



Assemblée générale

Distr. générale
2 août 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session
Point 36 de l'ordre du jour provisoire*
Question de Palestine

Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien : aspects fiscaux

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du secrétariat de la CNUCED.

* [A/74/150](#).



Rapport établi par le secrétariat de la CNUCED sur les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien : aspects fiscaux

Résumé

Le présent rapport est soumis en application des résolutions [69/20](#), [70/12](#), [71/20](#), [72/13](#) et [73/18](#) de l'Assemblée générale, dans lesquelles l'Assemblée a demandé à la CNUCED d'évaluer les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien et d'établir un rapport à ce sujet.

I. Introduction

1. Depuis 1967, la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza sont sous occupation militaire israélienne, et le peuple palestinien a enduré des politiques préjudiciables à son économie et à tous les aspects de la vie. On s'attendait que la signature, à Paris en 1994, du Protocole relatif aux relations économiques entre le Gouvernement de l'État d'Israël et l'OLP améliore la situation économique des Palestiniens. Toutefois, le développement économique de la Palestine se dérobe toujours et affiche une faible croissance, ainsi que des déficits des finances publiques et commerciaux chroniques et une forte dépendance à l'économie de la Puissance occupante. Après plusieurs décennies où le peuple palestinien a été frustré de son droit d'accéder librement à ses ressources naturelles et d'optimiser ses ressources financières, le problème des pertes économiques subies en raison de l'occupation a suscité un regain d'attention. Depuis 2014, diverses études palestiniennes et autres se sont penchées sur les pertes fiscales palestiniennes qu'entraînent les relations commerciales et économiques actuellement entretenues avec la Puissance occupante. La première de ces études, publiée en 2014 par la CNUCED, examine la fuite des recettes fiscales palestiniennes dans le cadre du Protocole¹.

2. Dans le présent rapport, la CNUCED s'appuie sur les conclusions des études et rapports précédents ainsi que sur une nouvelle analyse quantitative, et examine les coûts fiscaux de l'occupation pour le peuple palestinien. Ces coûts pèsent lourdement sur les capacités de l'État de Palestine à atteindre les objectifs de développement durable. Les coûts fiscaux de l'occupation constituent un élément des pertes économiques globales engendrées par l'occupation et s'articulent autour de deux axes : les fuites de recettes fiscales vers Israël dans le cadre du Protocole et les autres pertes fiscales dues aux politiques et mesures imposées durant l'occupation prolongée. Ces deux axes sont examinés dans le présent rapport : on y trouve une estimation du montant des déperditions fiscales résultant de plusieurs grandes filières et une nouvelle perspective des autres grandes pertes fiscales dues à l'occupation.

A. Objectifs

3. Le présent rapport a ainsi pour objectifs :

a) de répertorier les filières de la fuite de recettes fiscales que les études précédentes n'ont pas identifiées, comme : la fuite des recettes fiscales tirées des impôts directs ; la fraude fiscale commise par sous-évaluation des biens importés d'Israël et du reste du monde dans la déclaration de leur valeur réelle ; les pertes subies par la retenue des recettes fiscales et douanières palestiniennes ;

b) de mettre à jour l'estimation du montant des fuites de recettes fiscales vers Israël ainsi que des autres pertes fiscales palestiniennes du fait des restrictions qu'impose la Puissance occupante à l'État de Palestine, et établir l'existence des sources de ces fuites et pertes de recettes fiscales, selon une méthode d'estimation cohérente, les examens des études effectuées par les organisations internationales et les accords conclus ;

c) d'estimer la part que la fuite des recettes fiscales vers Israël représente dans l'ensemble des pertes fiscales palestiniennes entraînées par l'occupation militaire israélienne, lesquelles pertes font partie des coûts économiques totaux que l'occupation fait supporter au peuple palestinien.

¹ CNUCED, « Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations » (Genève, 2014).

B. Notions et limites de l'analyse

4. Le présent rapport porte sur une composante des coûts économiques de l'occupation, à savoir : les pertes fiscales palestiniennes ou bien ce que l'on pourrait appeler les coûts fiscaux de l'occupation. L'une des composantes de ces coûts fiscaux est la fuite de recettes fiscales au bénéfice du Trésor israélien, notamment la fuite vers celui-ci de toutes les recettes publiques palestiniennes, énoncées dans le Protocole, entraînée par une mise en œuvre inadéquate du Protocole ou par des mesures imposées par Israël. Ainsi, comme le stipule le Protocole, ces ressources captées par le Trésor israélien doivent être remboursées au Trésor palestinien. À cet égard, l'Autorité palestinienne a reçu en 2016 deux versements de la part d'Israël totalisant 300 millions de dollars des États-Unis à titre d'indemnisation des fuites de recettes publiques portant sur les bons de santé, les taxes de péréquation, les droits de sortie au passage de la frontière et la taxe sur la valeur ajoutée².

5. D'autre part, les coûts fiscaux de l'occupation représentent toutes les recettes publiques perdues du fait de l'occupation prolongée, captées ou non par Israël. En d'autres termes, les coûts fiscaux de l'occupation correspondent au surcroît de recettes fiscales que l'Autorité palestinienne aurait perçu si l'occupation n'avait pas eu lieu et si le peuple palestinien contrôlait entièrement son économie.

6. Ainsi, les coûts fiscaux de l'occupation concernent les ressources fiscales captées par le Trésor israélien ainsi que le manque à gagner pour les recettes fiscales qui n'ont été perçues ni par Israël ni par l'Autorité palestinienne. Toutefois, il peut exister d'autres sources de pertes fiscales palestiniennes, qui ne sont pas abordées dans le présent rapport et qui doivent faire l'objet d'autres recherches, comme :

- a) les déperditions fiscales résultant du flux des importations palestiniennes de services en provenance d'Israël ;
- b) les pertes fiscales imputables à l'absence de contrôle sur les ressources naturelles et au fait que le peuple palestinien ne puisse pas adopter ses propres politiques économiques, commerciales et industrielles ;
- c) les pertes fiscales imputables aux retards dans le reversement des montants déduits des salaires et rémunérations des Palestiniens qui travaillent en Israël et dans les colonies israéliennes (comme les bons de santé et les pensions) ;
- d) les estimations mises à jour des pertes fiscales palestiniennes imputables à l'accès très restreint à certaines parties de la Cisjordanie que les Accords d'Oslo nomment la zone C, représentant plus de 60 % de la Cisjordanie³, et à la non-exploitation du potentiel d'investissement qu'offrent les ressources naturelles comme le pétrole, le gaz naturel, les minéraux et les ressources de la mer Morte ;
- e) d'autres pertes économiques causées par des mesures et politiques d'occupation telles que les opérations militaires, sièges, bouclages, démolitions de bâtiments et arrachages d'arbres productifs.

II. Protocole de Paris relatif aux relations économiques et estimation des pertes fiscales palestiniennes

7. Conformément aux Accords d'Oslo, le cadre économique, commercial et fiscal palestinien a été intégré dans le Protocole de Paris relatif aux relations économiques

² Voir le rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé (TD/B/64/4).

³ Voir Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Occupied Palestinian Territory : Area C », disponible à l'adresse www.ochaopt.org.

de 1994. Aux termes du Protocole, la Cisjordanie et la bande de Gaza relevaient de la compétence de l'Autorité palestinienne pour une période de transition de cinq ans. Le Protocole a constitué le cadre général de gestion par les Palestiniens de leurs affaires économiques et a créé un précédent qui a légitimé les droits économiques palestiniens non reconnus jusqu'alors, tels que le droit et la capacité : de lever des impôts directs ; de renouer des relations commerciales directes avec les pays arabes ; de formuler des politiques relatives notamment aux importations, aux secteurs bancaire et de l'assurance, à l'eau et à l'énergie ; d'instituer l'Autorité monétaire palestinienne autonome chargée d'assumer, dans une certaine mesure, les fonctions de supervision d'une banque centrale sans émettre de monnaie nationale.

