.

Il ne s'agit pas d'un mouvement vers la périphérie, d'une expansion du tissu urbain en continuité territoriale du centre-ville vers la banlieue. Ces déplacements se caractérisent par une rupture spatiale bien marquée entre le lieu d'origine et le lieu de destination. Dans des pays de grande dimension, distinguer les migrations de courte et de longue distance est pertinent. Ce n'est pas le cas en Israël où du fait de la petite superficie du pays<sup>13</sup>, l'aire potentielle des migrants est forcément limitée. Ainsi, Nazareth se trouve au centre d'un cercle très restreint géographiquement, où s'écoule l'essentiel de l'émigration arabe. Deux tiers de ses émigrants restent dans le district du Nord (3 325 kilomètres carrés) autour de la ville, dans des localités situées à quelques kilomètres, à ses portes parfois. La région de Haïfa qui accueille aussi des Nazaréens, n'est qu'à une trentaine de kilomètres. La migration arabe issue d'Acre, se destine non pas à la banlieue, mais à des localités situées à une dizaine de kilomètres (Judeidé-Makr).

Cette déconcentration spatiale est unique dans la région. Chez les Juifs d'Israël, dans les pays arabes aussi, la redistribution spatiale de la population s'est toujours soldée par une diminution de la part de la population rurale ou de celle des plus petites localités au profit d'une concentration au sommet de la hiérarchie urbaine.

Il s'agit d'une politique concertée d'"aménagement du territoire" destinée à faire obstacle à la densification de l'habitat arabe. Dans les zones rurales à fort peuplement arabe, en Galilée ou dans la zone du Triangle, des colonies juives nombreuses, bien pourvues en terre, mêmes si elles sont faiblement peuplées<sup>14</sup>, rompent la continuité du tissu démographique arabe. Dans les villes, des implantations juives installées dans la périphérie, empêchent les populations de déborder sur le pourtour des villes et freinent l'émergence d'un centre métropolitain. Cette stratégie du "containment" : "Empêcher la population arabe en contractant son espace disponible, séparer les points de peuplement arabe par des zones juives... et atomiser la population arabe en entourant ses villes d'un rideau d'implantation" a été mise en relief par Alain Dieckhoff, à qui l'on doit une théorie globale de l'occupation de l'espace d'Israël<sup>15</sup>. Nazareth, et la ville mixte d'Acre illustrent ce phénomène.

### **Nazareth :**

Le récent film allégorique de Assi Dayan, *La vie selon Agfa*, met en scène deux Arabes israéliens travaillant dans un bar de Tel-Aviv, l'un résidant à Nazareth et l'autre dans un village de Galilée. Le premier, arrive de bon matin la tête couverte par un bandage. Il avait participé à une manifestation où les Arabes avaient brûlé leurs cartes d'identité. Face à l'étonnement du villageois, le Nazaréen répond :

- *Rien de bien grave, c'est un signe de reconnaissance mutuelle.*
- *J'ai compris, il y a le couvre-feu à Nazareth ?*
- *Oui.*
- *Il n'y en a pas dans mon village, en tout cas.*

Bourgade de province sans histoire sous le mandant britannique, la ville de la vie cachée du Christ, aurait pu devenir la capitale *de facto* des Arabes israéliens. Contrairement à celle des autres villes palestiniennes, sa population ne prit pas le chemin de l'exode en 1948. Malgré le potentiel amoindri de son hinterland 156 000 Palestiniens sont restés sur leurs terres après 1948, elle aurait pu, par défaut, s'ériger en pôle de croissance, en l'absence d'autres villes concurrentes. Mais elle manqua à la fois d'hommes et de richesses. Si les processus normaux de l'urbanisation n'avaient pas été désactivés, sa population aurait atteint 100-120 000 âmes, 2 fois plus que sa population effective. De fait, de multiples facteurs politiques, sécuritaires, géographiques, économiques ont concouru à rogner son expansion.

Les Arabes israéliens, ont vécu deux longues décennies de 1948 à 1966, sous un régime d'exception réglementant les déplacements de population dans les zones de forte densité arabe (Galilée et Triangle) <sup>16</sup>. Cette législation a incidemment contribué à fixer les Arabes sur place, à empêcher leur migration vers les villes, vers la seule ville qui leur appartenait en propre, Nazareth. A partir de 1957, l'allégement des mesures d'exception fut insuffisant pour contrebalancer le réflexe acquis par les Arabes de se claquemurer sur place ; les migrations vers la ville ne reprirent point, ils cédèrent même la place à des migrations urbaines-rurales.

La poussée démographique arabe se saupoudrant en poussière sur quelques cent villages, le déséquilibre des natalités juive et arabe, n'était plus une menace. Le risque politique que l'on associe ordinairement à la croissance démographique différentielle était désamorcé <sup>17</sup>.

L'économie ajouta ses effets à ceux des mesures sécuritaires. Le secteur arabe souffre d'une langueur structurelle dont il ne s'est jamais remis. Les circuits de l'épargne et de l'investissement y sont dissociés. Recyclée dans l'économie juive en raison de l'inexistence de banques ou d'institutions financières arabes, l'épargne arabe participe au financement des localités juives plutôt qu'à celui des localités arabes. L'économie défaillante de Nazareth porte la trace de ce détournement des capitaux. Aussi, la main-d'œuvre arabe fut-elle absorbée par le seul secteur dynamique, celui des agglomérations juives, absorption encouragée par la faible étendue du territoire qui permet aux ruraux arabes de louer leurs services partout dans le pays. La population active de Nazareth, fut elle-même prise dans ce tourbillon, participant à l'instar des villages arabes à ces migrations pendulaires.

La pénurie, artificiellement entretenue, de terrains à bâtir renforce la morosité économique. Depuis 1948, le périmètre de Nazareth a été amputé de l'aire potentielle d'expansion de la ville. Sur les terres confisquées par l'administration : 120 hectares en 1948, 250 en 1953, l'on érigea des agglomérations juives : Yafa, Reina, Kajr, Kanna, Mashdal-Illith et surtout Nazareth-Illith <sup>18</sup>, qui domine de ses hauteurs son homonyme arabe, forte de son espace foncier et de ses équipements collectifs, octroyés avec largesse sans considération des ratios de rentabilité. Trois fois plus de terrains lotis et d'infrastructures pour une population, qui déjouant les perspectives : 100 000 immigrants prévus, n'atteint que 30 000 habitants effectifs à la fin de 1992.

Les richesses foncières de Nazareth-Illith, soulignent en contrepoint, la rareté du foncier qui ronge Nazareth. Le prix du mètre carré y a décuplé en 10 ans, décourageant les rares entrepreneurs tentés par autre chose que la spéculation. Mais les réclamations des élus locaux pour une zone industrielle en vue d'enrayer la montée du chômage (deux fois plus élevé qu'ailleurs), restent toujours sans écho.

Ces élus réclament, toujours sans succès, le desserrement de l'eau dans lequel leur ville est enchaînée. Faute d'extension horizontale, la ville croît donc en hauteur. Jusqu'à une certaine limite. Les étages auraient pu se superposer les uns aux autres pour faire face aux besoins des nouveaux ménages, mais l'administration qui veille à la protection de l'environnement et des sites, ordonne fréquemment la démolition d'édifices bâties en infraction de la loi. Désertier un centre saturé est la solution la plus courante. Non vers une banlieue occupée par les implantations juives, mais vers l'un de ces villages gros ou petits de Galilée.

Cette atomisation du territoire arabe se double d'une perte de substance née de la transformation de Nazareth en ville-dortoir. Loin d'attirer la main-d'œuvre des villages de son hinterland géographique, Nazareth est devenue pourvoyeuse nette de main-d'œuvre. Son ancrage à l'économie globale, qui se confirme au fil du temps, ampute la seule cité arabe, de son identité économique. Mais le décentrage n'est pas économique seulement.

Les secteurs sociaux en portent la trace. Nazareth n'a ni université, ni hôpital public <sup>19</sup>. Source évidente de tension, l'État n'a pas encore autorisé l'édification d'une université

arabe<sup>20</sup>. Sans fonds publics suffisants, il est vain d'espérer la création d'un hôpital, d'une université ou de tout autre équipement important. Or, les budgets municipaux, d'un montant trois à quatre fois moindres que ceux d'une ville juive de rang comparable, sont insuffisants. Les équipements publics plus banals souffrent eux-mêmes de ces restrictions budgétaires : 45 élèves par classe dans les écoles primaires (30 en moyenne nationale), des écoles qui ne disposent pas de sites propres s'abritent parfois dans des appartements loués.

### **Les villes mixtes :**

Dans les villes mixtes, la présence arabe a surtout marqué le pas dans celles où ils étaient nombreux, Haïfa : 18 000 Arabes en 1950, 22 300 en 1990, soit une croissance de 0,5 % par an, 5 fois moins que l'excédent des naissances sur les décès, ou massivement présents : Acre : 33 % de la population de la ville en 1950, 23 % en 1990. Ailleurs, là où ils ne comptaient, ni par leur masse ni par leur présence dans la population, leur croissance démographique ne fut pas contrariée : dans l'aire métropolitaine de Tel-Aviv, la population arabe a même quadruplé. La mixité confessionnelle est acceptée lorsqu'elle ne constitue pas une menace numérique. À Acre, en revanche, la question du nombre est restée lancinante. Des 15 000 habitants de la ville, il n'en est resté que 3 100 après l'exode de 1948, regroupés dans une vieille ville en cours de taïdification, du fait d'une poussée démographique rapide. La population arabe souhaita s'étendre hors de l'enceinte de la vieille ville, mais en restant dans le centre dans des quartiers adjacents. Les plans tracés par les urbanistes, prévoyaient au contraire, la déconcentration d'une population arabe — réputée pour son irrédentisme — non dans des quartiers adjacents, mais hors de la ville. Entre 1980 et 1983, la population arabe diminua (7 000 contre 9 100) et la population en surnombre dut élire domicile hors de la ville à Judeidé et Makr, à huit kilomètres du centre.

Les tendances normales de l'évolution démographique conduisent à des agrégations des populations dans les villes, un chemin que les Arabes d'Israël ont pratiqué dans le sens contraire. Ni leur chef-lieu, Nazareth, ni les autres villes ne concentrent de masses humaines importantes. Leurs attitudes politiques reflètent cet horizon mental confiné au monde rural.

### **La confiscation du politique :**

Les Arabes n'ont pas attendu 1952, année de l'octroi de la citoyenneté israélienne pour participer à la vie politique. Dès 1948 et 1949, l'ambivalence du vote arabe israélien se profilait à l'horizon : forte participation électorale (86 %), témoignant d'un intérêt certain pour les choses de l'État, mais orientation surprenante du vote vers les partis sionistes (66 % pour les travaillistes et affiliés, 18% pour les autres partis sionistes), responsables de la déroute qu'ils subirent quelques mois plus tôt.

Jusqu'à l'émergence des nouveaux partis arabes : Liste progressiste pour la paix, Parti démocratique arabe, le Parti Communiste (actuellement Hadash) est celui qui a le mieux cristallisé les revendications arabes. Ses positions, très proches de celles de l'O.L.P. pour les questions palestiniennes : retrait de toutes les terres occupées en 1967, État palestinien en Cisjordanie et à Gaza dont Jérusalem-Est serait la capitale, règlement du problème des réfugiés de 1948 selon les textes des Nations Unies, prônent au plan israélien une séparation totale de l'État et de la religion<sup>21</sup> et surtout, la restitution des terres confisquées par l'État. Récemment en 1989, le mouvement islamiste a fait une apparition en force, emportant aux élections municipales de 1989, la 2ème ville arabe du pays Umm el-Fahm et pénétrant même la mairie du bastion communiste de Nazareth.

De 1948 à 1992, un vote arabe israélien massif (participation supérieure à celle de l'électorat juif), n'a jamais réussi — et cherché — malgré le système de la représentation proportionnelle, à amener à la Knesseth, un nombre conséquent de députés arabes, en conformité de leur poids dans la population (15 %) ou dans le corps électoral (13 %), soit 16 députés sur 120 en 1992. Aux dernières élections de 1992, 7 Arabes furent élus, mais 3 députés sur les listes des partis sionistes : travaillistes, Meretz et Likoud<sup>22</sup>. Les électeurs arabes, sauf rares exceptions en 1977 et en 1988 (59 % de vote arabe pour les trois partis arabes), ont majoritairement voté pour les partis sionistes. En 1992, la conjonction de nombreux facteurs : perte de la confiance dans le PC, notamment du fait de la désagrégation du communisme dans le

monde, montée du mouvement islamiste, guerre du Golfe, relance du processus de paix, a provoqué un effondrement du vote arabe non sioniste, qui tomba à son faible niveau des années 70 : 39,3 %<sup>23</sup>.

Du point de vue de l'establishment politique israélien, ces résultats reflètent un succès certain de la politique de spatialisation menée sans discontinuité notable depuis 1948. En soustrayant les Arabes israéliens de la ville, il a désamorcé l'impact négatif qu'aurait pu avoir sur les institutions du pays un vote arabe contestataire tout en respectant les fondements de la démocratie représentative : un homme, une voix.

Le vote arabe n'est contestataire que lorsque la population est urbanisée. Plus la population arabe est concentrée (Nazareth, 70 % pour le PC en 1973) plus elle vote pour les partis non-sionistes. A l'inverse, la dispersion géographique est en forte corrélation avec l'intensité du vote arabe pour les partis sionistes : 95 % chez les bédouins très éclatés, 87 % dans les petits villages, 68 % dans les gros villages, 50 % dans les localités urbaines et enfin 30 % seulement à Nazareth<sup>24</sup>.