8. À l'origine, le Protocole avait pour objectif de façonner le cadre de la politique économique palestinienne durant une période transitoire de cinq ans censée prendre fin en 1999. Toutefois, le Protocole continue aujourd'hui de façonner le cadre de la politique économique palestinienne⁴. Selon certaines études, plusieurs dispositions du Protocole n'ont pas été mises en œuvre par Israël⁵.

9. Comme l'ont fait valoir plusieurs rapports et études, le cadre politique, ainsi que les mesures imposées par Israël sont les principaux facteurs de la fragilité budgétaire de l'État de Palestine, et des pertes fiscales, notamment captées par Israël. Dans son étude d'avant-garde de 2017⁶, la CNUCED a montré que les déperditions fiscales résultant des importations en provenance d'Israël ainsi que la fraude douanière représentaient 3,6 % du produit intérieur brut palestinien ou 18 % des recettes fiscales. Dans une autre étude, la CNUCED a estimé que la contrebande représentait 26 % (890 millions de dollars) du montant des importations provenant d'Israël pour 2013. Autrement dit, les droits de douane et la taxe sur la valeur ajoutée auxquels ces importations sont assujetties sont captés par Israël⁷.

10. La Banque mondiale a estimé à 800 millions de dollars les pertes fiscales palestiniennes imputables au manque d'accès à la zone C (plus de 60 % de la Cisjordanie) pour 2012⁸. Dans son rapport soumis au Comité spécial de liaison en 2016⁹, la Banque mondiale a estimé les déperditions fiscales imputables aux facteurs ci-après : sous-évaluation ou fausse déclaration du montant des produits importés ; retenue des rémunérations des travailleurs palestiniens par Israël ; droits administratifs excessifs pratiqués par les douanes israéliennes pour traiter les importations palestiniennes qui transitent par les ports israéliens ; importations palestiniennes indirectes provenant d'Israël. Dans une autre étude, la Banque mondiale (2016) a estimé que les pertes du secteur palestinien des

⁴ Dans sa résolution 73/256, l'Assemblée générale a souligné la nécessité de continuer de mettre en œuvre le Protocole de Paris relatif aux relations économiques, y compris en ce qui concerne le transfert régulier, complet et rapide des recettes palestiniennes provenant des impôts indirects.

⁵ CNUCED, « Palestinian Fiscal Revenue Leakage » p. III et p. 9 à 15 ; Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé (TD/B/63/3), par. 16 ; Banque mondiale, « Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee » (Washington, 19 avril 2016), par. 38 à 49 ; Fonds monétaire international (FMI), « West Bank and Gaza: report to the Ad Hoc Liaison Committee », (Washington, 5 avril 2016), p. 10, disponible à l'adresse www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx.

⁶ CNUCED, « Palestinian Fiscal Revenue Leakage ».

⁷ Ibid.

⁸ Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin et Missimiliano Cali, « Area C and the Future of the Palestinian Economy » (Washington, Banque mondiale, 2014).

⁹ Banque mondiale, « Economic Monitoring Report ».

télécommunications par câble ou sans fil ont entraîné un manque à gagner de 70 à 184 millions de dollars sur la taxe sur la valeur ajoutée entre 2013 et 2015¹⁰.

11. Dans trois rapports soumis au Comité spécial de liaison, l'État de Palestine a signalé que la mise en œuvre de certains articles du Protocole de Paris relatif aux relations économiques permettrait d'accroître les recettes publiques palestiniennes de 300 millions de dollars par an (2 % du PIB en 2017)¹¹. Les sources des déperditions fiscales signalées dans ces rapports étaient les suivantes : mécanisme dépassé de dédouanement des importations palestiniennes transitant par Israël ; droits administratifs excessifs perçus pour autoriser ces importations ; répartition injuste des recettes tirées des droits acquittés par les passagers palestiniens à la sortie du Territoire palestinien occupé ; retenue, par Israël, des montants déduits des salaires des Palestiniens qui travaillent en Israël et dans les colonies israéliennes, en particulier la taxe de péréquation, les bons de santé, les cotisations de sécurité sociale et de retraite ; importations indirectes, et recettes publiques provenant de la zone C.

12. Dans une étude récente, la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale a recouru à un modèle d'équilibre général calculable pour mesurer le coût et l'incidence des restrictions imposées à l'économie palestinienne par la Puissance occupante. L'étude a montré que celles-ci constituaient la principale cause de la faiblesse de l'économie palestinienne et de l'accès restreint aux rares ressources palestiniennes. L'étude indique que l'assouplissement des restrictions en zone C accroîtrait le PIB palestinien de 12 % et réduirait le chômage de 27 %¹².

III. Estimation d'une partie des coûts fiscaux de l'occupation pour le peuple palestinien

13. Comme analysé dans la sous-section I.B ci-dessus, les coûts fiscaux de l'occupation sont engendrés par le régime commercial en vigueur et les relations économiques entretenues actuellement avec Israël, les contraintes imposées par l'occupation militaire israélienne et l'absence de contrôle de leur économie par les Palestiniens. Dans la présente section, on propose des estimations du montant des fuites de recettes et autres pertes fiscales sur la base de l'étude de 2015 et des autres études antérieures. On y trouvera également une évaluation des sources non récurrentes des fuites de recettes et pertes fiscales imputables à la retenue par Israël des recettes fiscales et douanières palestiniennes. Ces composantes permettent toutes les trois d'estimer les coûts fiscaux que l'occupation israélienne a fait subir au peuple palestinien de 2000 à 2017.

A. Estimation du coût des déperditions fiscales

14. Dans la présente sous-section, seules sont examinées les sources des fuites de recettes fiscales palestiniennes vers Israël pour lesquelles les données étaient alors

¹⁰ Banque mondiale, « Telecommunications Sector Note in the Palestinian Territories : Missed Opportunity for Economic Development – Note for the Palestinian Ministry of Telecommunications and Information Technology » (Washington, 2016).

¹¹ État de Palestine, « Government of the State of Palestine AHLC report » (n.p., mai 2017) ; État de Palestine, « Government of Palestine's report to the Ad Hoc Liaison Committee » (Bruxelles, 20 mars 2018) ; État de Palestine, « Stopping fiscal leakages: the Government of Palestine's report to the Ad Hoc Liaison Committee Meeting » (Ramallah, 2018). Disponible à l'adresse http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=36702.

¹² Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, « Measuring the costs of Israeli restrictions on the Palestinian economy : A Computable General Equilibrium (CGE) approach » (Beyrouth, 2015).

disponibles. Toutefois, il importe de garder à l'esprit que d'autres sources de fuites fiscales peuvent exister ; les montants correspondant à ces sources devront être évalués lorsque les données correspondantes seront disponibles.