Certaines particularités de la société palestinienne permettent de rendre compte de cette surprenante liaison entre le gouverné et le Pouvoir. A l'époque ottomane, comme dans les premières années du mandat britannique, le village palestinien, qui regroupait la grande majorité de la population, était dominé par l'organisation familiale qualifiée de *hamoula*. A travers ses chefs, le village prêtait allégeance aux autorités, turques ou anglaises, lesquelles en échange, institutionnisaient l'autorité des notables. Dans les années trente, ce pouvoir de type clanique fut radicalement remis en question, avec la constitution de partis nationalistes arabes, favorisés par la montée de la population urbaine. Car cette unité sociale de base résistait mal à la dissociation des liens familiaux qui naissent de la migration, du nouveau style de vie et du brassage inéluctable des populations dans le creuset de la ville.

Lorsque les travaillistes arrivèrent au pouvoir en 1948, ce système familial palestinien, qui assure une emprise très forte des notables sur les villageois, fit contrairement à toute attente, un imprévisible retour. La guerre de 1948, l'exode, qui frappa sélectivement les populations urbaines plus encore que les rurales, contribua à renforcer le poids du village, dans les vestiges de la société palestinienne. En s'appuyant sur les pouvoirs traditionnels locaux pour la gestion villageoise, reprenant ainsi la grande tradition ottomane, les travaillistes héritèrent, presque sans effort, d'électeurs contrôlés par les *hamoulas*, rompus à une longue habitude de respect du Pouvoir quels qu'en soient les détenteurs. En échange, les chefs de *hamoulas* recevaient l'appui multiforme qui leur permit d'asseoir leur pouvoir au plan local. Les consignes de vote, étaient respectées par l'ensemble du lignage, femmes, enfants et jusqu'aux petites *hamoulas* alliées. La forte recrudescence de l'endogamie, en permettant à des électeurs potentiels encore plus nombreux de tomber sous l'emprise d'un lignage, a renforcé d'autant plus le poids des notables<sup>25</sup>. Un sentiment d'insécurité prégnant, une base démographique qui resta longtemps très frêle, ont fait le reste : chercher à se faire oublier et se distinguer le moins possible de la majorité en votant comme elle.

### **Les incertitudes pesant sur les Arabes israéliens dans la perspective de l'économie de paix.**

#### *Une base de ressources humaines fragile :*

Dans une économie fondée sur la paix et sur l'échange, les Arabes israéliens semblent donc se lancer dans la nouvelle donne avec des handicaps certains. Leur forte ruralité, leur sous-représentation au parlement, leurs liens virtuellement rompus avec le monde extérieur, ne les autorisent pas à s'exprimer suffisamment haut. Leurs ressources humaines, elles-mêmes insuffisantes, suggèrent un manque de dynamisme dans un contexte d'économie ouverte, où en sus de la majorité juive mieux placée, les concurrents externes seront nombreux.

#### **1. Education :**

L'analphabétisme a certes régressé chez les Arabes israéliens plus que partout ailleurs dans le monde arabe. Les taux d'analphabétisme sont moitié moindre chez les Arabes d'Israël : 5,8 % chez les hommes et 17,5 % chez les femmes que chez les Palestiniens des territoires occupés (10,4 % hommes et 27,1 % femmes), qui dans le futur proche seront peut-être appelés à les concurrencer encore plus que dans les années passées, sur le marché de l'emploi

israélien. Mais, dans ce qui fait réellement la différence, c'est-à-dire la formation universitaire, les Palestiniens <sup>26</sup> partent mieux armés que les Arabes israéliens avec plus d'universitaires chez les hommes (12,6 % contre 11,5 %).

**Tableau 3**

**Nombre d'années de fréquentation de l'école par âge et sexe**

**Hommes**

	Pourcentage				Médiane
Années	0	1-8	9-12	13+	
Juifs	2,4	13,8	51,9	31,9	12,0
Arabes isr.	5,8	33,9	48,8	11,5	9,9
Palestiniens	10,4	32,8	44,1	12,6	8,5

**Femmes**

	Pourcentage				Médiane
Années	0	1-8	9-12	13+	
Juifs	5,5	15,2	48,8	30,5	11,9
Arabes isr.	17,5	34,6	39,3	8,6	8,7
Palestiniens	27,1	30,8	35,6	6,5	6,4

**Tableau 3 bis**

**Répartition des étudiants à l'université  
(1989-1990)**

	1er degré				2e degré			
	Juifs		Arabes		Juifs		Arabes	
	Effec.	%	Effec.	%	Effec.	%	Effec.	%
Humanités	12 104	27,9	1 139	35,5	3 756	24,3	210	40,1
Sciences sociales	12 315	28,4	648	20,2	5 722	37,0	99	18,9
Droit	2 018	4,6	127	3,9	160	1,0	0	0
Médecine	2 764	6,4	267	8,3	1 587	10,3	92	17,6
Sciences/Maths	6 712	15,5	656	20,5	2 156	13,9	83	15,8
Agriculture	625	1,4	28	0,9	323	2,1	12	2,4
Génie/Architecture	6 888	15,9	340	10,6	1 764	11,4	27	5,1
Total	43 426	100,0	32 05	100,0	15 467	100,0	524	99,9

	3e degré				Ensemble			
	Juifs		Arabes		Juifs		Arabes	
	Effec.	%	Effec.	%	Effec.	%	Effec.	%
Humanités	1 060	24,2	45	23,9	16 920	26,7	1 394	35,6
Sciences sociales	497	11,3	10	5,3	18 534	29,3	757	19,3
Droit	41	0,9	0	0	2 219	3,5	127	3,2
Médecine	181	4,1	29	15,2	4 532	7,2	388	9,9
Sciences/Maths	1 978	45,2	82	43,4	10 846	17,1	821	21,0
Agriculture	191	4,4	6	2,9	1 139	1,8	46	1,2
Génie/Artchitecture	430	9,8	18	9,4	9 082	14,4	384	9,8
Total	4 379	100,0	190	100,1	63 272	100,0	3 918	100,0

Avec les Israéliens (Juifs), les différences dans la formation universitaire sont flagrantes. Les universités israéliennes ne comptent que 4 000 étudiants arabes, ce qui en rapport avec la tranche d'âge concernée (18 à 25 ans environ), ne représente que 2,7 % d'universitaires, soit 5 fois moins que les Juifs : 12,7 % de la tranche d'âge. Pour diverses raisons : niveau inadéquat, connaissance insuffisante de l'hébreu..., les étudiants arabes se heurtent à un véritable mur pour accéder en première année d'université : 53,3 % se voient refusés l'accès à l'université contre 19,5 % pour les candidats juifs<sup>27</sup>. De surcroît, la quasi-totalité des étudiants arabes (82 %) sont inscrits dans le premier cycle (deux tiers chez les étudiants juifs) et leur formation tend dans l'ensemble plus vers les études littéraires (36 %, 27 % chez les juifs) que vers les études scientifiques (Génie et architecture : 9,8 % des étudiants arabes, 14,4 % des étudiants juifs). A noter toutefois qu'en médecine ou en sciences et mathématiques (informatique), les étudiants arabes sont proportionnellement plus représentés, quoique sur la base d'effectifs bien moindre que dans leur poids dans la population.

Mais le problème le plus sérieux, auxquels se heurtent les étudiants arabes, est l'inadéquation entre formation et emploi. Les 14 000 diplômés arabes d'Israël ont souvent de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à leur spécialisation, peu d'universitaires arabes sont admis comme enseignants dans les établissements d'enseignement supérieur israélien : 10 postes sur 5 000 et les décisions gouvernementales de 1976 et 1977 sur l'augmentation du nombre d'employés dans la fonction publique, n'ont pas été appliquées : en 1989, on comptait 17 Arabes sur 1 310 cadres de l'administration<sup>28</sup>.

## 2. Emploi :

La fragilité de leur situation économique se répercute sur leur population active. Les Arabes israéliens comptent seulement 162 000 actifs<sup>29</sup>, 8,4 % de la population active du pays. Une faible participation économique féminine (16,9 % de la population active totale, 44 % pour les Juifs), un taux élevé de travailleurs à temps partiel (35 %, 16 % chez les travailleurs juifs) accentuent leur marginalité. La main-d'œuvre arabe israélienne, a réalisé une percée non-négligeable dans la fonction publique : 20 % en 1992 (31 % chez les juifs), dans l'enseignement surtout. Mais le secteur privé arabe, hors les boutiques et les petites entreprises de transport, dispose d'une faible autonomie économique. La main d'œuvre arabe en quête d'emploi, offre donc sa force de travail dans les secteurs économiques juifs : construction, industrie et accessoirement, l'agriculture. C'est dans ces secteurs que la concurrence risque de s'aviver avec le tournant de la paix.

**Tableau 4**  
**Répartition de la population active par branches d'activités**

**Hommes**

Branche	Juifs		Arabes	
	Effect. (1 000)	%	Effect. (1 000)	%
Agriculture	36,7	4,5	8,4	5,1
Industrie	225,1	27,6	34,9	21,2
Électricité/eau	12,2	1,5	0,5	0,3
Construction	62,8	7,7	39,3	23,8
Commerce	117,4	14,4	24,8	15,1
Transport/communications	69,3	8,5	11,1	6,8
Finance/services financiers	84,8	10,4	6,4	3,9
Services publics	160,7	19,7	25,8	15,6
Services personnels	46,5	5,7	13,4	8,1
<b>Total</b>	<b>815,5</b>	<b>100,0</b>	<b>164,7</b>	<b>100,0</b>

**Femmes**

Branche	Juifs		Arabes	
	Effect. (1 000)	%	Effect. (1 000)	%
Agriculture	12,1	1,9	0,6	1,9
Industrie	81,3	12,8	9,6	29,3
Électricité/eau	1,3	0,2	0,1	0,2
Construction	5,7	0,9	0,3	0,9
Commerce	85,8	13,5	3,2	9,7
Transport/communications	23,5	3,7	0,6	1,7
Finance/services financiers	78,8	12,4	2,8	8,5
Services publics	285,9	45,0	13,7	41,9
Services personnels	61,0	9,6	1,9	5,7
<b>Total</b>	<b>635,4</b>	<b>100,0</b>	<b>33,4</b>	<b>99,9</b>

## Deux sexes

Branche	Juifs		Arabes	
	Effect. (1 000)	%	Effect. (1 000)	%
Agriculture	48,8	3,4	9,1	4,6
Industrie	306,4	21,1	44,6	22,6
Électricité/eau	13,5	0,9	0,6	0,3
Construction	68,5	4,7	39,6	20,0
Commerce	203,2	14,0	28,0	14,2
Transport/communications	92,8	6,4	11,7	5,9
Finance/services financiers	163,6	11,3	9,2	4,7
Services publics	446,6	30,8	39,5	20,0
Services personnels	107,5	7,4	15,2	7,7
Total	1 450,9	100,0	197,4	100,0

\* Les données comprennent la population active de Jérusalem-Est, du Golan et de non-juifs d'origine arabe.

*(non)*

Dans la perspective d'une économie de la paix, l'économie israélienne pourra dès lors réguler les pressions sur le marché de l'emploi en activant la concurrence entre main-d'œuvre de l'intérieur : les Arabes israéliens en particulier et celle de l'extérieur : Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza<sup>30</sup>. Un accord de libre circulation des travailleurs entre Israël et la Palestine, pourra raviver les liens entre ces deux branches de la famille palestinienne, mais il n'est pas garanti que sur le plan économique il sera forcément au bénéfice des Arabes israéliens.

La population active palestinienne, deux fois plus nombreuse : 319 000 actifs, pour la Cisjordanie et Gaza seulement<sup>31</sup>, exporte déjà, bon an mal an, entre le tiers et 40 % de son potentiel en Israël. En 1992, les Palestiniens travaillant en Israël, ont atteint le chiffre record de 116 000<sup>32</sup>, moins que les Arabes israéliens, mais pour combien de temps encore ? Dans certains secteurs d'activité : agriculture (10 000 Palestiniens, 7 000 Arabes israéliens), construction (86 000 contre 32 000), ils sont dorénavant beaucoup plus nombreux que les autochtones<sup>33</sup>. Secteur très protégé, l'industrie israélienne n'a fait qu'entrebâiller ses portes aux travailleurs palestiniens : ils ne sont que 7 000 actifs dans ce secteur contre 36 000 Arabes israéliens. Mais, le vent de libéralisme qui balaye l'économie israélienne en mal de compétitivité<sup>34</sup>, pourrait avoir raison du protectionnisme de la *Histadrouth* (ouverte aux travailleurs arabes israéliens). Un affaiblissement de ce puissant syndicat pourrait contribuer à ouvrir les vannes de l'industrie à la main-d'œuvre palestinienne, une main-d'œuvre compétente<sup>35</sup>, bon marché et docile par son statut de main-d'œuvre étrangère. Aux yeux de l'employeur israélien, les travailleurs arabes israéliens alignent en revanche de multiples inconvénients : réclamation d'un salaire égal à travail égal, nationalité identique, inamovibilité, éloignement relatif (La Galilée est plus loin des agglomérations de Tel-Aviv et de Jérusalem que Gaza et la Cisjordanie). Le bilinguisme arabe-hébreu constitue peut-être un léger atout pour les Arabes israéliens, mais il n'est pas exclu que les Palestiniens eux-mêmes, les migrants pendulaires en particulier, aient développé l'usage d'une double langue.

Mais l'exceptionnelle natalité palestinienne, confrontée à celle des Arabes israéliens, produira très vite des arrivées nombreuses de demandeurs d'emploi palestiniens sur le marché du travail. Il y a une vingtaine d'années, les Palestiniens mettaient déjà au monde un nombre record d'enfants (taux de natalité de 45 p. mille). Leur natalité s'est encore redressée avec l'*Intifada* (49 p. mille en 1992, la plus élevée au monde). Chez les Arabes israéliens, malgré les

échos de l'*Intifada*, la natalité qui reste élevée, est néanmoins beaucoup plus basse que celle des Palestiniens (33,6 p. mille en 1992).