1. Estimation des déperditions fiscales dues aux importations indirectes

15. Les importations indirectes sont des importations palestiniennes comptabilisées comme si elles provenaient d'Israël, mais qui de fait ont pour origine un pays tiers. Comme le stipule le Protocole de Paris relatif aux relations économiques, les importations palestiniennes provenant d'Israël qui satisfont aux règles d'origine sont exonérées de la taxe d'importation palestinienne. Ainsi, les recettes tirées des taxes sur les importations indirectes (c'est-à-dire, les importations provenant d'un pays tiers) devraient être reversées à l'Autorité palestinienne, mais sont de fait captées par le Trésor israélien. La méthodologie utilisée pour estimer les déperditions fiscales provenant de cette source est décrite comme suit :

a) Les importations palestiniennes provenant d'Israël ont été évaluées au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises de l'Organisation mondiale des douanes. Chaque marchandise a été groupée par type de taxe appliquée à l'importation (droits de douane et taxe à l'achat) ;

b) Ont été exclues des calculs toutes les marchandises importées pour lesquelles les taxes à l'importation avaient déjà été payées, ainsi que les marchandises qui ne peuvent être importées qu'en provenance d'Israël (par exemple, les achats du secteur public, le combustible, le gaz, l'énergie, les véhicules, les moteurs, les produits agricoles frais fabriqués en Israël, les cigarettes et le tabac). En effet, l'Autorité palestinienne perçoit la majeure partie des taxes correspondantes directement du système de dédouanement. Les produits agricoles ne font l'objet d'aucune taxe sur la valeur ajoutée et ont ainsi également été exclus des calculs ;

c) Toutes les marchandises importées d'Israël mais non soumises aux taxes à l'importation ont été exclues ;

d) Selon la Banque d'Israël, 38,3 % des importations palestiniennes en provenance d'Israël sont des importations indirectes¹⁵. On part de ce pourcentage pour calculer les recettes fiscales tirées des importations indirectes sur la base du tarif douanier israélien actuellement en vigueur pour les marchandises, en se fondant sur les éléments suivants :

i) La valeur des marchandises importées d'Israël assujetties aux droits de douane, multipliée par le taux de droit applicable ;

ii) La valeur des marchandises importées d'Israël assujetties à une taxe à l'achat, multipliée par le taux de la taxe à l'achat ;

iii) La taxe sur la valeur ajoutée a été calculée sur les taxes à l'importation, et la taxe sur la valeur ajoutée perçue dans le cadre du système de dédouanement a été déduite pour obtenir la différence nette ou la différence en termes de taxe sur la valeur ajoutée ;

iv) L'application du pourcentage de 38,3 % indiqué par la Banque d'Israël aux valeurs calculées pour les trois rubriques précédentes.

16. Selon cette méthodologie et les données pour 2015, la fuite de recettes fiscales provenant de toutes les taxes d'importation indirecte, qu'il s'agisse de droits de douane, de taxe à l'achat ou de taxe sur la valeur ajoutée, est estimée à 129 millions

¹⁵ Banque d'Israël, « Recent economic developments », n° 128 (Jérusalem, 2010), tableau 2.2, p. 23.

de dollars, soit 1 % du PIB de la Palestine et environ 4,9 % des recettes fiscales totales.

2. Estimation des déperditions fiscales due à la fraude douanière et fiscale

17. La fraude douanière et fiscale est très répandue, mais on ne dispose pas d'estimations précises car les données concrètes manquent faute de contrôle effectué aux frontières et dans la zone C qui, comme on le sait, couvre plus de 60 % de la Cisjordanie. Les estimations sont donc fondées sur l'opinion d'experts et les conclusions d'études précédentes.

18. D'après des études antérieures, on estime que 25 % à 35 % des marchandises totales importées d'Israël entrent sur le marché palestinien sans aucun document¹⁴. Cependant, lors d'un entretien qu'il a eu avec la CNUCED le 15 juillet 2018, le responsable du département tabac des douanes palestiniennes a estimé que, en plus du volume d'importations déclarées en provenance d'Israël, un volume supplémentaire pouvant atteindre 40 % de ces importations pourrait entrer en contrebande sur le marché palestinien. La méthodologie utilisée pour le présent rapport est fondée sur l'estimation prudente selon laquelle 30 % en moyenne des marchandises entrant sur le marché palestinien ne sont accompagnées d'aucun document. Cette estimation ne s'applique toutefois pas aux importations d'électricité, qui ont représenté 16 % des importations palestiniennes en provenance d'Israël en 2015. Pour estimer les déperditions fiscales imputables à la fraude fiscale et douanière, on a procédé aux calculs suivants :

- En 2015, les importations palestiniennes en provenance d'Israël – hors électricité – ont été évaluées à 2,565 milliards de dollars. Si l'on applique le pourcentage estimé de 30 %, on obtient une valeur de quelque 770 millions de dollars pour les marchandises de contrebande en provenance d'Israël vers le marché palestinien
- Les importations en contrebande venant d'Israël n'ont pas toutes été assujetties à des taxes à l'importation. Certaines importations en contrebande n'ont donc pas entraîné de perte fiscale. Selon les documents des importations effectivement déclarées, 69 % des marchandises importées d'Israël ont été assujetties à des taxes à l'importation. En conséquence, la valeur des marchandises en contrebande assujetties à des taxes à l'importation s'élève à environ 531 millions de dollars des États-Unis
- Les taux moyens des droits de douane et de taxe à l'achat frappant toutes les importations sont respectivement de 13 % et 6 %
- Le taux moyen des droits de douane sur un panier de produits importés en Palestine en provenance d'Israël était de 13 %, alors que le taux moyen des droits de douane sur un panier de produits importés en Israël en provenance du reste du monde était de 6,5 %
- Les taux des droits de douane et de taxe à l'importation ont été calculés sur la base des importations effectives en provenance d'Israël en 2015, en classant chaque produit séparément au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé et du barème douanier israélien de ladite année
- On applique le taux des droits de douane de 13 % et le taux de taxe à l'achat de 6 % aux 531 millions de dollars estimés de marchandises de contrebande assujetties aux droits de douane et de taxe à l'achat en 2015

¹⁴ CNUCED, « Palestinian Fiscal Revenue Leakage ».

- On applique un taux de taxe sur la valeur ajoutée de 16 % à la valeur estimée des marchandises en contrebande, ainsi qu'à la valeur des taxes à l'importation supposées payées sur ces marchandises

19. Selon ces calculs, la captation des recettes publiques palestiniennes par le Trésor israélien provenant de la fraude douanière et fiscale est estimée à pas moins de 202 millions de dollars pour 2015, soit 1,6 % du PIB palestinien et 7,6 % du total des recettes fiscales palestiniennes de l'année.

3. Estimation des déperditions fiscales dues aux droits administratifs perçus sur les recettes fiscales et douanières

20. Conformément au Protocole de Paris relatif aux relations économiques, Israël prélève un droit de 3 % pour la perception des recettes fiscales et douanières au nom de l'Autorité palestinienne ; ce droit figure sous l'appellation « droits de gestion » ou « droits administratifs ». Lorsque le Protocole était en cours de négociation en 1994, les recettes fiscales et douanières palestiniennes étaient d'un montant d'environ 624 millions de dollars seulement, ce qui donnait des droits de gestion de seulement 18 millions de dollars pour cette année-là. Depuis, les recettes de l'Autorité palestinienne ont triplé, entraînant une augmentation importante des droits administratifs versés à Israël. En 2017, Israël a perçu plus de 2,3 milliards de dollars de taxes à l'importation et a déduit des droits de gestion d'environ 70 millions de dollars¹⁵. La Banque mondiale conclut qu'en prenant en compte la part des importations de la Palestine dans le volume total géré par les services douaniers israéliens (c'est-à-dire, l'ensemble des importations israéliennes et palestiniennes), le droit devrait être ramené de 3 % à 0,6 %, ce qui entraînerait une augmentation des recettes palestiniennes de 40 millions à 50 millions de dollars, montant actuellement déduit par les douanes israéliennes¹⁶.

21. En outre, en 1996, Israël a commencé à percevoir un droit de gestion de 3 % sur les importations palestiniennes de combustibles et de dérivés du pétrole comme l'essence, le diésel et le kérosène. La gestion des importations directes en provenance d'Israël n'entraîne pas de frais administratifs, comme cela se passe pour les produits achetés en vertu d'accords entre les secteurs privés dans les deux pays¹⁷.

22. D'après les données communiquées par le Bureau central palestinien de statistique, les achats effectués par les Palestiniens de pétrole et de dérivés du pétrole ont atteint quelque 11,2 milliards de dollars (assujettis à des droits d'accise et d'autres taxes de 65 % en moyenne) entre 1996 et 2017. Selon les données douanières centralisées du Ministère palestinien des finances, au cours de la même période, les droits d'accise prélevés sur les combustibles ont représenté 32 % du total des recettes fiscales et douanières. Le montant total de ces recettes perçues durant la même période était de 23 milliards de dollars. Les 3 % de frais administratifs prélevés sur ce montant s'élevaient à quelque 699 millions de dollars dont 224 millions ont été unilatéralement déduits sous forme de droits imposés sur les recettes fiscales palestiniennes provenant des importations directes de combustible en provenance d'Israël.

23. Selon l'État de Palestine, les droits administratifs déduits par Israël en 2015 ont atteint 64 millions de dollars, dont 24 millions au titre de la gestion des importations palestiniennes de produits pétroliers et combustibles¹⁸. Comme indiqué plus haut, ce

¹⁵ État de Palestine, « Stopping fiscal leakage ».

¹⁶ Banque mondiale, « Economic monitoring report ».

¹⁷ Gouvernement de l'État de Palestine (2017). Rapport soumis lors de la réunion du Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, mai 2017.

¹⁸ Rapport du Gouvernement palestinien soumis au Comité spécial de liaison, septembre 2018.

montant n'aurait pas dû être déduit comme droits et devrait ainsi être considéré comme inclus dans la fuite des recettes fiscales. Les 40 millions restants auraient dû être réduits à 8 millions en application d'un taux de droits administratifs ramené de 3 % à 0,6 %, comme le recommande la Banque mondiale, soit des déperditions fiscales de 32 millions de dollars. Par conséquent, on estime, pour 2018, à 56 millions de dollars les fuites de recettes fiscales palestiniennes vers le Trésor israélien au titre des droits administratifs et de gestion relatifs aux recettes fiscales et douanières palestiniennes, soit au moins 0,44 % du PIB : 24 millions concernant les droits d'accise pétrolière et 32 millions les autres taxes à l'importation.

4. Estimation des déperditions fiscales associées au secteur palestinien des télécommunications

24. Le secteur palestinien des télécommunications et de l'information a un poids toujours plus important dans l'économie palestinienne. Dans un rapport publié en 2016, la Banque mondiale a été la première à aborder la question des pertes économiques et financières résultant des contraintes imposées par la Puissance occupante. Ces pertes sont estimées entre 436 millions et 1 150 millions de dollars sur la période 2013-2015. Cela représente, pour cette période, un manque à gagner de 70 à 184 millions pour la taxe sur la valeur ajoutée, soit une perte annuelle située entre 1,2 % et 3 % du PIB. En supposant que les pertes, pour 2015, en part de PIB se situent au niveau médian des pourcentages supérieurs et inférieurs (soit 2,1 %), les pertes de production potentielle dans ce secteur s'élèvent à 266 millions de dollars pour ladite année, outre les pertes fiscales associées dues au manque à gagner pour la taxe sur la valeur ajoutée, lequel manque à gagner est estimé à 42,6 millions de dollars, soit 0,33 % du PIB ou 1,6 % du total des recettes fiscales palestiniennes en 2015.

5. Estimations des déperditions fiscales associées aux activités commerciales économiques menées en zone C

25. Selon le Protocole de Paris relatif aux relations économiques, Israël doit appliquer le système fiscal palestinien pour percevoir la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur le revenu en zone C au nom de l'Autorité palestinienne puis reverser ces recettes au Trésor palestinien selon le principe du lieu de consommation finale et de l'emplacement géographique de la formation de revenu. Près de 2 000 entreprises ou particuliers israéliens travaillent en zone C en y menant diverses activités couvrant les services, l'industrie, l'agriculture, les secteurs des combustibles et du gaz, ainsi que le commerce de détail¹⁹. Israël a perçu la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier, ainsi que des droits sur les activités de ces entreprises, et a reversé ces recettes à l'Autorité palestinienne jusqu'à 2000. Israël a depuis lors cessé de le faire ou bien de communiquer des informations sur leurs activités.

26. Selon les estimations du Gouvernement palestinien, de 2001 à 2017, Israël a perçu 320 millions de dollars de taxe sur la valeur ajoutée, d'impôt sur le revenu, d'impôt foncier et d'autres redevances en zone C qui n'ont pas été reversés au Trésor palestinien²⁰, soit 0,25 % du PIB palestinien sur la même période. Ainsi, les fuites des recettes fiscales palestiniennes tirées des activités commerciales et économiques menées en zone C en 2015 peuvent être estimées à 32 millions de dollars, soit 1,2 % du total des recettes fiscales de cette même année.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

6. Estimation des déperditions fiscales associées aux droits de sortie perçus sur les voyageurs au passage de la frontière au pont Allenby (Al Karamah)

27. Selon le Protocole relatif au redéploiement et aux arrangements de sécurité, les deux parties sont convenues qu'Israël perçoive un droit de sortie de 26 dollars par voyageur à la traversée du pont Allenby (Al Karamah), et qu'il reverse sa part à l'Autorité palestinienne, calculée comme suit :

- Les recettes tirées des droits prélevés sur les premiers 750 000 voyageurs sont divisées à part égale entre les deux parties. L'Autorité palestinienne verse à Israël un dollar par voyageur pour les services. Ainsi, 46,2 % des recettes vont au Trésor palestinien et 53,8 % au Trésor israélien.
- Au-delà des premiers 750 000 voyageurs, un montant de 16 dollars par voyageur est destiné à l'Autorité palestinienne et 10 dollars par voyageur à Israël, soit 61,5 % au Trésor palestinien et 38,5 % au Trésor israélien.

28. Depuis 1994, les transferts vers l'Autorité palestinienne ont été irréguliers et partiels. Israël a parfois pris la décision unilatérale d'augmenter les droits de sortie sans consulter la partie palestinienne. Selon les estimations de la Banque mondiale, en 2015, les fuites de recettes fiscales ainsi occasionnées se sont élevées à 12,2 millions de dollars (0,1 % du PIB)²¹. L'Autorité palestinienne estime à quelque 145 millions de dollars le montant cumulé des droits de sortie dus au Trésor palestinien mais retenus par Israël²².

B. Estimation des déperditions fiscales annuelles dues aux sources examinées

29. Le montant total des déperditions fiscales dont les six grandes sources sont examinées ci-dessus est estimé à 473,4 millions de dollars pour 2015, soit environ 3,7 % du PIB palestinien ou 17,8 % des recettes fiscales palestiniennes totales de l'année. En d'autres termes, l'enrayement des fuites de recettes fiscales vers Israël aurait permis de réduire de 33 % le déficit budgétaire de l'Autorité palestinienne en 2015 (sur la base des engagements), ainsi ramené de 1 431 millions à 950 millions de dollars (11,3 % à 7,6 % du PIB). Il est difficile de quantifier l'impact des pertes fiscales sur la capacité d'atteindre ou non les objectifs de développement durable dans le Territoire palestinien occupé. Toutefois, les graves déficits de recettes publiques empêchent à l'évidence l'Autorité palestinienne d'accomplir des progrès tangibles dans la réalisation des objectifs de développement durable, en particulier l'objectif 1 (Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde), l'objectif 3 (Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge), l'objectif 4 (Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie), l'objectif 6 (Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable), l'objectif 8 (Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous) et l'objectif 16 (Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous).

30. Le 17 février, le Gouvernement israélien a commencé à appliquer la loi, adoptée en juillet 2018 par la Knesset, lui imposant de geler, dans les recettes fiscales et douanières qu'il prélève au nom de l'Autorité palestinienne et doit lui reverser, un

²¹ Banque mondiale, « Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee ».