La conjonction d'une population plus nombreuse et d'une natalité de 50 % plus élevée, se traduira dès à présent, par des arrivées beaucoup plus massives sur le marché de l'emploi chez les premiers. Dans 10 ans en 2004, le nombre annuel de demandeurs d'emploi palestiniens (hommes seulement) sera de 50 % supérieur à celui de 1994 (croissance annuelle de 4,8 %), tandis que chez les Arabes israéliens il sera de 15 % supérieur à son niveau actuel. Dans les 10 prochaines années (1994-2004), la demande d'emploi palestinienne cumulée sera de l'ordre de 220 000, de 90 000 chez les Arabes israéliens<sup>36</sup>. Il suffirait donc que la propension de la main-d'œuvre palestinienne à s'exporter sur le marché du travail israélien se maintienne à son niveau des années récentes (35-40 %) pour que les Palestiniens arrivent dès à présent en nombres équivalents aux demandeurs d'emploi arabes israéliens. Les salaires minimum garantis et les divers avantages sociaux pourront-ils rester insensibles à ces données nouvelles ? Si les dividendes de la paix sont suffisants pour relancer des économies languides, le marché de l'emploi sera assez vaste pour assurer des emplois à tous les demandeurs. Dans l'hypothèse contraire, les segments de population les moins bien placés dans la région, risqueraient de payer un tribut particulièrement élevé comme prix de la normalisation<sup>37</sup>.

#### **L'atout démographique et sa portée politique :**

L'infériorité démographique des Arabes israéliens pourrait donc fragiliser leur position sur le marché de l'emploi, face à des Palestiniens en croissance rapide et peu exigeants. En revanche, leur démographie, qui reste beaucoup plus rapide que celle de la majorité juive, pourra aider à stimuler des transformations notables, sur la scène politique par exemple. Du strict point de vue quantitatif, la progression démographique respective des deux communautés ne cessera de renforcer le poids des Arabes, dont la prétention à faire respecter leurs droits trouvera dans cette situation un surcroît de légitimité. Quelles en sont les perspectives ?

En 1991, les démographes israéliens ont livré les projections de population israélienne par confession à l'horizon de l'an 2005. Base de travail indispensable pour entrevoir les tendances et ruptures qui s'annoncent dans la société israélienne, ces projections présentaient néanmoins plusieurs inconvénients qui ne facilitaient pas leur utilisation immédiate : incorporation de la population arabe de Jérusalem-Est et du Golan, horizon temporel beaucoup trop court (2005), pour faire ressortir des tendances qui ne se révèlent qu'à terme, inexistence de la dimension régionale... Ces projections ont donc été apurées et complétées pour prendre en compte ces divers problèmes<sup>38</sup>. Avec le recul du temps, de nouvelles données s'imposent, qui montrent que deux facteurs clés de la croissance démographique différenciée : fécondité arabe et immigration juive, dont les effets jouent en sens opposé, devront être réévalués. De telle sorte que ces projections ne retracent que l'évolution démographique minimale des Arabes et de celle de leur poids relatif dans la population israélienne.

La remontée récente de la natalité arabe israélienne -32 p. mille en 1986, 34 p. mille en 1992- traduit peut-être l'effet *Intifada*, mais peut-être aussi l'aspiration consciente ou inconsciente, à jouer le poids du nombre, pour mieux faire valoir leurs droits. Il pourrait donc s'agir d'une donnée structurelle et non conjoncturelle. Cette remontée de la natalité est un phénomène tellement exceptionnel dans le monde arabe où la natalité baisse partout<sup>39</sup> du Maroc à l'Irak, en passant par la péninsule arabique et dans les pays limitrophes d'Israël, qu'on doit le souligner avec force.

L'immigration juive a déçu les attentes des démographes. Ils misèrent sur une immigration de l'ex-URSS de 500 000 (hypothèse basse) à 800 000 (hypothèse forte) en 1991-1995. Les chiffres effectifs de l'immigration des trois années 1991-1993<sup>40</sup> suggère désormais que même l'hypothèse basse fut largement surestimée, de plus de 40 % ; 350 000 immigrants, au terme de la période 1991-1995 paraît une estimation plus raisonnable que celle de l'actuelle hypothèse basse.

Du point de vue numérique, les Arabes israéliens franchiront quelques seuils symboliques dans un horizon assez proche. De 800 000, habitants en 1994, ils atteindront le cap du million autour de l'an 2000<sup>41</sup>. Dans une quinzaine d'années en 2010, Israël comptera 1 Arabe pour 4 Juifs (1 pour 6 actuellement). A plus long terme, au centenaire de l'État d'Israël, les Arabes seront plus de 2 millions et plus de 25 % de la population.

**Tableau 5**  
**Proportions d'Arabes dans la population par districts**

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2048
Safad	11,3	12,4	13,4	14,4	15,3	16,1	16,9	17,6	18,2	18,8	19,3	19,5
Tibériade	26,4	28,5	30,3	32,0	33,6	35,0	36,3	37,4	38,4	39,3	40,1	40,4
Nazareth	50,5	53,1	55,3	57,3	59,0	60,6	61,9	63,0	64,0	64,8	65,6	65,9
Acre	63,1	65,4	67,4	69,2	70,7	72,0	73,0	74,0	74,8	75,5	76,1	76,4
Haïfa	10,6	11,6	12,6	13,5	14,3	15,1	15,8	16,5	17,1	17,6	18,1	18,3
Hadera	46,3	48,8	51,1	53,1	54,8	56,4	57,7	58,9	59,9	60,8	61,6	62,0
Sharon	20,8	22,6	24,2	25,7	27,1	28,4	29,5	30,5	31,4	32,2	32,9	33,3
Nord	35,1	37,4	39,5	41,5	43,2	44,8	46,1	47,3	48,4	49,3	50,2	50,5
Ramla	13,0	14,6	16,4	18,1	19,9	21,5	23,2	24,8	26,5	28,0	29,5	30,3
Beer Sheva	22,4	25,2	28,0	30,8	33,5	36,1	38,6	41,1	43,4	45,6	47,7	48,8
Autres*	1,6	1,8	2,1	2,4	2,6	2,9	3,2	3,5	3,8	4,1	4,4	4,5
Israël	15,3	16,6	17,9	19,2	20,3	21,3	22,2	23,1	23,9	24,6	25,3	25,5

\* Tel Aviv, Jérusalem, Petah Tiqwa, Rehovot, Ashqelon.

#### Effectifs de la population totale (milliers)

Juifs	4663	4838	5003	5158	5303	5439	5566	5683	5793	5894	5988	6032
Arabes	842	966	1093	1221	1347	1471	1592	1708	1819	1924	2023	2069

Mais les Arabes se concentrent surtout dans certaines régions d'Israël, où ils comptent actuellement, au minimum, plus de 10 % de la population, dans 7 districts du nord géographique<sup>42</sup>, à Ramla dans le centre et à Beer Sheva, dans le sud. Au sens arithmétique, les distorsions de peuplement sont déjà évidentes dans les districts de Nazareth et d'Acre, où les Arabes sont majoritaires : 50,3 % et 62,9 % respectivement. Distorsions appelées à s'étendre à d'autres districts : à Hadera, par exemple, où les Arabes seront même majoritaires (autour de l'an 2000), plus tardivement à Tibériade (40 % en 2048), à Sharon (33 %) ou à Beer Sheva (49 %). En revanche, les Arabes resteront particulièrement absents des grandes conurbations du centre d'Israël, à Tel-Aviv ou à Jérusalem. Si un terme n'est pas mis à leur ruralisation, le pays profond sera de plus en plus occupé par les Arabes, le tissu urbain par les Juifs.

L'état de paix entre les Palestiniens et Israël modifiera certainement la relation des Arabes israéliens avec l'establishment politique. Dans combien de temps et dans quel sens ? Les rares avis sur la question sont partagés. "Les Arabes israéliens pourraient être les grands bénéficiaires de la création d'un État palestinien à côté de l'État d'Israël. Leurs aspirations nationales ainsi satisfaites, ils accepteraient sans doute plus facilement le caractère sioniste de l'État d'Israël. Dans l'hypothèse idéale d'une paix entre l'État palestinien et l'État d'Israël, celui-ci pourrait plus aisément favoriser l'intégration des Arabes israéliens à la communauté nationale israélienne" pensent Bensimon et Errera<sup>43</sup>. D'autres observateurs sont plus sceptiques. Conscients de la forte poussée démographique arabe face au double tarissement de la fécondité et de l'immigration juive, conscients également de l'occupation de plus en plus tranchée de l'espace géographique et résidentiel entre les deux segments de la population israélienne, ils verraien par la fusion de quelques cantons arabes, poindre à l'horizon une espèce de Kosovo musulman, hésitant entre l'autonomie et le rattachement à une entité plus vaste. Dans le nord en Galilée et dans le Triangle, plus tard peut-être dans le Neguev, les cartes de peuplement pourraient aller dans le sens de ce scénario-catastrophe.

Entre ces positions extrêmes il y a peut-être une chance pour une voie médiane. Les Arabes pourraient convertir leur force démographique en enjeu électoral et se faire entendre par les procédés les plus légaux : le parlement et les collectivités locales. Sécurisés par l'état de paix, qui se dessine au Proche-Orient faisant reculer d'autant la menace lancinante du "transfert" dont ils furent régulièrement menacés<sup>44</sup>, ils pourraient s'enhardir à assurer leur représentation équitable à la Knesseth et dans les municipalités, répétant et allant au delà de l'expérience de la 12ème Knesseth de 1988 (60 % des votes arabes aux partis "arabes" et 8 députés arabes élus). Le nombre théorique de députés arabes susceptibles de siéger à la Knesseth, ira en augmentant mécaniquement, par le fait même de l'arabisation inéluctable du corps électoral (15 actuellement, environ 20 en l'an 2000)<sup>45</sup>. Des générations pleines correspondant aux natalités élevées d'il y a 15 à 20 ans, accéderont à la majorité électoral. Ces garçons et filles, scolarisés et plus ouverts sur le monde extérieur, du fait de la levée des obstacles frontaliers, seront moins soumis à l'emprise des *hamoulas*. De quoi remettre en question le "siphonnage" institutionnalisé depuis bientôt cinquante ans du vote arabe au profit des partis sionistes, ou mêmes religieux.

Un groupe arabe constitué d'un ou plusieurs partis au parlement et allié, le cas échéant, aux partis israéliens les plus enclins à discuter avec les Arabes, par exemple le Meretz (coalition du Mapam, Shinou et Ratz), permettra à cette minorité de mieux faire valoir ses droits. Certains droits, confisqués tacitement ou légalement, depuis l'avènement de l'État d'Israël pourront être ouverts à la négociation : droit à la terre (2 millions de dounam, toujours en litige entre les Arabes et le gouvernement), droit à la culture (érection d'une université arabe à Nazareth, accès moins malthusien aux universités israéliennes), droit à la ville (extension de l'aire urbaine de Nazareth, fonds et équipements publics au prorata de la taille de la population), droits à l'autonomie financière et économique (création de banques arabes et de zones industrielles), équité dans le recrutement dans la fonction publique et nomination de ministres arabes. Cette pénétration progressive des institutions israéliennes, permise par la croissance démographique arabe et par le retour à l'état de paix dans la région, ne laissera pas indifférent le secteur économique arabe qui pourra sortir de sa condition d'appendice inconsistant, en dépendance totale de l'économie juive.

A plus long terme, les droits nationaux des Arabes pourraient être mieux reconnus. Les institutions de l'État israélien, souvent conçues pour un pays homogène — comme le droit au retour, qui n'est reconnu qu'aux seuls Juifs — pourraient faire place à des structures binationales, qui tiennent mieux compte des réalités démographiques.

Il n'est pas facile d'imaginer comment les institutions pourront s'adapter aux réalités démographiques. Il n'existe pas de guide infaillible en la matière. Au Moyen-Orient, la gestion des problèmes de minorités est passée au second plan, avec leur déclin démographique avancé. Partout, sauf au Liban. C'est pourquoi, il n'est pas inutile de jeter un regard par delà la frontière nord d'Israël, d'autant plus que l'entité libanaise, avec sa démographie variable, capitalise à son actif une expérience d'un siècle plus ancienne<sup>46</sup> que l'israélienne. Cette expérience propre à une

société composite, montre l'adaptation des institutions politiques aux réalités démographiques fluctuantes. Adaptation pacifique parfois comme en 1943 où le Pacte National est venu prendre en considération les données démographiques nées de la création du Grand-Liban (1920), douloureuse aussi, à l'occasion de la naissance de la "Deuxième République" à Taïef en 1989, consacrant ces évolutions démographiques amorcées depuis 1943 et renforcées par la guerre civile libanaise.