²² État de Palestine, « Stopping fiscal leakage ».

montant égal aux sommes que l'Autorité palestinienne verse « directement ou indirectement » à des Palestiniens reconnus par les tribunaux israéliens coupables de participation à des activités terroristes présumées ou d'autres infractions relatives à la sécurité, au regard de la loi israélienne, ou aux membres de la famille de ces Palestiniens ou de Palestiniens tués alors qu'ils se livraient à pareilles activités. Israël est d'avis que, sur le plan juridique, ces versements violent une obligation faite aux parties par les Accords d'Oslo, à savoir de « prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir les actes de terrorisme, les crimes et les hostilités mutuelles » et pour prévenir les incitations à la violence. En conséquence, Israël a annoncé le 17 février qu'au cours de l'année 2019 il allait geler environ 139 millions de dollars de recettes fiscales et douanières destinées à l'Autorité palestinienne, soit un peu plus de 6 % du montant total des recettes reversées pour 2018.

31. Le 21 février, l'Autorité palestinienne a indiqué au Gouvernement israélien qu'elle s'opposait à cette décision unilatérale, faisant valoir qu'au titre du Protocole de Paris aucune somme ne pouvait être retranchée sans le consentement des deux parties, et qu'elle continuerait à verser des allocations sociales aux familles des prisonniers. Depuis, l'Autorité palestinienne n'a accepté d'Israël aucun reversement de recettes fiscales et douanières, faisant savoir qu'elle ne les accepterait que si l'intégralité du montant dû lui était reversée. Les recettes fiscales et douanières reversées par Israël représentent près de 65 % du montant total des recettes du Gouvernement palestinien. Cette décision a poussé le Gouvernement palestinien à prendre de strictes mesures d'austérité, notamment en réduisant le paiement des salaires des fonctionnaires et en gelant toutes les promotions, les nominations, les primes, les achats de biens ou véhicules, ainsi que les dépenses de voyages, de représentation et de carburant. En outre, l'Autorité palestinienne a retardé le versement d'allocations sociales à certaines des familles les plus pauvres du pays. L'Autorité palestinienne n'a pas publié de budget pour 2019. L'impact de cette mesure devrait être pris en compte dans un examen futur.

A. Autres pertes fiscales associées aux activités professionnelles

32. Les pertes palestiniennes de ressources publiques causées par l'occupation prolongée représentent l'ensemble des recettes publiques qui auraient été prélevées par le Trésor palestinien en l'absence d'occupation. Des pertes fiscales, directes et indirectes, sont imputables à l'occupation qui peut consister entre autres en opérations et actions militaires, bouclages de la bande de Gaza, restrictions en vigueur à la liberté de circulation et d'accès en Cisjordanie, démolitions de bâtiments et arrachages d'arbres.

1. Estimation des pertes fiscales résultant du contrôle israélien de la zone C

33. Dans une étude, la Banque mondiale a examiné l'immense contribution que la zone C peut apporter à l'économie palestinienne en termes de production, de main-d'œuvre et de recettes fiscales²³. La zone C représente 60 % de la superficie de la Cisjordanie. La persistance du contrôle israélien de la zone C restreint le droit de l'État de Palestine de bénéficier de son potentiel économique. Selon la Banque mondiale, l'assouplissement des restrictions imposées par Israël dans la zone C pourrait bien représenter une hausse de 35 % du PIB palestinien, une augmentation possible des recettes fiscales de 7,6 % du PIB (960 millions de dollars en 2015)²⁴. Dans son dernier rapport, la Banque mondiale signale de nouveau que les pertes liées

²³ Niksic, Nasser Eddin and Cali, « Area C and the Future of the Palestinian Economy ».

²⁴ Ce montant de 960 millions de dollars représente 7,6 % du PIB de 2015. L'estimation de 7,6 % est indiquée dans Niksic, Eddin et Cali, « Area C and the Future of the Palestinian Economy ».

à l'inexploitation du potentiel économique de la zone C sont estimées à 3,4 milliards de dollars par an²⁵. Cette situation affaiblit l'économie palestinienne en la frustrant de sa capacité de bénéficier des ressources économiques correspondantes dans l'agriculture, le tourisme, le commerce et les ressources naturelles, autant de ressources économiques susceptibles de réduire le déficit budgétaire palestinien.

2. Estimation des pertes de recettes fiscales dues à la sous-évaluation des importations

34. La manipulation de la valeur réelle des importations est courante dans de nombreux pays. Les commerçants choisissent souvent de faire de fausses factures pour diminuer leurs obligations fiscales. Toutefois, la fréquence de la sous-évaluation diffère d'un pays à l'autre selon l'application plus ou moins stricte de la loi. Dans le cas de la Palestine, selon la Banque mondiale, la sous-évaluation des importations provenant de pays tiers est plus importante que pour les importations en provenance d'Israël²⁶. On attribue cette différence aux coûts plus élevés dans le premier cas et aux restrictions israéliennes touchant les importations palestiniennes directes venant de pays tiers. Cela peut expliquer pourquoi les commerçants palestiniens dépendent grandement des importations en provenance d'Israël. La méthodologie ci-dessous a été utilisée pour estimer les pertes imputables à la sous-évaluation des importations en provenance d'Israël :

- On a exclu toutes les marchandises qui ne peuvent être sous-évaluées : achats publics d'électricité, de combustible, de gaz et de certains autres produits de base importés dans le marché palestinien dans le cadre de contrats conclus avec de grandes sociétés
- On a adopté l'estimation de la Banque mondiale pour la sous-évaluation des importations en provenance d'Israël, soit 23 %²⁷. La valeur réelle des importations en question est estimée à la valeur déclarée divisée par 77 %
- On a appliqué le taux de 16 % de la taxe de la valeur ajoutée sur la différence entre la valeur réelle et la valeur déclarée en douane

35. L'estimation de la sous-évaluation, soit la différence entre la valeur réelle et la valeur déclarée des importations provenant d'Israël, se chiffrait à 210 millions de dollars en 2015, impliquant que les pertes de recettes palestiniennes tirées de la taxe sur la valeur ajoutée atteignaient 33,7 millions de dollars.

36. Les pertes dues à la sous-évaluation des importations en provenance du reste du monde ont été estimées au moyen de la même méthodologie, en prenant en compte deux facteurs : premièrement, le niveau de sous-évaluation des importations provenant de pays tiers estimé à 32 %²⁸ ; deuxièmement, l'assujettissement de ces importations à toutes les taxes à l'importation (y compris les droits de douane et les taxes à l'achat). À la différence de la méthode de la Banque mondiale où l'on a appliqué le taux tarifaire moyen israélien au panier de marchandises d'importations palestiniennes, la méthodologie du présent rapport est fondée sur des documents d'importations détaillées au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé, afin d'estimer les pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations provenant de pays tiers, précisément :

- On a exclu toutes les marchandises qui ne peuvent être sous-évaluées, comme les automobiles et les cigarettes

²⁵ Niksic, Nasser Eddin et Cali, « Area C and the Future of the Palestinian Economy ».

²⁶ Banque mondiale, « Economic monitoring rapport ».

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

- On a exclu les importations non assujetties à des taxes à l'importation en supposant que ces importations n'étaient pas sous-évaluées
- On a adopté l'estimation de la Banque mondiale selon laquelle les importations provenant de pays tiers sont sous-évaluées de 32 %²⁹. En conséquence, la valeur réelle de ces importations est estimée à la valeur déclarée divisée par 68 %
- Toutes les importations palestiniennes provenant des pays tiers ont été prises en compte au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé. En fonction de l'estimation de la Banque mondiale de 32 % (dans l'étape précédente), on a utilisé la valeur réelle – et non la valeur déclarée –, et les taux de droits de douane et de taxe à l'achat pertinents ont été appliqués pour calculer les taxes à l'importation qui auraient dû être collectées
- On a appliqué l'estimation de 32 % de la Banque mondiale pour calculer les recettes fiscales sur la base de la valeur réelle des importations, en supposant que les taxes collectées (pour les importations sous-évaluées) représentaient du total des recettes fiscales qui auraient dû être perçues si la valeur réelle des marchandises avait été déclarée. En d'autres termes, le total des recettes fiscales qui aurait dû être perçu en fonction de la valeur réelle estimée des importations était égal aux taxes effectivement collectées divisées par 68 %
- On a calculé la différence entre la valeur estimée des taxes à l'importation et les montants effectivement perçus (pour les importations sous-évaluées)

37. Dans cette méthodologie, les pertes totales dues à la sous-évaluation des importations en provenance de pays tiers sont estimées à 138,6 millions de dollars. Ce chiffre est supérieur aux pertes dues à la sous-évaluation des importations venant d'Israël. En effet, les importations en provenance de pays tiers sont soumises à des droits de douane, des taxes à l'achat et la taxe sur la valeur ajoutée. Dans le cas des importations depuis Israël, seule la taxe sur la valeur ajoutée est perdue en raison de la sous-évaluation.

38. Ainsi, les recettes fiscales totales perdues en 2015 en raison de la sous-évaluation des importations palestiniennes sont estimées à 172,3 millions de dollars (1,36 % du PIB), dont 33,7 millions de dollars relatifs aux importations en provenance d'Israël et 138,6 millions de dollars en raison des importations en provenance de pays tiers. On notera que le Trésor israélien pourrait aussi subir des pertes de recettes fiscales si les exportateurs israéliens sous-évaluaient ces mêmes marchandises.

3. Estimation des pertes fiscales dues au commerce transfrontières informel au passage de la frontière avec la Jordanie au pont Allenby (Al Karamah)

39. Aux pertes associées à la contrebande de marchandises en provenance d'Israël, s'ajoutent les pertes fiscales dues à la contrebande à partir du marché local et du marché jordanien, en particulier pour les cigarettes et le tabac. La contrebande de cigarettes et de tabac est alimentée par les taxes élevées frappant les cigarettes, jusqu'à 85 % de leur valeur. Les recettes fiscales tirées du tabac représentent 25 % des recettes intérieures.

40. Selon l'enquête effectuée auprès des ménages par le Bureau central palestinien de statistique, les importations de tabac représentent 71 % des cigarettes et de tabac consommés³⁰ pour une valeur de 450 millions de dollars. Par ailleurs, le responsable

²⁹ Ibid.

³⁰ Bureau palestinien de statistique, « Palestinian Expenditure and Consumption Survey (October 2016 – September 2017) : Press report on the levels of living in Palestine – expenditure, consumption and poverty » (Ramallah, 15 avril 2018).

du département tabac des douanes palestiniennes du Ministère palestinien des finances a déclaré le 15 juillet 2018 que la consommation de tabac était estimée à 550 millions de dollars. L'écart de 100 millions de dollars entre les deux chiffres montre l'ampleur de la contrebande de tabac.

41. D'après la même source, les revenus tirés du tabac ont atteint 420 millions de dollars en 2017. Le commerce illicite du tabac, qui fait l'objet d'une fraude fiscale et douanière, constitue 30 % du marché palestinien du tabac, soit 110 millions de dollars de pertes annuelles de recettes fiscales. La moitié des cigarettes de contrebande provient probablement de la Jordanie par le pont Allenby (Karamah).

42. Ainsi, la prise en compte de la seule fraude fiscale sur le tabac introduit en contrebande depuis la Jordanie (hors produits locaux) permet d'estimer à au moins 55 millions de dollars de pertes fiscales pour 2015 (0,43 % du PIB). Ces pertes s'expliquent aussi par le fait qu'Israël empêche le personnel douanier palestinien de remplir ses fonctions au passage de la frontière au pont Allenby (Al Karamah).

D. Fuite et pertes de recettes fiscales récurrentes : coût fiscal de l'occupation

43. Des estimations ont été données aux sections B et C concernant la fuite des recettes fiscales palestiniennes vers Israël et les pertes fiscales palestiniennes dues à l'occupation ne résultant pas de fuites. La somme de ces deux composantes représente les coûts fiscaux que l'occupation israélienne fait subir au peuple palestinien. Néanmoins, les évaluations et estimations du présent rapport ne répertorient pas toutes les sources de fuites ou de pertes de recettes fiscales probables. Elles ne couvrent que les sources pour lesquelles on dispose actuellement de données. En d'autres termes, les estimations présentées dans ce rapport pourraient être révisées à mesure que l'on dispose de davantage de données et de faits concrets.

44. Comme conclu ci-dessus et résumé au tableau 1, les fuites et les pertes de recettes fiscales récurrentes totales estimées tous les ans pour la Palestine, c'est-à-dire les coûts fiscaux résultant de l'occupation que l'on peut quantitativement établir sont énormes. Ils sont estimés à 1,66 milliard de dollars, soit 13,1 % du PIB ou 62,6 % des recettes fiscales totales en 2015.

Tableau 1

Estimations des coûts fiscaux palestiniens de l'occupation : fuites et autres pertes de recettes fiscales, 2015

<i>Source ou type de fuites ou pertes</i>	<i>Montant (millions de dollars des États-Unis)</i>	<i>Pourcentage du PIB</i>	<i>Pourcentage des recettes fiscales</i>
Fuites des recettes fiscales			
Importations indirectes	129	1,02	4,86
Contrebande et fraude fiscale	202	1,59	7,60
Droits administratifs (gestion des importations palestiniennes)	56	0,44	2,11
Secteur des télécommunications	43	0,34	1,61
Activités économiques israéliennes en zone C	32	0,25	1,21
Droits de sortie prélevés sur les voyageurs au passage de la frontière au pont Allenby (Al Karamah)	12	0,10	0,46
Sous-total	474	3,74	17,84

<i>Source ou type de fuites ou pertes</i>	<i>Montant (millions de dollars des États-Unis)</i>	<i>Pourcentage du PIB</i>	<i>Pourcentage des recettes fiscales</i>
Autres pertes fiscales			
Pertes fiscales dans la zone C	960	7,58	36,17
Pertes fiscales par sous-facturation des importations	172	1,36	6,49
Pertes fiscales dues à la contrebande de produits provenant de Jordanie	55	0,43	2,07
Sous-total	1 187	9,37	44,37
Total	1 661	13,11	62,57

E. Estimation des fuites et pertes de recettes fiscales non récurrentes dues à la retenue par Israël des recettes fiscales et douanières

45. Il existe un autre type de mesures : les suspensions et les retards répétés d'Israël qui affectent le reversement au Ministère palestinien des finances des recettes fiscales et douanières, et ce, sans accord ou avertissement préalables. Israël perçoit des recettes fiscales au nom de l'Autorité palestinienne et devrait les reverser tous les mois au Ministère palestinien des finances au moyen du système de dédouanement. De 1997 à 2015, Israël a gelé à plusieurs reprises les recettes fiscales et douanières palestiniennes pendant des périodes variables, parfois pendant plus de 24 mois. Les sommes dues et retenues pendant cette période ont totalisé 2,4 milliards de dollars³¹.