### Bibliographie sélective

- Majid AL-HAJ, *Social Changes and Family processes-Arab Communities in Shefar'am*, Boulder, Westview Pess, 1987.
- Majid AL-HAJ and Henry ROSENFIELD, "The Emergence of an Indigenous Political Framework in Israel : The National Committee of Chairmen of Arab Local Authorities", *Asian and African Studies*, 23, Haïfa, 1989.
- Roberto BACHI, *The Population of Israel*, CICRED, Paris, 1974.
- Doris BENSIMON et Iglal ERRERA, *Israéliens, des Juifs et des Arabes*, Complexe, Bruxelles, 1986.
- Rafik BOUSTANI et Philippe FARGUES, *Atlas du monde arabe-géopolitique et sociétés*, Bordas, Paris, 1990.
- Sorj CHALANDON, "La loyauté tourmentée des Arabes israéliens de Nazareth", *Libération*, 16-17 juin 1990.
- Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Israel 1993*, Jerusalem, 1993 (et années précédentes).
- Central Bureau of Statistics, *Monthly Bulletin of Statistics February 1994*, Jerusalem 1994 (et mois précédents).
- Central Bureau of Statistics, *Projections of the Population of Israel*, Jerusalem 1991.
- Youssef COURBAGE et Philippe FARGUES, *Chrétiens et Juifs dans l'Islam Arabe et Turc*, Fayard, Paris, 1992.
- Youssef COURBAGE, "Les Arabes en Israël. Transition urbaine ou déconcentration spatiale ?", *Maghreb-Machrek*, no 140, avril-juin 1993.
- Youssef COURBAGE, "Contrastes démographiques en Israël : tendances récentes", *Problèmes économiques*, *La documentation française*, Paris, 16 mars 1994.
- Youssef COURBAGE, "la Population de la Palestine", *Population*, janvier-février 1994.
- Victor CYGIELMAN, "Allah triomphe à Oum el-Fahm", *Le Nouvel Observateur*, 23-29 mars 1989.
- Assi DAYAN, *La vie selon Agfa*, (film), Tel-Aviv, 1992.
- Alain DIECHKOFF, *Les espaces d'Israël-Essai sur la stratégie territoriale israélienne*, Fondation pour les études de défense nationale, 1989.
- Georges DUSSAULT, "Israël -l'enjeu démographique", *L'Afrique et l'Asie Modernes*, no 143, 1984-1985.
- Nick EBERSTADT and Eric BREINDEL, *Realities Behind Camp David : Demographic Aspects of Politics of Peace in The Middle East*, Center for Population Studies, Harvard University Press, Harvard, 1978.
- Frank ESKENAZI, "A Nazareth, les Arabes 'entre mourir et Saddam' ", *Libération*, août, 1990.

- Philippe FARGUES, "Guerre, paix et démographie au Proche-Orient", *Journée d'études sur Proche-Orient : les contours de la paix*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, octobre 1993.
- Alain FRACHON, "Violents affrontements à Nazareth entre Arabes israéliens et forces de sécurité", *Le Monde*, 23 mai 1990.
- Dov FRIEDLANDER and Calvin GOLDSHEIDER, *The Population of Israel*, Columbia University Press, New York, 1979.
- Sabri GERIES, *Les Arabes en Israël*, Maspero, Paris, 1969.
- Benjamin GIL, *Projections of the Population of Israel (1955-1970)*, Jerusalem, 1958.
- Joseph GINAT, "Israeli Arabs : Some Recent Social and Political Trends", *Asian and African Studies*, 23, Haïfa, 1989.
- Yossef GOELL, "Les Arabes israéliens : intégration ou polarisation", *The Jerusalem Post (Edition Française Internationale)*, 19-25 novembre 1991.
- Yves HELLER, "Arabes et juifs d'Israël ont un peu plus le sentiment d'appartenir à une même communauté", *Le Monde*, 29 janvier 1991.
- Jerusalem Report*, 16 Juillet 1992, cité dans : "Dossier-La nouvelle donne politique en Israël après les élections", *Revue d'Etudes Palestiniennes*, no 45, Automne 1992.
- Jacob LANDAU, "The Elections in Israel 1969", in Alan Arian (ed.), *The Elections in Israel*, Tel Aviv, 1970.
- Dan LEON, "Ramya : The Need for Understanding", *New Outlook*, September-October 1991.
- Ian LUSTICK, *Arabs in the Jewish State-Israel's Control of a National Minority*, Austin, 1980.
- Atallah MANSOUR, "Citoyen Arabe en Israël", *Les Cahiers de l'Orient*, no 10, 1988.
- Camille MANSOUR, *Les Palestiniens de l'intérieur*, Les livres de la revue d'études palestiniennes, Washington, 1989.
- Jacques RENARD, "Arabes d'Israël : la bombe à retardement", *L'Express*, 21 avril 1989.
- Nira REISS, "Processes Affecting the Distribution of Public Health Services to the Arabs in Israel", *Asian and African Studies*, 23, Haïfa, 1989.
- Henry ROSENFIELD, "Social and Economic Factors in Explanation of Increased Rate of Patrilineal Endogamy in the Arab Village in Israël", in J.G. Paristiany, *Mediterranean Family Structures*, Cambridge U.P., 1976.
- Henry ROSENFIELD, "Nazareth and Upper Nazareth in the Political Economy of Israel", in John Hofman, *Arab-Jewish Relations in Israel-A quest in Human Understanding*, Wyndham Hall Press, Bristol, 1988.
- David RUDGE, "Arab List Seeks Islamic Movement Support", *Jerusalem Post*, 3 February, 1992.
- Eitan SABATELLO, "Aspects de l'évolution démographique des minorités arabes en Israël", *Démographie et destin des sous-populations*, Colloque de Liège, AIDELF, Paris, 1983.
- Ghassan SALAMÉ (ed.), *Proche-Orient- Les exigences de la paix*, Complexe, Bruxelles, 1994.

Elias SAMBAR, *Palestine 1948-L'expulsion*, Les livres de la revue d'études palestiniennes, Washington, 1984.

Anton SHAMMAS, *Arabesques*, (traduit de l'hébreu), Actes Sud, Paris, 1986.

Sammy SMOOHA, "Existing and Alternative Policy Towards the Arabs in Israël", *Ethnic and Racial Studies*, Vol.5, no 1, January 1982.

Sammy SMOOHA, A Typology of Jewish Orientation Towards The Arab Minority in Israel, *Asian and African Studies*, 23, Haïfa, 1989.

D.V.S., "L'opinion des Palestiniens d'Israël, *Pour la Palestine*, no 27, 1989.

Ron TZOOOR, Country Statement Submitted by the Government of Israel, *European Population Conference*, 23-26 March 1993.

Jean-Pierre VALOGNES, *Vie et mort des chrétiens d'Orient- Des origines à nos jours*, Fayard, Paris, 1994.

Michel WARCHAWSKI, "Les Palestiniens d'Israël-Solidaires mais à part", *Témoignage Chrétien*, Hors série, 2e trimestre 1990.

Nathan WEINSTOCK, *Le sionisme contre Israël*, Maspero, Paris, 1969.

## Notes

1 En privé, les officiels israéliens, évoquent plus volontiers "la bombe à retardement arabe", pour reprendre une expression, dorénavant galvaudée, de *l'Express* du 21 avril 1989, Jacques Renard, "Arabes d'Israël : la bombe à retardement". Evoquant l'explosion qu'il sent venir au sein de cette énorme minorité arabe, l'interlocuteur du journaliste, Amos Guilboa, conseiller pour les Affaires Arabes du premier ministre précise que "la question n'est pas de savoir si l'explosion se produira, mais quand cela arrivera et comment".

2 Ron Tzoor, "Country Statement Submitted by the Governement of Israël", *European Population Conference*, Geneva, March 1993.

3 La Commission Economique de l'Europe mais non pas encore le Conseil de l'Europe.

4 Voir par exemple, Ghassan Salamé (ed.), *Proche-Orient-Les exigences de la paix*, Editions Complexe, Bruxelles, 1994.

5 Dans les années 70, 46% des Arabes israéliens s'identifiaient comme Palestiniens, dans les années 80, 63% déclaraient qu'ils se reconnaissaient parfaitement dans le terme de "Palestinien" et 29% assez bien, Joseph Ginat, *Israeli Arabs : Some Recent Social and Political Trends*, *Asian and African Studies*, 23, Haïfa, (1989).

6 Données récentes estimées au milieu de l'année 1994, à partir des statistiques au 1er janvier 1994, d'après Central Bureau of Statistics, *Monthly Bulletin of Statistics*, February 1994. Sur les 986.500 non juifs vivant en Israël au 1er janvier 1994, nous avons enlevé les 159.700 Arabes de Jérusalem-Est et les 16.500 Arabes du Golan. En outre, il existe une immigration récente non-juive importante vers Israël, environ 30.000 immigrants nets non-juifs depuis 1989.

7 Atallah Mansour, "Citoyen arabe en Israël", *Les Cahiers de l'Orient*, N°88, Paris, 1988, montre le recul du revenu individuel dans les familles arabes par rapport aux familles juives : 60% en 1976, 39% en 1987 (46% en 1992 pour les seules familles urbaines).

8 Le choix de 1989 (plutôt que 1992), s'impose du fait que en 1990-1992 et 1993, dans une moindre mesure, une immigration d'origine externe non-juive dépendant de la migration juive originaire de l'ex-URSS, s'est installée parfois dans des agglomérations habitées par des Arabes. La série chronologique qui vise à reconstituer la dynamique urbaine des Arabes (qui ne sont plus la totalité des non-Juifs) pouvait en être affectée. Avant 1990, la quasi-totalité des non-juifs étaient des Arabes. A Haïfa par exemple, le taux d'accroissement de la population non-juive (arabe) était de 2,5% par an avant 1989, il a bondi à 5,6% depuis avec l'arrivée d'immigrants non-juifs d'ex-URSS.

- 9 Pour plus de détails sur l'urbanisation des Arabes israéliens voir, Youssef Courbage, "Les Arabes en Israël-Transition urbaine ou déconcentration spatiale?", *Maghreb-Machrek*, N° 140, Avril-Juin 1993.
- 10 L'extrapolation en 1994 est permise pour Nazareth (car les immigrants non-juifs, ne s'y installent pas.
- 11 Plus de 2.000 habitants pour qu'une localité soit considérée urbaine.
- 12 Jean-Pierre Valognes, *Vie et mort des chrétiens d'Orient*, Fayard, Paris, 1994.
- 13 Si l'on excepte le Néguev désertique et faiblement peuplé, l'ensemble d'Israël tient en 8.100 kilomètre carrés.
- 14 En Galilée (District du Nord) il y a 293 localités juives pour 73 localités arabes ; pourtant les populations juives et arabes y sont équivalentes : 426 mille et 423 mille (fin 1992).
- 15 Alain Dieckhoff, *Les espaces d'Israël-Essai sur la stratégie territoriale israélienne*, Fondation pour les études de défense nationale, Paris, 1989.
- 16 "Tout individu qui entre dans le territoire (déclaré zone close par le commandement militaire), ou qui en sort... sans être muni d'un permis écrit, délivré par le commandement militaire... sera accusé de contravention aux lois", Sabri Geries, *Les Arabes en Israël*, Paris, Maspero, 1969.
- 17 "Il y eut de toute évidence, une volonté des différents gouvernements israéliens de restreindre toute possibilité de concentration démographique arabe. Les villes sont, il est vrai, des foyers de violence potentielle ou exprimée... L'opposition politique y est toujours plus forte qu'ailleurs", Doris Bensimon et Eglal Errera, *Israéliens des Juifs et des Arabes*, Complexe, Bruxelles, 1989. Il y a 25 ans Nathan Weinstock, *Le sionisme contre Israël*, Maspero, Paris, 1969 affirmait : "Un des effets principaux de la discrimination pratiquée à l'égard des Arabes consiste à les claquemurer dans leur village".
- 18 Ce centre est né d'une décision de l'Etat, désirant prévenir la croissance de Nazareth, seule ville exclusivement arabe, voir Ian Lustick, *Arabs in the Jewish State-Israel's Control of a National Minority*, Austin, 1989 et Henry Rosenfeld, "Nazareth and Upper Nazareth in the Political Economy of Israel", in John Hofman, *Arab-Jewish Relations in Israel-A Quest in Human Understanding*, Wyndham Hall Press, Bristol, 1988.
- 19 Pour les questions de santé chez les Arabes en Israël voir, Nira Reiss, "Processes Affecting the Distribution of Public Health Services to the Arabs in Israel", *Asian and African Studies*, 23, Haïfa, 1989.
- 20 "En 1980, les autorités israéliennes s'opposèrent à la construction d'une université arabe à Nazareth, par peur justement de la constitution d'un foyer nationaliste", Doris Bensimon et Eglal Errera, *Israéliens, des Juifs et des Arabes...*, ouv. cit.
- 21 D'où sa surreprésentation chez les chrétiens d'Israël.
- 22 Plus un député juif élu sur les listes du Hadash (PC), voir Ambassade d'Israël, *Note d'information*, Juin 1992.
- 23 23,1% pour le Hadash, 15,1% pour le Parti Démocratique Arabe 0,9% pour la Liste Progressiste, Asher Walfish, *Jerusalem Post*, cité dans : "Dossier-la nouvelle donne politique en Israël après les élections", *Revue d'Etudes Palestiniennes*, N°45, Automne 1992.
- 24 Jacob Landau, "The Elections in Israel-1969", in Alan Arian (ed.), *The Elections in Israel*, Tel Aviv, 1970. Pour Nazareth, résultats de 1973.
- 25 Au début des années 1950, le taux de mariage endogamique était de 31,5% chez les musulmans et 21,3% chez les chrétiens d'un village arabe israélien. A la fin des années 60, l'endogamie atteignait respectivement 56,3% et 38,2%. Henry Rosenfeld, "Social and Economic Factors in Explanation of the Increased Rate of Patrilineal Endogamy in the Arab Village in Israel", in J.G. Peristiany, *Mediterranean Family Structures*, Cambridge U.P., Cambridge, 1976.
- 26 Si l'on avait pu incorporer les universitaires de Jérusalem-Est à ceux des territoires occupés et les enlever des chiffres des Arabes israéliens, l'écart dans la formation de niveau universitaire aurait été encore plus grand.
- 27 Piètre réconfort, les candidats juifs originaires d'Asie/Afrique (Maghreb surtout), ont un taux de refus à l'université (25%) beaucoup plus élevé que les candidats originaires d'Israël ou d'Europe Amérique (16-18%), taux inférieur de moitié à celui des candidats arabes.
- 28 Yossef Goell, "Les Arabes israéliens : intégration ou polarisation ?, *The Jerusalem Post-Edition Internationale*, 19-25 novembre 1991.
- 29 Population active totale (198 mille) diminuée au prorata de celle de Jérusalem-Est et du Golan.
- 30 Sans mentionner les autres sources possibles qui pourraient approvisionner le marché de l'emploi : Sri Lanka, Philippines, Ethiopie...
- 31 345.000 environ avec Jérusalem-Est.
- 32 126.000 si l'on compte que Jérusalem-Est exporte par rapport à sa population autant que les autres territoires occupés.

33 Que les Juifs également qui ne sont que 68 mille dans la construction.

34 "La bureaucratie israélienne décourage autant les multinationales que ne l'avait fait le boycott (arabe)...Israël ne possède pas encore les atouts -main d'oeuvre bon marché assez qualifiée et absence de syndicats-que recherchent les multinationales", Peter David, "Milk and Honey", *The Economist*, 22 janvier 1994. "Pourquoi l'Arabie saoudite achèterait-elle des ordinateurs à Israël quand elle sait qu'elle peut les obtenir en Amérique, au Japon, ou à Taïwan", Peter Passell, "Israelis Expect Peace in Meadeast Would Bring Big Dividends", *New York Times*, 15 septembre 1993. Extraits de "Problèmes économiques-Sélection d'articles français et étrangers", *La documentation française*, 16 mars 1994.

35 "Les territoires occupés bénéficient d'une base de ressources humaines de haute qualité", Banque Mondiale, "Developing the Occupied Territories, an Investment in Peace", Extraits de : *Documentation Française*, "Problèmes économiques-Sélection d'articles français et étrangers", ouv.cit.

36 Les nombres annuels moyens d'entrants (hommes) sont supposés égaux au cinquième de la tranche d'âge 20-24 ans. Les projections sont tirées de Central Bureau of Statistics, *Statistical Abstracts of Israel 1993*, ouv.cit. (sommation des résultats jusqu'à 2005 pour les chrétiens, musulmans et druzes et correction au prorata pour déduire Jérusalem-Est et le Golan). Pour les Palestiniens, calculs d'après la structure par âge et sexe en 1991 et estimation additionnelle pour Jérusalem-Est.

37 On notera que les économistes prévoient que "du fait de l'évolution démographique, le maintien des emplois palestiniens en Israël et même leur remontée, paraissent indispensables à court terme", Michel Chatelus, "Economie d'après-guerre : normalisation, transition, coopération", dans Ghassan Salamé (ed.), *Proche-Orient-Les exigences de la paix*, ouv.cit.

38 Youssef Courbage et Philippe Fargues, "Chapitre VII : Israël et la démographie palestinienne", dans : *chrétiens et Juifs dans l'Islam Arabe et Turc*, Fayard, Paris, 1992.

39 Sauf dans les territoires occupés.

40 151 mille immigrants en 1991, 50 mille en 1992, 69 mille en 1993 (pour toutes les religions et sans tenir compte des retours dans l'année).

41 Compte tenu de leur croissance naturelle de 3,4% par an, plus élevée que celle des projections.

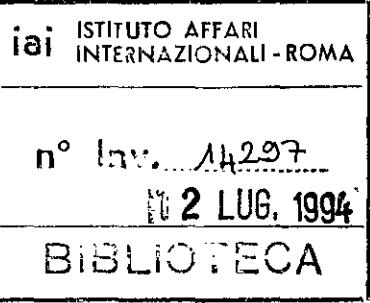
42 Et non pas la "Northern region" stricto sensu.

43 Doris Bensimon et Eglal Errera, *Israéliens, des Juifs et des Arabes...*, ouv. cit.

44 Pas plus tard que fin 1988, où le chef de l'Etat en personne, à la suite de la grève générale, qui a mobilisé des populations généralement moins politisées comme celles des villes mixtes : Jaffa, Lod ou les bédouins du Néguev, a menacé les Arabes israéliens "d'une nouvelle tragédie, comme celle de 1948", Michel Warchawski, "Les Palestiniens d'Israël", *Témoignage Chrétien*, (Hors série), Deuxième trimestre 1990.

45 L'annexion des populations arabes de Jérusalem-Est et du Golan, si elle était poussée au terme de sa logique : octroi de la nationalité israélienne et droit de vote, pourrait donc amener à terme à la Knesseth, un nombre de députés arabes encore plus imposant, près de 25 en l'an 2000, autant que le Meretz (Mapam, Shinou et Ratz) et les partis religieux ensemble.

46 Depuis qu'il existe une un Liban reconnu institutionnellement, c'est-à dire depuis 1860 à la date de la création du *Moutassarifyat* du Liban.





١٧

مركز الدراسات والتراث  
الاقتصادية والقانونية والاجتماعية  
Centre d'études et de documentation  
économique juridique et sociale  
U.R.A 1165 - CNRS

## COLLOQUE

### L'ÉCONOMIE DU PROCHE-ORIENT DANS UNE PERSPECTIVE DE PAIX

(*Parlement européen, Strasbourg, 29-30 juin 1994*)

#### "Les entrepreneurs palestiniens"

**Louis BLIN**

*Colloque organisé avec le concours de la Fondation Ford et de la Commission des  
Communautés Européennes*

A la suite de la signature de l'accord israélo-palestinien en septembre 1993, les observateurs ont souligné la nécessité d'améliorer la situation économique des Palestiniens pour qu'il puisse être appliqué. L'accord lui-même comporte des annexes économiques détaillées, qui ne concernent pas seulement les parties signataires, et met ainsi en exergue l'importance conférée au volet économique par la partie israélienne. La mobilisation des bailleurs de fonds publics internationaux dès le 1er octobre 1993, avant même l'entrée en vigueur de l'accord, a enfin parachevé la brusque projection de l'économie au premier plan d'une question dont elle était largement absente depuis 50 ans.

La découverte de l'économie palestinienne réalisée depuis que se sont engagées les négociations multilatérales sur le Proche-Orient à Madrid, n'a encore été que partielle, si bien que tracer les contours économiques du futur Etat palestinien demeure difficile. La tentative la plus globale a jusqu'à présent été réalisée par la Banque mondiale, dont l'étude *Developing the Occupied Territories. An Investment in Peace*, publiée en septembre 1993, fait désormais référence. Elle laisse pourtant de côté des questions importantes, puisqu'elle ne traite que de la Cisjordanie et de Gaza.

Or, remarquer que la majorité de la population palestinienne réside en dehors de ces territoires suffit pour considérer qu'une analyse de l'économie des Territoires Occupés excluant les Palestiniens qui n'y habitent pas est un exercice très partiel. L'étude de la Banque mondiale le reconnaît d'ailleurs de façon implicite, en mentionnant la différence considérable existant entre le produit intérieur des Territoires Occupés et leur produit national (le premier ne comptant que pour moins des trois-quarts du second), écart dû aux transferts de la diaspora. Sans cette dernière, le niveau de vie des Territoires Occupés serait largement inférieur à celui de la Jordanie par exemple, dont il s'approche actuellement.

Il n'existe pourtant à notre connaissance aucune étude globale sur la situation économique actuelle des "Palestiniens de l'extérieur". Il était certes difficile de demander à la Banque mondiale d'enquêter sur les Palestiniens de la diaspora, alors que son analyse des Territoires Occupés innove déjà par rapport à son cadre traditionnel d'intervention, qui est celui des Etats. Pourtant, c'est bel et bien la situation socio-économique actuelle de l'ensemble des Palestiniens qu'il faut étudier pour essayer de prévoir les caractéristiques et les besoins de l'économie de la future entité palestinienne. Quand on sait qu'aucun recensement précis des Palestiniens n'existe, on comprend combien l'économie palestinienne demeure méconnue. On s'attend notamment à ce que les milliards de dollars de capitaux détenus par les Palestiniens de la diaspora génèrent de forts investissements directs en Palestine.

L'identification des entrepreneurs palestiniens disséminés en dehors des Territoires Occupés constitue un préalable pour toute prévision concernant ces transferts, complétée par la connaissance de ceux qui sont restés en Palestine, afin d'esquisser les synergies, les alliances, ou les concurrences de demain. L'étude qui suit n'est que la première étape de ce travail, dont l'échelle est celle des lieux de dispersion des entrepreneurs palestiniens, c'est-à-dire le monde entier. L'enquête dont les résultats sont exposés ci-dessous couvre principalement les Territoires Occupés, la Jordanie et la Syrie.

### **Présentation de l'enquête**

L'analyse qui suit est tirée des réponses, orales ou écrites, à un questionnaire biographique unique distribué aux principaux hommes d'affaires palestiniens des Territoires Occupés, de Jordanie, de Syrie et d'Egypte, complété par des renseignements épars<sup>1</sup>. Les hommes d'affaires enquêtés, choisis en fonction de leur réputation comme les plus importants dans leur pays de résidence, sont des entrepreneurs *stricto sensu* ou de gros commerçants, l'un n'excluant pas l'autre. Cette première étude biographique des entrepreneurs palestiniens jamais réalisée s'est heurtée à certaines difficultés inhérentes au statut des personnes enquêtées.

Si les entrepreneurs des Territoires Occupés ont généralement accepté d'y répondre, ce qui marque leur besoin de reconnaissance dans le cadre de la dynamique de construction nationale palestinienne, l'enquête a été plus délicate pour ceux de la diaspora. En Jordanie et surtout en Egypte, les Palestiniens ont jusqu'à récemment eu pour stratégie de ne pas se différencier de la communauté d'affaires locale. Si cela peut aller de soi en Jordanie, où les Palestiniens sont citoyens jordaniens, il n'en va pas de même en Egypte, où la plupart des Palestiniens ont des documents d'identité de Gaza, délivrés par l'administration égyptienne. De tradition commerçante, les Gazans ont toutefois essayé bien avant 1948 jusqu'au Caire où ils peuvent aisément passer inaperçus parce que leur dialecte se rapproche de l'égyptien, ce qui a facilité leur réussite dans les affaires.

C'est seulement durant l'été 1993 qu'environ 25 parmi la centaine d'hommes d'affaires palestiniens résidant en Egypte ont fondé une Association d'hommes d'affaires palestiniens, immédiatement reconnue comme interlocuteur représentatif par les autorités gouvernementales et patronales égyptiennes. Liée au processus de paix, cette affirmation d'autonomie n'en est cependant qu'à ses débuts. En effet, les responsables de cette association refusent jusqu'à présent de rendre publique sa composition, preuve d'une méfiance persistante. Les incertitudes relatives au statut des Palestiniens qui voudraient demeurer dans leur pays d'accueil, alors que les évolutions politiques pourraient rendre possible leur retour en Palestine, sont à l'origine de cette attitude. Certains Palestiniens ont même récemment transféré la propriété de leurs biens au nom d'Egyptiens apparentés, de peur qu'ils ne leur soient confisqués. Ceci explique le faible nombre (4) d'entrepreneurs résidant en Egypte qui ont accepté de répondre à l'enquête, effectuée à un moment délicat.

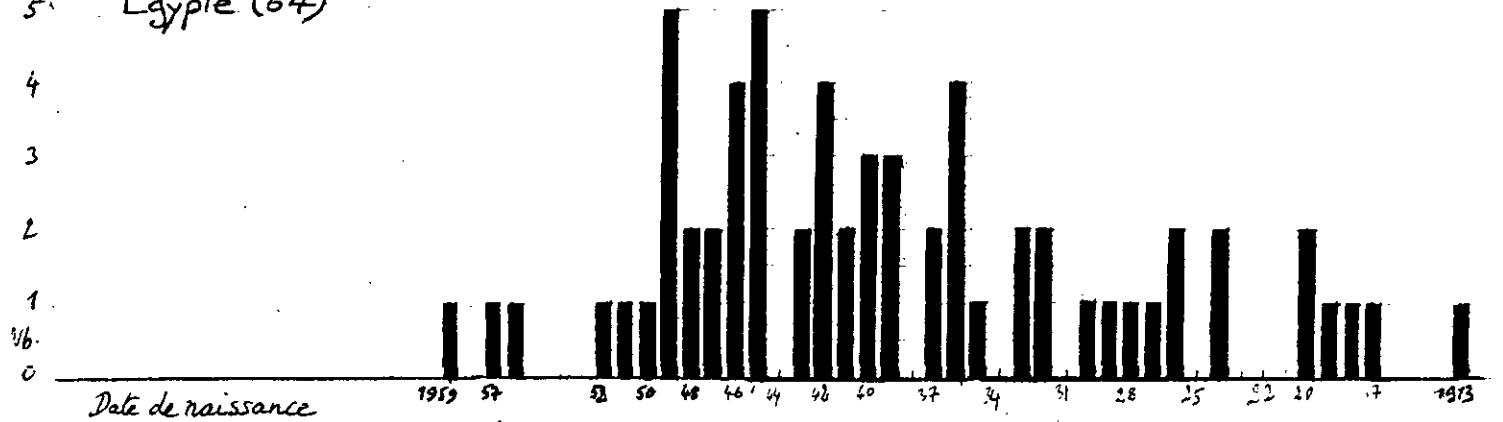
L'échantillon enquêté rassemble par contre la plupart des principaux hommes d'affaires palestiniens résidant en Jordanie (29), en Syrie (16) et dans les Territoires Occupés (52), les 6 restants habitant en Europe. S'il présente donc l'avantage pour les comparaisons d'être réparti à peu près équitablement entre Palestiniens de l'intérieur (52) et de l'extérieur (55), cet échantillon laisse par contre de côté les importantes communautés d'entrepreneurs palestiniens des autres pays arabes et d'Amérique. Les conclusions présentées ci-dessous ne s'appliquent donc qu'à un noyau, qui est toutefois de taille suffisante (107) pour permettre un traitement statistique.