46. Le risque de retenue des recettes fiscales et douanières palestiniennes a sapé l'aptitude de l'Autorité palestinienne à planifier et administrer ses finances et ses projets de développement et, en outre, a compromis sa capacité à honorer ses obligations financières, en particulier en termes de masse salariale et de dépenses courantes du budget public. Pour faire face aux crises qui en résultent, l'Autorité est forcée de recourir à l'emprunt auprès de banques palestiniennes, ayant ainsi à subir les coûts de taux d'intérêt extrêmement élevés sur des crédits libellés en nouveaux shekels israéliens. De plus, le Trésor israélien profite des intérêts versés sur les sommes dues et retenues, rémunérées aux taux payés aux dépôts bancaires en Israël. Les intérêts sur les sommes retenues sont une autre filière de coûts pour le Trésor palestinien et une source de fuites vers le Trésor israélien. L'estimation des coûts fiscaux a été effectuée sur la base des taux d'intérêt payés par le Gouvernement palestinien sur les prêts qui lui sont accordés par les banques palestiniennes, tandis que les fuites de recettes fiscales vers Israël ont été estimées en utilisant le taux d'intérêt servi sur les dépôts bancaires en Israël.

47. Comme le montre le tableau 2, le montant cumulé des fuites et des pertes de recettes fiscales palestiniennes provenant de cette source est estimé respectivement à 150,9 millions de dollars (pour les fuites) et à 336 millions de dollars (pour les pertes).

³¹ FMI, « West Bank and Gaza : report to the Ad Hoc Liaison Committee ».

Tableau 2
Estimation des fuites et pertes fiscales non récurrentes dues à la retenue des recettes fiscales et douanières palestiniennes

<i>Recettes fiscales et douanières retenues</i>		<i>Fuites fiscales</i>		<i>Pertes/coûts fiscaux</i>		
<i>De</i>	<i>À</i>	<i>Durée (mois)</i>	<i>Montant^a (millions de dollars EU)</i>	<i>Taux d'intérêt^a (%)</i>	<i>Taux d'intérêt^b (%)</i>	<i>Montant (millions de dollars EU)</i>
Juillet 1997	Août 1997	1	87	14,5	1,0	1,36
Décembre 2000	Décembre 2002	24	500	7,3	72,5	129,0
Mars 2006	Juillet 2007	16	1 100	5,2	76,41	193,6
Mai 2011	Mai 2011	0,5	100	3,0	0,13	0,49
Novembre 2011	Novembre 2011	0,5	100	3,0	0,311	0,49
Novembre 2012	Janvier 2013	3	100	1,9	0,49	2,30
Janvier 2015	Avril 2015	3	450	0,2	0,20	8,78
Total			2 437		150,9	336,0

Source : Fonds monétaire international (FMI), « West Bank and Gaza : report to the Ad Hoc Liaison Committee » (Washington, 5 avril 2016), disponible à l'adresse suivante : www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx.

^a Taux d'intérêt servis sur les dépôts bancaires basés sur les taux de la Banque d'Israël.

^b Taux d'intérêt des crédits libellés en nouveaux shekels israéliens basés sur les taux de l'Autorité monétaire palestinienne.

IV. Estimations du montant des déperditions fiscales et des coûts fiscaux dus à l'occupation accumulés sur la période 2000-2017

48. Les estimations ci-dessus des coûts fiscaux de l'occupation s'appuient sur les données et informations disponibles lors de l'élaboration de la présente analyse. Cela vaut également pour le montant des recettes fiscales et douanières palestiniennes retenues par Israël. Dans la présente section, on trouvera une évaluation monétaire des fuites et des pertes fiscales accumulées par l'occupation de 2000 à 2017. L'année 2000 a été retenue comme année initiale, étant la première année qui a suivi le moment où était censé expirer le mandat de transition de l'Autorité nationale palestinienne.

49. Le problème des déperditions fiscales persiste, les ressources ayant été captées avant même l'année 2000. Comme le montre le tableau 1, les fuites de recettes fiscales annuelles du Trésor palestinien vers le Trésor israélien sont estimées à 3,74 % du PIB palestinien. Les fuites annuelles pour la période 2000-2017 ont été estimées sur la base de ce taux ; le total représente le montant cumulé des fuites des fonds qui étaient destinés au Trésor palestinien durant les 18 années examinées (voir le tableau 3).

50. Dans la mesure où le Trésor israélien a retenu les fonds au lieu de les reverser à l'Autorité palestinienne, ceux-ci sont supposés avoir été conservés en dépôt dans les banques israéliennes qui ont ainsi perçu des intérêts aux taux alors en vigueur. Comme le montre le tableau 3, le montant cumulé des fuites de recettes fiscales pouvant être établies pour la période 2000-2017 ressort à 5,6 milliards de dollars hors intérêts. Le calcul des intérêts cumulés ressort à un milliard de dollars pour la même période. L'ajout de ce montant donne une estimation du total des fuites de recettes fiscales de 6,6 milliards de dollars, soit environ 4,4 % du PIB durant cette période, équivalant à 21 % du total des recettes publiques palestiniennes.

Tableau 3
Estimation des montants cumulés des fuites et des coûts en matière fiscale dus à l'occupation (2000-2017)

Année	Fuites de recettes fiscales					Coûts fiscaux de l'occupation				
	Montant ^a (millions de dollars EU)	Montant cumulé (millions de dollars EU)	Taux d'intérêt ^b (%)	Intérêt cumulé (millions de dollars EU)	Montant cumulé, dont intérêt (millions de dollars EU)	Montant ^a (millions de dollars EU)	Montant cumulé (millions de dollars EU)	Taux d'intérêt ^c (%)	Intérêt cumulé (millions de dollars EU)	Montant cumulé, dont intérêt (millions de dollars EU)
2000	161,3	161,3	9,8	15,8	177,1	565,5	565,5	12,9	72,9	638,4
2001	149,7	311,1	7,1	38,9	349,9	524,9	1 090,4	16,4	263,3	1 353,7
2002	205,5	516,6	7,1	78,3	594,9	595,2	1 685,6	15,5	415,9	2 101,4
2003	148,4	665,0	7,8	136,1	801,1	520,2	2 205,8	13,7	774,0	2 979,7
2004	161,9	826,9	4,3	177,7	1 004,6	567,6	2 773,3	13,5	1 251,4	4 024,8
2005	180,7	1 007,6	3,7	221,9	1 229,5	633,4	3 406,8	13,5	1 880,2	5 287,0
2006	183,6	1 191,2	5,3	296,2	1 487,4	643,7	4 050,5	13,2	2 664,7	6 715,2
2007	282,3	1 473,5	4,0	367,4	1 840,9	915,4	4 965,9	12,7	3 416,9	8 382,8
2008	249,6	1 723,1	3,7	445,6	2 168,7	874,9	5 840,8	12,0	4 531,7	10 372,5
2009	271,8	1 995,0	7,7	633,5	2 628,4	952,9	6 793,7	11,0	5 775,9	12 569,6
2010	333,4	2 328,3	1,6	681,5	3 009,8	1 168,5	7 962,2	10,9	7 277,0	15 239,2
2011	391,7	2 720,0	2,9	780,80	3 500,8	1 373,0	9 335,2	11,7	9 222,0	18 557,2
2012	421,9	3 141,8	2,4	874,2	4 016,0	1 478,7	10 813,9	11,3	11 485,0	22 298,9
2013	466,7	3 608,5	1,4	936,9	4 545,4	1 637,9	12 451,8	11,6	14 254,1	26 705,9
2014	475,6	4 048,0	0,6	967,5	5 051,6	1 667,0	14 118,8	11,0	17 362,8	31 481,7
2015	474,2	4 558,2	0,1	974,7	5 532,9	1 670,2	15 789,0	10,2	20 729,2	36 518,2
2016	502,1	5 060,3	0,1	980,8	6 041,1	1 760,1	17 549,1	9,1	24 199,0	41 748,1
2017	542,2	5 602,3	0,1	987,3	6 589,9	1 900,7	19 449,8	9,3	28 241,6	47 691,4

Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED.