### **Qui sont les entrepreneurs palestiniens ?**

Une première constatation porte sur le caractère exclusivement masculin de cette population, alors qu'il existe des femmes dans les affaires en Egypte par exemple. D'autre part, l'âge moyen des 103 entrepreneurs dont la date de naissance m'est connue est de 54,6 ans, contre 53,4 ans pour leurs collègues égyptiens, selon une enquête similaire menée quelques mois auparavant<sup>2</sup>. La majorité (54%) d'entre eux appartiennent à la tranche d'âge des 46-62 ans (voir graphiques), alors que 53% des entrepreneurs égyptiens analysés avaient de 45 à 57 ans. Il s'agit donc d'une population relativement âgée, née à 80% avant l'exode de 1948. On pourrait croire *a priori* que ce dernier constitue une rupture. Il n'en est rien, puisque les structures d'âge des entrepreneurs résidant dans les Territoires Occupés (dont 87% n'ont pas été victimes de l'exode) et de ceux de la diaspora ne diffèrent guère : les premiers ont une moyenne d'âge de 54,5 ans, et les seconds de 54,75 ans. Issus d'un peuple qui se distingue du point de vue démographique par son extrême jeunesse et sur le plan politique par la diversité des situations de vie, les entrepreneurs palestiniens apparaissent donc comme relativement et uniformément âgés.

Les 95 entrepreneurs palestiniens dont les lieux de naissance me sont connus sont très majoritairement (61%, voir tableau 1) originaires de Gaza ou de Cisjordanie (y compris toute la ville de Jérusalem). Alors que 80% d'entre eux sont nés avant 1948, seuls 29,5% ont vu le jour dans les territoires occupés cette année-là. L'entrepreneuriat palestinien s'est donc relativement moins développé chez les Palestiniens qui ont été frappés par l'exode de 1948 que chez ceux qui sont restés en Palestine ou chez ceux qui n'ont émigré qu'à partir de 1967. Puisque le

### 5. Egypte (64)



développement de l'entrepreneuriat, selon l'acception "moderne" du terme, est lié à celui de l'urbanisation, et que les Palestiniens des territoires occupés en 1948 étaient davantage urbanisés que les autres, il y a là un paradoxe démographico-économique, auquel il faut chercher une explication de nature sociologique.

Si l'on examine en détail l'origine géographique des deux grands groupes d'entrepreneurs palestiniens retenus (tableau 1), un contraste saisissant apparaît : alors que les lieux de naissance des entrepreneurs de la diaspora sont assez diversifiés, leurs collègues de Cisjordanie et de Gaza sont quasiment tous (87%) originaires de ces deux territoires, qui ont pourtant accueilli un grand nombre de réfugiés. Une analyse plus fine montre que 81% des entrepreneurs des Territoires Occupés en 1967 exercent dans la ville où ils sont nés, et même que - si l'on regroupe Ramallah et Jérusalem - seul un de ceux qui sont originaires de ces territoires travaille en dehors de sa ville natale. Une telle constante ne peut être imputée au hasard et indique plutôt que chaque métropole régionale reproduit sa propre élite économique, de manière quasi-exclusive donc. La puissance des chambres de commerce dans chaque ville constitue une autre illustration de ce phénomène. Le recensement des lieux de naissance des 40 entrepreneurs exerçant dans les Territoires Occupés et qui en sont originaires permet par ailleurs de retrouver le classement traditionnel des principales villes palestiniennes, avec sur-représentation de Jérusalem due à son statut de pseudo-capitale : les 13 entrepreneurs de Jérusalem en sont originaires, suivis par Naplouse (6 chacune), Bethléem (5), Gaza (4), Ramallah et Tulkarm (2 chacune), Jénine et Qalqilya (1 chacune).

Les origines des entrepreneurs de la diaspora sont plus diverses, mais ils sont eux aussi issus des principales villes palestiniennes, telles qu'elles se présentaient avant 1948 cette fois : Jaffa vient en tête (7), suivie par Jérusalem (6), Naplouse et Hébron (5). La sous-représentation des villes du Nord (Haïfa, Acre et Safad) est probablement due au fait que mon échantillon ne couvre pas le Liban, qui a accueilli en 1948 (avec la Syrie) la plupart des réfugiés issus du nord de la Palestine. Vu le caractère fermé des communautés d'affaires des Territoires Occupés, le fait d'en être originaire constituera probablement un avantage pour ceux des entrepreneurs de la diaspora qui voudront retourner en Palestine ou y établir des relations d'affaires. L'essor d'un tel courant ne peut pas jusqu'à présent s'appuyer sur une organisation patronale unifiée, que personne n'a pris l'initiative de constituer, ce qui est tout à la fois une cause et une conséquence du manque de visibilité des entrepreneurs palestiniens. Seule une association palestinienne basée à Genève, la *Welfare Association*, a tenté de les rassembler, avec un succès mitigé, et aucun annuaire d'hommes d'affaires palestiniens n'a jamais été publié.

Tableau 1 : Origine géographique des entrepreneurs palestiniens

	Territoires Occupés*		Autres		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
T.O. en 1948	4	8,7	24	49,0	28	29,5
T.O. en 1967**	40	87,0	18	36,7	58	61,0
Etranger	2	4,3	7	14,3	9	9,5
Total	46	100,0	49	100,0	95	100,0

\*Entrepreneurs résidant en Cisjordanie ou à Gaza. \*\*Y compris Jérusalem.

Si l'on tente de tirer des considérations ci-dessus un portrait-robot de l'entrepreneur palestinien, ce dernier a donc environ 55 ans et exerce dans sa ville de naissance s'il réside dans les Territoires Occupés, ou est originaire des principales villes palestiniennes d'avant 1948 s'il appartient à la diaspora : un profil de notable. Cette déduction est confirmée par l'examen de la profession du père des personnes interrogées : 90% des entrepreneurs des Territoires Occupés pour lesquels ce renseignement est disponible ont un père homme d'affaires (64%), propriétaire terrien ou de profession libérale (14% chacun). Le capital est donc en général hérité. Cette

caractéristique est moins prononcée chez les entrepreneurs de la diaspora, dont seuls les deux-tiers de ceux dont la profession du père m'est connue sont fils de notable. Le dénuement des réfugiés explique cette différence, mais on voit qu'il n'a majoritairement pas empêché la reproduction sociale de la concentration du capital. On retrouve dans cette constatation une caractéristique bien connue des milieux d'affaires des autres sociétés arabes de la région, le "capitalisme familial" : on n'hérite pas seulement du capital, mais d'un savoir-faire entrepreneurial. Bien que bouleversée par l'exode, la société palestinienne a majoritairement reproduit dans l'exil sa sociologie économique. En d'autres termes, la structure sociale a résisté au séisme économique. Seules quelques grosses sociétés "palestiniennes" (c'est-à-dire dont les dirigeants sont d'origine palestinienne) ne sont pas des entreprises familiales.

### **Analyse sectorielle**

La faible concentration des entrepreneurs palestiniens dans l'agriculture/élevage (tableau 2) est remarquable dans les Territoires Occupés, dont le produit intérieur est à 20% agricole, où elle s'explique par le peu de gros exploitants agricoles. En effet, l'occupation israélienne a particulièrement entravé l'accumulation de capital d'origine agricole, bien qu'elle ait entraîné une modernisation de l'agriculture palestinienne. La proportion encore plus faible de Palestiniens de la diaspora engagés dans des activités agricoles est due quant à elle à leur statut de réfugiés, qui a rendu difficile leur accès à la propriété foncière, si bien qu'ils n'ont guère à apporter dans ce secteur à la construction économique nationale, hormis des capitaux.

La présence médiocre des entrepreneurs palestiniens dans le bâtiment/travaux publics est paradoxale à deux titres. Tout d'abord, le BTP est l'un des deux principaux secteurs (avec la finance) de réussite des entrepreneurs de la diaspora, tels Hassib Sabbagh, Saïd Khoury, Abdel Mohsen Kattan et Jawad El-Ghossein. L'une des deux sociétés palestiniennes de taille mondiale (avec l'Arab Bank) est la Consolidated Contractors Co., basée à Athènes. D'autre part, la réputation de la main d'œuvre palestinienne des Territoires Occupés est telle dans ce secteur que les Israéliens ont du mal à s'en passer. Avant la fermeture des Territoires en mars 1992, ce secteur y employait environ 20.000 personnes, et 65.000 autres ouvriers du bâtiment travaillaient en Israël. Il peut de plus s'adosser sur une industrie des matériaux de construction réputée dans tout le Proche-Orient, notamment pour le sciage de pierres. Ce paradoxe pourrait s'expliquer par le fait que le secteur du BTP rassemble des micro-entreprises difficilement identifiables car souvent de nature informelle, dont l'occupation a empêché la concentration. Compte tenu des énormes besoins de l'heure en matière de construction et d'infrastructures, pour rattraper le retard imputable à l'occupation comme pour loger les rapatriés, la riche expérience internationale des Palestiniens pourra s'appuyer utilement sur les capacités locales - mal connues, mais apparemment complémentaires - afin que le BTP palestinien se montre à la hauteur de la tâche qui l'attend.

Les entrepreneurs palestiniens sont concentrés dans les services, qui rassemblent 54,2% des activités qu'ils exercent, avec une priorité marquée pour le commerce, qui représente 30,3% du total. À égalité avec l'industrie (31%), cette activité constitue leur domaine de prédilection, nombre d'industriels s'adonnant de plus au commerce. Il existe une intéressante asymétrie dans les situations du commerce et de l'industrie dans les Territoires Occupés et en dehors. À l'intérieur, l'industrie constitue le premier domaine d'activité des entrepreneurs palestiniens (34,3% du total), devant le commerce (21,4%), alors que l'ordre s'inverse à l'extérieur (27,8% et 38,9%, respectivement). Une centaine d'entreprises industrielles emploient plus de 50 personnes dans les Territoires Occupés, chiffre remarquable, compte tenu des entraves mises par l'occupant à leur développement. La prédominance du commerce à l'extérieur n'intrigue guère, puisque cette activité nécessite peu de capital préalable et n'implique pas la même stabilité que l'investissement industriel, caractérisé par le long terme. On peut imaginer que les bases industrielles des Territoires Occupés, dont le principal handicap de développement en cas de règlement politique serait l'exiguïté du marché local, pourraient trouver dans une alliance avec le

capital commercial palestinien dispersé, des opportunités d'accès privilégié aux marchés régionaux, ce qui n'exclut pas la concurrence avec les industriels de la diaspora.

La concrétisation éventuelle d'un tel scénario se trouve confortée par la présence palestinienne dans le secteur financier, importante dans les Territoires Occupés - où les projets bancaires se sont multipliés depuis un an - comme en dehors, notamment grâce à l'Arab Bank, première banque privée arabe, basée à Amman. Les réseaux de financement d'éventuels échanges commerciaux entre firmes palestiniennes établies dans divers pays semblent déjà en place, mais les infrastructures adéquates manquent cruellement.

Enfin, la portion congrue laissée au tourisme dans l'activité entrepreneuriale palestinienne - en gros, quelques familles à Bethléem et Jérusalem - constitue la meilleure illustration des entraves dont a souffert le développement économique palestinien et, *a contrario*, des opportunités du futur. Le développement du tourisme religieux (chrétien et musulman), palestinien (les millions de Palestiniens qui resteront à l'étranger, mais viendront séjourner dans leur pays d'origine) et inter-arabe réserve en effet, en cas de règlement politique, un essor phénoménal aux investissements touristiques.

**Tableau 2 : Activités des entrepreneurs palestiniens**

	Territoires Occupés		Autres		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Agriculture	6	8,55	3	4,2	9	6,3
Bâtiment, T.P.	3	4,3	9	12,5	12	8,5
Industrie	24	34,3	20	27,8	44	31,0
Services	37	52,85	40	55,5	77	54,2
Commerce	15	21,4	28	38,9	43	30,3
Finance	6	8,55	5	6,9	11	7,75
Tourisme	7	10,0	1	1,4	8	5,6
Autres	9	12,9	6	8,3	15	10,55
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100,0</b>	<b>72</b>	<b>100,0</b>	<b>142</b>	<b>100,0</b>

N.B. Les totaux sont supérieurs au nombre d'entrepreneurs parce que nombre d'entre eux exercent leurs activités dans plusieurs secteurs.

### Entrepreneurs et politique économique

Les entrepreneurs palestiniens existent : tel est le premier constat tiré de notre enquête. Peut-être primaire, il est fondamental, tant cela est méconnu. Le combat politique avait en effet jeté un voile sur la lutte économique palestinienne. La détresse des réfugiés de toutes les guerres ayant frappé depuis 50 ans les Palestiniens, la répression qu'ils ont partout encourue, la valorisation de la résistance qui a drainé vers l'engagement politico-militaire les plus dynamiques d'entre eux, au détriment de l'amélioration de la situation économique de leur peuple, auraient pu la réduire à néant. Or, il apparaît qu'à l'inverse de l'expérience connue par nombre de pays au lendemain de leur indépendance, la construction économique nationale palestinienne pourra s'appuyer sur une expérience entrepreneuriale conséquente, mais dispersée. L'un des principaux enjeux de la politique économique palestinienne sera de favoriser son regroupement.

La politique économique n'interviendra pas là en terrain vierge et elle pourrait tirer les leçons des expériences des pays voisins. En effet, les caractéristiques des élites économiques palestiniennes, telles qu'elles apparaissent au travers de notre enquête, les rapprochent beaucoup du modèle notable-citadin traditionnel au Moyen-Orient, dont l'archétype se trouve en

Syrie. Si la Palestine est un pays nouveau - Etat en cours de formation basé sur un nationalisme relativement récent - c'est tout le contraire d'un pays neuf. En matière de développement du secteur privé - l'un des domaines actuels de prédilection du "tuteur" économique des Palestiniens qu'est la Banque mondiale - la meilleure stratégie pourrait être en conséquence de combiner une politique classique d'orientation sectorielle des investissements à une prime à la modernisation du capital.

En effet, les atouts des entrepreneurs palestiniens que nous avons décrits (rappelons que la population étudiée dans cet article représente probablement ceux d'entre eux qui sont les plus proches des modèles sociaux traditionnels) peuvent rapidement devenir des handicaps. En cas de règlement politique, leur forte légitimité sociale devrait leur permettre de profiter pleinement de l'abondante disponibilité de crédits au secteur privé qui s'annonce et d'investir efficacement. On est loin du "Far East" qui s'est développé en Europe de l'Est depuis 1989 et de ses "entrepreneurs cow-boys". Les réseaux internationaux privés palestiniens constituent également un atout appréciable. La structure familiale du capital peut quant à elle représenter un avantage si elle contribue à instaurer la confiance nécessaire à l'investissement, ou un inconvénient si elle entrave l'amélioration de la productivité ou la dévolution des responsabilités.

Dans une société dont la structure démographique empêche la majorité des fils d'hériter l'affaire du père, et à l'héritier (ou aux héritiers si des frères s'associent pour diversifier les activités du père, cas relativement fréquent) d'être maître chez lui avant un âge assez avancé, ce problème est aigu. Dans ce cas, la caution sociale du père pourrait peut-être permettre à des "fils de famille" de bénéficier des prêts concessionnels nécessaires au lancement d'entreprises, qui pourraient rechercher des financements supplémentaires à la bourse d'Amman ou sur le marché financier en projet à Ramallah... La modernisation du capital passerait ainsi par une première étape d'élargissement/rajeunissement du capitalisme familial traditionnel, qui favoriserait l'émergence d'une population d'actionnaires/investisseurs susceptible d'assurer le renouvellement et la diversification sociale de la classe d'entrepreneurs autochtones. Enfin, un accès non-discriminatoire des Palestiniens de la diaspora à l'actionnariat local permettrait de concilier modernisation et internationalisation du capitalisme en Palestine.

L'occurrence d'un tel processus contribuerait sans doute à vaincre la méfiance des hommes d'affaires palestiniens de la diaspora. Les commerçants, les entrepreneurs de travaux publics et les banquiers se sont déjà placés pour profiter de l'ouverture du marché palestinien, ce qui n'exige dans ces secteurs qu'un investissement de petite taille. L'attitude des industriels interrogés dans le cadre de notre enquête est plus attentiste et leur engagement dépendra du degré d'ouverture du marché palestinien à leurs produits, de la concrétisation des options libérales affichées par les dirigeants palestiniens et, surtout, de l'affirmation de leur pouvoir en Palestine. Les industriels de la diaspora sont en général disposés à investir dans les zones libérées, éventuellement dans des activités complémentaires aux leurs, mais ils s'accordent pour conserver leur base dans les pays d'accueil. Ils ne voient en effet pas d'exclusivité entre le renforcement de leurs affaires actuelles et leur extension à la Palestine.

## Conclusion

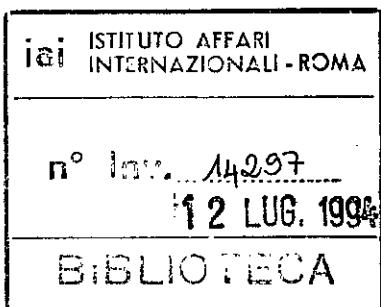
Les entrepreneurs palestiniens connaissent une situation unique dans le Proche-Orient d'aujourd'hui : ils ne trouvent en face d'eux aucun secteur public économique, et pour cause. Les conditions de l'édification économique nationale palestinienne les appellent à s'emparer de l'espace économique, pratiquement sans limitation. Se montreront-ils à la hauteur de la tâche, ou l'Etat sera-t-il conduit à occuper la place, suivant une inclinaison traditionnelle ? Les entrepreneurs palestiniens disséminés dans le monde entier et les responsables de la politique économique palestinienne se trouvent brusquement confrontés au redoutable défi de la construction commune.

L'accord "Gaza-Jéricho d'abord" peut se traduire comme suit : les Palestiniens n'obtiendront pas justice par la diplomatie, ni ne se feront justice par la force ; ils ont par contre gagné par la force et la diplomatie le droit de s'atteler à la construction de leur avenir sur leur terre. Pour la première fois probablement dans les annales diplomatiques, de la réussite de ce processus, durant la période intérimaire fixée par l'accord israélo-palestinien, dépend la création ou non d'un Etat. Les Israéliens ont en effet admis de manière implicite que cette éventualité était liée à la capacité des Palestiniens de s'auto-gouverner à Gaza et Jéricho. Si Israël n'entrave pas ce processus, la lutte pour l'indépendance palestinienne se transmuer donc en premier lieu en un défi économique.

L'édification économique de la Palestine survient alors que, suite à un processus d'affirmation politique autonome, les Etats arabes avoisinants tentent de rattraper le mouvement de globalisation économique dont ils sont jusqu'à présent restés largement à l'écart. La fin du conflit israélo-arabe devrait donc engendrer deux mouvements, simultanés et d'apparences contradictoires, d'internationalisation économique des Etats du Proche-Orient, d'une part, et d'introversion de l'économie palestinienne dispersée, d'autre part.

<sup>1</sup> Cette enquête a été réalisée en 1993-94 avec Mme Leila Carmi, du Consulat général de France à Jérusalem, pour les Territoires Occupés, et MM. Sari Hanafi pour la Syrie et Nassim Barham pour la Jordanie, que je tiens ici à remercier.

<sup>2</sup> L.Blin, E.Gobe, *Egypte 1993-94*, Arabies éd., Paris, 1993, 142 p. Cette étude réalisée au premier semestre 1993 rassemble notamment la biographie des 64 principaux hommes d'affaires égyptiens.



## Les entrepreneurs palestiniens en Syrie

### Situation économique et perspective

Sari Hanafi

*Texte provisoire présenté pour le colloque "L'économie du Proche-Orient dans une perspective de paix"*

*Strasbourg 29-30 juin 1994.*

Depuis l'amorce du processus de paix entre Arabes et Israéliens, maintes interrogations se surgissent, en ce qui concerne l'avenir de la diaspora palestinienne et l'éventuel rôle qu'elle peut jouer sur le plan économique et politique. Il y a autant de facteurs subjectifs liés à la volonté des acteurs à participer à la construction de leurs territoires autonomes, que des facteurs objectifs, juridique et politique. Autrement dit, le potentiel des acteurs économiques, tel que les entrepreneurs palestiniens, à s'investir physiquement (par le retour) ou investir leurs capitaux n'est pas séparable de la capacité des négociateurs palestiniens à assurer un base "étatique" saine favorable à l'instauration d'une structure économique.

Nous allons étudier d'abord des éléments concernant la situation économique des Palestiniens en Syrie pour ensuite nous intéresser aux entrepreneurs, étant donné l'attente est grande de la part des négociateurs palestiniens pour que ces acteurs économiques jouent un rôle dans la construction du future Etat palestinien.

En fait, l'émergence de groupe des entrepreneurs constitue un des phénomènes les plus commentés de la transition socio-économique actuelle dont témoignent les sociétés post-totalitaires ou les sociétés arabes.<sup>1</sup> Epiphénomène/ mode/ passage, les entrepreneurs sont-ils la traduction d'un simple recherche individuelle de profit ou représentent-ils de futures élites politiques qui survivraient à la période de transition.

Dans cette perspective, et à travers l'analyse des discours des entrepreneurs palestiniens nous allons étudier le rôle potentiel qu'ils peuvent jouer dans la période de mise en place des territoires palestiniens autonomes. Nous nous interrogeons s'ils répondent seulement à une logique proprement individualiste ou se sentent-ils responsables collectivement dans une logique qui s'apparente à celle du contexte de la "libération nationale" ou à celle du développement?

#### I- Eléments de la situation économique des Palestiniens en Syrie

Dirigée par le parti Ba'th, nationaliste arabe, la Syrie est le leader des pays arabes en matière d'intégration des Palestiniens dans la société syrienne. Les Palestiniens y jouissent des mêmes droits et devoirs que les citoyens syriens.

Ils ont un titre de résident permanent (ou plutôt un titre temporaire à durée indéterminée) qui leur permettent de postuler un emploi autant dans le secteur privé que public. Ils font le même service militaire, durant deux ans, mais dans une armée spéciale dite Armée de la libération de Palestine<sup>2</sup>, à l'exception d'un certain nombre d'ingénieurs et de médecins qui le font dans l'armée syrienne.

Cependant, les Palestiniens n'ont pas théoriquement le droit de posséder plus d'une propriété ou d'un terrain, mais ceci est contourné par la pratique des prêt-nom.

<sup>1</sup>- Voir, par exemple, Said Tangeaoui, *Les entrepreneurs marocains. Pouvoir, société, modernité*, Paris, Karthala, 1993.

<sup>2</sup>- C'est une armée commandée au même titre que l'armée Syrienne par le ministère de la Défense

La diaspora palestinienne en Syrie compte en 1986 276 183<sup>3</sup>, mais l'estimation actuelle s'élève à environ demi million. La majeure partie d'entre eux résident dans des camps fortement urbanisés. Etant donné que ces camps se situent à la périphérique des villes, ils sont également habités par des classes populaires syriennes.

La moyenne mensuelle des ressources pour la famille palestinienne est de 3620 livres syriennes<sup>4</sup>, c'est-à-dire 532 L.S. par personne (le nombre moyen de la famille 6,8). Ce chiffre peut être considéré comme très bas et ne couvre pas les besoins nécessaires de la famille.<sup>5</sup> Il nous paraît que la situation économique des Palestiniens est inférieur aux citadins Syriens.<sup>6</sup>

Les ressources des Palestiniens varient selon le camp habité : du camp Yarmouk considéré "bourgeois" au camp de Dar'a le plus démunie. On peut diviser ces camps en quatre catégories en fonction du montant des ressources individuelles:

- 1- camp de ressources élevées<sup>7</sup> (635 L.S.) : Yarmouk.
- 2- Camps de ressources relativement élevées (524-521 L.S.) : Homs et Lattaqier.
- 3- Camps de ressources moyennes (467-447 L.S.) : Khan Danoun, al-Sayida Sinab, al-Nirab et Hama.
- 4- Camps de ressources basses (410-344 L.S.) : Khan al-Chih, Jarmana, al-Sbena et Dar'a.<sup>8</sup>

Comme nous l'avons annoncé dans l'introduction, nous allons seulement nous intéresser aux entrepreneurs palestiniens et leur participation dans l'économie syrienne ainsi que leur éventuelle contribution à l'économie palestinienne des territoires autonomes.<sup>9</sup>

<sup>3-</sup> Source : Annuaire statistique palestinien de 1986, Bureau central de statistique palestinien, Damas. Ce chiffre nous apparaît loin de la réalité du fait que une partie des Palestiniens ont la nationalité syrienne.

<sup>4-</sup> Ce chiffre et ceux qui vont suivre, sauf indication contraire, est issus d'un recensement des ressources et des consommations de la famille palestinienne résidente dans les camps syriens en 1986. Cf. Ahmad Yunes, *mostawayat al-faqir. drasa tahlilyya min waq' mash nafaqat wa dakhl al-osra al-falestiniyya li'am 1987-88 (les niveaux de la pauvreté. Etude analytique issue du recensement des ressources et des consommations de la famille palestinienne 1986-1987)*, Actes du colloque sur ce recensement, co-organisé par le département économique de l'OLP et par le Comité économique et social de l'Ouest Asiatique de Nations Unies, Damas, avril 1989, p. 5.

<sup>5-</sup> Les coûts nécessaires de la vie en Syrie, d'après une étude de Fahd al-Khatib, pour une famille composée de six personnes sont estimés à 5400 livres syriennes dont la moitié est pour obtenir les calories minimums. Cité par A. Yunes, *op. cit.*, p. 7.

<sup>6-</sup> Nous mettons en parallèle la situation des Palestiniens avec celle des citadins Syriens et non pas avec tous les Syriens du fait que la plupart des Palestiniens vivent dans les villes. Les ressources de ces derniers sont, par contre, supérieures à celles des ruraux syriens.

<sup>7-</sup> La comparaison se fait toujours par rapport aux autres camps palestiniens en Syrie.

<sup>8-</sup> Il faut relativiser ces chiffres, étant donné qu'ils ne tiennent pas compte des revenus non-déclarés provenant de l'économie souterraine qui constituent un ballon d'oxygène pour de nombreuses familles.

<sup>9-</sup> Cette étude interprète le résultat d'une enquête menée auprès des 24 entrepreneurs palestiniens résidents en Syrie, au mois de mars 1994. Nous avons évité de recourir aux annuaires des chambre du commerce ou de l'industrie pour recenser ou évaluer la taille des entreprises à cause de l'imprécision dans leurs données. La raison en est que, d'une part, c'est chez les entrepreneurs que l'éphémère est le plus présent, et que des fortunes se font et se défont du jour au lendemain ; et d'autre part, les entrepreneurs morcellent leurs activités et adoptent une stratégie multiforme quant à l'allocation de leurs ressources pour ne pas passer dans une tranche supérieure d'impôt.

Bien que nos interlocuteurs aient souvent été contactés par le biais de nos relations, les entretiens n'ont pas été faciles. Ils ont répondu à toutes nos questions sauf celles qui concernent leur chiffre d'affaires : question tabou !

## II- Les entrepreneurs palestiniens

Les entrepreneurs s'orientent plus vers l'industrie (27% de la population active) et le service (21,2%) que vers la commerce (5,8%) ou l'agriculture (2,4%).<sup>10</sup>

Les entrepreneurs palestiniens sont prospères bien avant l'ouverture économique du début des années 90. Ils s'investissent surtout dans le domaine de la confection et de l'industrie de textile. A titre d'exemple, la plus grande usine de fabrication de chaussettes est la propriété d'un Palestinien, M. Jabre. Dans le domaine du prêt-à-porter, on trouve des Palestiniens parmi les commerçants les plus connus et les plus anciens du souk de Hamadiyya (Fraige) ou al-Sallihyya (Assia).

Les Palestiniens ont deux sources d'enrichissement que les Syriens n'ont pas. Le système de l'épargne avec l'UNORWA (Agence des Nations Unies pour les Réfugiés) qui permet aux fonctionnaires de cette Agence<sup>11</sup> d'épargner tout ou partie de leur salaire pour pouvoir ensuite le récupérer avec ses intérêts en dollars. De plus, cette épargne n'est pas soumise au taux de change officiel, ce qui est très avantageux. Une partie de nos interlocuteurs ont été de simples enseignants qui se sont convertis en hommes d'affaires, surtout dans le commerce, après avoir touché leurs retraites en dollars. L'autre source est le argent envoyé par les immigrés palestiniens dans les pays du Golfe.

### II-1. L'origine sociale des entrepreneurs

Ce qui vous frappent en écoutant les entrepreneurs palestiniens, c'est le caractère austère de leurs parcours. La plupart d'entre eux sont self-made-men et d'origine très modeste. Ils sont arrivés en Syrie en 1948 les mains vides et ont commencé leur vie professionnelle comme de simples ouvrier pour entamer ensuite une ascension sociale et économique très graduelle : chef d'équipe, contremaître, associé à une petite entreprise, etc.. Nos interlocuteurs ont évoqué la précarité et la difficulté de leur travail avant la naissance de leur affaire : vendeur sur la chaussée, ouvrier de textile, ouvrier de confection, etc. On peut noter quelques exceptions: certains ont amené de Palestine un capital (le cas de Ghiyath Sa'd al-Din) ou un savoir faire (La famille Aissa) ou les deux (Issa Frage).

### II-2. Les caractéristiques des affaires

Généralement, les entrepreneurs palestiniens sont orientés vers des domaines d'activités légales. Ils répètent sans lasse que la réussite et les gains financiers ne peuvent se justifier qu'en fonction du labeur effectué. Que ce soit par conviction ou non, leur marge de manœuvre est de toute façon objectivement limitée dans le système économique syrien où la solidarité régionale et les réseaux politiques ont une extrême importance.

Ils évitent, comme leurs collègues syriens, de se lancer dans les grands projets industriels. Ils préfèrent commencer par des projets de promotion immobilière (profits sûr et maximum en un court laps de temps) et par la commerce.

Concernant leur fortune, les entrepreneurs sont plutôt discrets. Ils évitent d'étaler leur richesse ou leur puissance. Ils accordent très peu d'importance aux signes extérieures de richesse ou aux dépenses ostentatoires.

Une autre caractéristique des affaires palestiniennes est qu'elles sont peu ouvertes aux marchés arabes. C'est d'ailleurs une caractéristique qui les distingue de leurs homologues syriens. En effet, mes interlocuteurs se plaignent souvent des problèmes posés par leurs documents de voyage. Un visa pour la Jordanie, la proche voisine de la Syrie, demande au moins deux mois (s'il n'est pas refusé). Quant aux monarchies du Golfe, le visa est quasi impossible pour les palestiniens n'ayant pas un contrat de travail,

<sup>10</sup>- Cf. Hamed Mustafa Abu-Jamra, al-khasa's al-dimografiyya wa al-iqtisadiyya llfalstiniyyin almokimin bil-mokhayamat fi soria. min bayanat drasit dakhl wa nafaqat al-osta l'am 1986, (Les caractéristiques démographiques et économiques des Palestiniens résidents dans les camps en Syrie. D'après les résultats de l'étude sur les ressources et les consommations de la famille en 1986), Actes du colloque *op. cit.*, p. 16.

<sup>11</sup>- Les fonctionnaires sont souvent des Palestiniens travaillant dans le domaine de l'enseignement dans les écoles liées à l'UNORWA.

même bien avant la deuxième guerre du Golfe. C'est pourquoi, la plupart de grands entrepreneurs possèdent des passeports syriens pour pouvoir suivre leurs affaires en dehors de la Syrie. Un entrepreneur nous a rapporté qu'il a embauché un Syrien, spécialement pour aller chercher les pièces détachées au Liban depuis que ce dernier a exigé un visa préalable pour les Palestiniens. Craignant de ne pas pouvoir éventuellement se déplacer, un autre entrepreneur vend ses produits de confection au pays du Golfe à travers des intermédiaires arabes ayant l'accès facile à ces pays.

En fait, la plupart des palestiniens interrogés ont indiqué qu'ils ont des membres de leur famille dans tous les pays arabes, surtout au Liban, Jordanie et les monarchies du Golfe. Certains ont déjà discuté avec eux de la possibilité d'élargissement du marché ou de la production à ces pays où ses proches résident. Quoi qu'il en soit, ces projets se heurtent de nouveau à la difficulté de voyager (problème du visa). Il faut noter, cependant, que ceux qui ont des frères sur qui ils peuvent s'appuyer, ont ouvert des branches autonomes de leurs affaires dans des pays arabes où ses frères résident. Jusqu'à présent, la dispersion des membres de la famille palestinienne, qui aurait pu être un atout pour une dynamique d'échanges commerciaux dans la région, ne joue pas son rôle tant que les barrières douanières et administratives ne s'allègent pas.

Après la crise du Golfe, on assiste à un nouvel exode de Palestiniens vers la Syrie. Une partie d'entre eux, après avoir récupéré ses argent du Koweit, ont entrepris des projets de moyenne et petite taille et souvent dans la domaine de spéculation foncière ou dans la domaine de commerce, mais rarement dans des projets industriels.

### III- Les entrepreneurs dans une perspective de paix

Les entrepreneurs palestiniens comme le reste de la population palestinienne en Syrie est très sceptique vis-à-vis de la déclaration de principe israélo-palestinien : d'une part, Ils se sentent laissés pour compte comme les autres parties de la diaspora palestinienne, et d'autre part, la société syrienne a bien intégré la communauté palestinienne par les mesures que nous avons évoquées au-dessus. Depuis l'expulsion des cadres de l'OLP en 1982, les palestiniens résidant en Syrie ont très peu de relation avec leur Organisation. Ils ne jouissent pas des services offerts par exemple aux Palestiniens des territoires occupés.

Les entrepreneurs interrogés ont rarement montré de l'enthousiasme pour investir une partie de leurs capitaux dans les zones autonomes, et encore moins pour s'y installer. A notre question concernant ce sujet, leurs réponses ont évoqué divers arguments politiques et économiques. Voici quelques témoignages qui permettent de se faire une idée sur leur attitude :

"Le traité de paix est tellement ambiguë et n'offre aucune garantie pour que nous investissions en territoires occupés. (...) On n'a pas ni une autorité politique palestinienne pour nous défendre, ni une garantie internationale. Ce qui nous est permis jusqu'à maintenant, c'est une sorte de pouvoir municipal! Je ne suis pas sûr que si la droite israélienne arrive au pouvoir, elle ne mette pas en cause le traité par conséquent confisquent nos biens"<sup>12</sup>

"Moi, je suis de Hayfa. Qu'est-ce que vous voulez que j'aille faire à Gaza? Pour y être à nouveau réfugié?! Et de plus, je n'y connais personne. Par contre, ça fait 46 ans que je vis en Syrie. Je connais tout le monde et surtout le système. J'ai supporté toutes ces années d'austérité en Syrie avant 1993. Je ne peux pas maintenant subir à nouveau un contexte dont j'ignore l'issue. Mes affaires marchent ici, et le capital est disons lâche. J'ai peur d'aller l'investir n'importe où".<sup>13</sup>

"Yasser Arafat est un traître, il a cédé tout aux Israéliens sans pour autant pouvoir assurer l'autonomie pour les territoires occupés. (...) Je ne veux pas investir mon argent là-bas avant qu'un Etat palestinien indépendant".<sup>14</sup>

<sup>12</sup>- Entretien avec un commerçant du souk d'al-Hariqa.

<sup>13</sup>- Entretien avec un patron des usines d'industrie de textile.

<sup>14</sup>- Entretien avec un patron d'un complexe de produits laitiers.

"j'ai soixante quatre ans, ce n'est pas à cet âge que je veux m'aventurer ; sauf s'il s'agit de retourner à ma ville natale, Jafa. (...) Mes fils et filles sont nés ici et ne connaissent que ce pays"<sup>15</sup>

Il est inutile de commenter des propos suffisamment explicites, mais on doit signaler une phrase qui est souvent répétée "le capital est lâche". Ce manque d'audace n'est pas de nature inné, il ne traduit d'ailleurs pas seulement la psychose des entrepreneurs palestiniens qui ont vécu dans le système économique syrien marqué par l'incertitude, mais reflète un calcul économique étudié soigneusement par certains entre eux. Au-delà de l'instabilité politique des territoires occupés, ceux-ci sont considérés comme difficiles à explorer à cause du manque d'infra-structures économiques nécessaires au lancement d'affaires. Cette analyse n'est pas en effet partagée par tous. H. al-Safori, un jeune entrepreneur, voit dans la situation de ces territoires "une occasion unique dans le monde" à saisir : "N'importe quel investissement devrait marcher dans une terre sans structure économique vierge". Il faut noter que cet entrepreneur est déjà allé en Jordanie pour étudier avec des hommes d'affaires palestiniens et jordaniens les potentialités du marché des territoires occupés. Il a même rencontré S. al-Fakhori, un grand banquier palestinien, pour discuter avec lui de la possibilité d'y monter une usine pour la fabrication de papier. Politiquement, il est très favorable au processus de paix entamé par l'OLP.

Quand nous avons évoqué les avantages offerts par le nouveau contexte palestinien en territoires occupés pour les investisseurs (à savoir un système plutôt libéral dans lequel "l'Etat" (l'OLP) se montre désengagé économiquement), une bonne partie des entrepreneurs interrogés expriment leur satisfaction. Mais ils ne veulent pas s'exposer au risque d'être les pionniers en matière d'investissement là-bas.

Si les Palestiniens sont sceptiques vis-à-vis de l'accord entre l'OLP et Israël, ils croient moins encore à une détente inter-arabe. Pour cette raison, ils n'envisagent pas à moyen terme, selon eux, d'utiliser leur support familial pour accroître leur champ d'action économique ou leur marché.

\* \* \* \*

En somme, si le marge de manœuvre de petits entrepreneurs est réduite, étant donné qu'ils n'ont pas de capitaux disponibles et que, disent-ils, tout leur argent circule, celle de moyens et grands entrepreneurs est illimitée. Il nous apparaît que ces derniers sont bien intégrés dans la société syrienne. S'ils sont souvent de type self-made-man, cela ne les empêche pas de s'appuyer sur des réseaux clientélistes y compris en s'alliant à la bureaucratie syrienne. Mais ils restent dans ce domaine moins doués que leurs homologues syriens<sup>16</sup>, étant donné que ces derniers sont plus enracinés dans les rouages du système politique et économique.

L'attitude hostile au traité de paix entre Palestiniens et israéliens manifestée souvent par les entrepreneurs nous semble basée plus sur des argumentations de types économiques ou politiques qu'idéologiques. On est loin des discours périphériques revanchards, gauchistes ou islamistes, que les Palestiniens de certains courants à l'intérieur de l'OLP ont l'habitude d'employer.

Les entrepreneurs palestiniens sont plutôt indifférents à l'égard du processus de paix et d'autonomie d'une toute petite partie des territoires occupés. Il ne pensent pas assez aux conséquences qui peuvent déboucher de la reconnaissance israélienne et internationale de leur identité politique. Ils n'éprouvent pas le devoir "patriotique" de retourner ou d'aider par leur investissement le jeune territoire autonome. La communauté palestinienne en Syrie nous semble, à cet égard, très singulière par rapport aux autres parties de la diaspora, car, comme nous l'avons évoqué au début, elle est bien intégrée dans la société syrienne. Cette intégration, néanmoins, ne peut pas être une assimilation totale ou le sentent d'être Syrien, comme l'indique certains propos :

"Bien que je sois marié avec une Syrienne et que je n'aie jamais habité dans un camp de réfugié, je ne me sens pas syrien et eux, de leur côté, ne me considère pas comme ainsi. (...) Tant que j'ai un misérable document de voyage qui m'empêche d'aller suivre les expositions industrielles et commerciales en Europe, comme les hommes d'affaires syriens, je ne peux pas me sentir syrien". Un autre entrepreneur hausse le ton

<sup>15</sup>- Entretien avec un commerçant de gros de produits pharmaceutiques.

<sup>16</sup>- Concernant les entrepreneurs syriens, voir Joseph Bahout, *Les entrepreneurs syriens. Economie, affaires et politique*, mémoire du DEA en Sciences politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris, octobre 1992.

en allant jusqu'au point d'imputer l'échec partiel de ses affaires au fait qu'il est Palestinien : "Je suis le plus ancien fabricant de chemises et le plus ancien commerçant de gros du souk al-Hariqa, et pourtant la plupart de mes clients ne sont que des ruraux damascènes. Les Damascènes préfèrent acheter d'un Juif que d'un Palestinien".