^a Les fuites de recettes fiscales et coûts fiscaux annuels engendrés par l'occupation ont été calculés en multipliant les taux estimés de 3,74 % et 13,11 % signalés dans le tableau 1 avec le PIB palestinien annuel. Les chiffres annuels englobent également l'intérêt cumulé sur les recettes fiscales et douanières palestiniennes retenues, comme le montre le tableau 2.

^b Taux d'intérêt servis sur les dépôts bancaires basés sur les taux de la Banque d'Israël

^c Taux d'intérêt des crédits libellés en nouveaux shekels israéliens basés sur les taux de l'Autorité monétaire palestinienne.

51. Comme indiqué au tableau 1, les coûts fiscaux annuels de l'occupation sont estimés à 13,1 % du PIB. Les coûts occasionnés par la perte de recettes publiques sont alourdis par les charges des emprunts que l'Autorité doit contracter auprès des banques locales à taux d'intérêt élevés pour faire face à la perte de ressources et honorer ses obligations financières. Le tableau 3 signale l'estimation de la valeur monétaire cumulée des coûts fiscaux de l'occupation, y compris les charges des emprunts. Le montant des coûts fiscaux accumulés durant les 18 années examinées, hors intérêts, est estimé à 19,5 milliards de dollars. L'ajout des intérêts alourdit les pertes de 28,2 milliards de dollars, portant celles-ci à un total de 47,7 milliards de dollars. Ce montant correspond à plus du triple de la production de l'économie palestinienne en 2017, et à quelque 32 % du PIB cumulé sur ces 18 années.

V. Récapitulatif des résultats

52. Les coûts fiscaux de l'occupation répertoriés dans la présente analyse permettent d'estimer ceux de l'année 2015 à 1,7 milliard de dollars, soit 13,1 % du PIB de cette même année. Sur ce montant, les fuites de recettes fiscales vers le Trésor israélien ont représenté 473 millions de dollars (3,7 % du PIB). Les autres pertes fiscales – non captées par Israël – ont représenté les 1,2 milliard de dollars restants (9,4 % du PIB).

53. Si l'on extrapole l'analyse sur la période 2000-2017, on obtient une estimation du montant cumulé des fuites de recettes fiscales de plus de 5,6 milliards de dollars durant ces 18 années, soit 39 % du PIB de 2017. Ce montant aurait pu accroître l'ensemble des recettes fiscales palestiniennes de 17,6 % et réduire l'actuel déficit public de 42 % selon la méthode de la comptabilité de caisse. Les intérêts courus des recettes fiscales captées par le Trésor israélien sur la même période correspondent à un montant supplémentaire d'un milliard de dollars, portant ainsi l'estimation du montant cumulé des pertes fiscales, imputables aux seules fuites, pour l'Autorité palestinienne à 6,6 milliards de dollars, soit une perte annuelle de 4,4 % du PIB.

54. Outre les fuites vers Israël, le montant cumulé du coût fiscal de l'occupation pour le peuple palestinien durant la période 2000-2017 est estimé à 19,4 milliards de dollars, soit 134 % du PIB de 2017, équivalant à un an et quatre mois de production de l'économie palestinienne. Une fois ajoutés les quelque 28,2 milliards de dollars d'intérêts composés, le coût fiscal de l'occupation est estimé, au regard des seules sources examinées dans le présent rapport, à 47,7 milliards de dollars durant la période 2000-2017, soit plus du triple de la production palestinienne de 2017.

VI. Conclusions et recommandations

55. Il ressort de l'analyse et des chiffres communiqués dans le présent rapport un certain nombre de problèmes persistants qui se sont aggravés au fil des années, à savoir : l'arrivée en contrebande de marchandises provenant d'Israël et des colonies illégales sur le marché palestinien ; la hausse des déperditions fiscales résultant des importations indirectes qui transitent par Israël ; l'incapacité de l'Autorité palestinienne à faire appliquer la facturation voulue des importations et du transport des produits importés en provenance d'Israël ou de tout pays tiers ; le contrôle israélien de la zone C (plus de 60 % de la Cisjordanie) et le fait que les Palestiniens n'ont pas les accès nécessaires leur permettant d'y travailler. Toutes ces mesures, entre autres, imposées par la Puissance occupante ont aggravé les difficultés que doit affronter le Gouvernement palestinien pour percevoir les recettes, et en ont grandement réduit le montant, amenant un déficit budgétaire chronique et rétrécissant la marge de manœuvre budgétaire et politique des dirigeants palestiniens.

56. Pour couvrir ces coûts fiscaux causés par l'occupation et combler les insuffisances de financement qui en résultent, le Gouvernement palestinien tend toujours plus à recourir à l'aide internationale, à emprunter auprès des banques locales, à accumuler des arriérés auprès du secteur privé intérieur et à rationaliser ses dépenses. Ces mesures ont ralenti les moteurs de la croissance économique en ramenant les dépenses de développement à moins de 3 % du total des dépenses publiques ces dernières années. Ces conditions affaiblissent et fragilisent toujours plus l'économie palestinienne caractérisée par l'insuffisance et la dégradation des services publics ainsi que la faiblesse des dépenses globales, en particulier les dépenses d'investissement et de développement.

57. En conclusion, les pertes fiscales, l'étroitesse de la marge d'action des décideurs palestiniens et le fait qu'ils ne contrôlent pas l'économie palestinienne sapent la

capacité du Gouvernement palestinien à adopter des politiques financières, fiscales et de développement efficaces. Le cadre de politique économique et sa mise en œuvre doivent être compatibles avec les besoins et priorités du développement palestinien, et faciliter la réalisation des objectifs de développement durable dans le Territoire palestinien occupé ainsi que la sécurité des biens de l'État de Palestine, comme le préconisent le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale dans plusieurs résolutions qu'ils ont adoptées, telles que les résolutions 1850 (2008) et 1860 (2009) du Conseil et la résolution 72/13 de l'Assemblée.

58. À cette fin, un changement fondamental doit être apporté à de nombreuses modalités opérationnelles, notamment concernant : les points de passage à la frontière et la possibilité pour les fonctionnaires palestiniens d'y avoir accès, y compris à la zone C ; les politiques d'importation et les mécanismes de surveillance de ces importations ; l'échange d'informations, de données et de fichiers concernant les importations. En outre, comme cela a été effectué en 2016, Israël et l'Autorité palestinienne peuvent envisager de mener des négociations sur certains des thèmes soulevés dans le présent rapport pour tenter d'apporter des réponses à tous les problèmes à régler et y mettre bon ordre, remédier au problème des montants accumulés dus au peuple palestinien et instaurer un mécanisme permettant au Gouvernement israélien de porter à la connaissance des Palestiniens toutes les informations relatives aux ressources commerciales et fiscales palestiniennes.

59. L'occupation entraîne un coût fiscal très lourd qui retarde considérablement le peuple palestinien dans la réalisation des objectifs de développement durable, si tant est qu'il puisse véritablement les atteindre. Il est nécessaire de garantir la fourniture de ressources supplémentaires pour réaliser les objectifs de développement durable dans le Territoire palestinien occupé et de rendre la CNUCED plus à même d'appuyer les actions du peuple palestinien menées dans ce sens.

60. L'aide humanitaire et économique est essentielle pour instaurer un environnement propice aux négociations en vue de résoudre le conflit. Toutefois, aucune aide humanitaire ou économique, aussi importante soit-elle, ne résoudra le conflit lui-même. L'aide humanitaire ou économique peut seulement venir compléter un processus politique légitime mais ne saurait se substituer aux droits politiques et au statut d'État. L'Organisation des Nations Unies maintient la position qu'elle défend de longue date : une paix durable et globale passe par une solution négociée de deux États. Le Secrétaire général continuera de veiller à ce que l'ONU œuvre à la création d'un État palestinien d'un seul tenant, indépendant, démocratique et viable, vivant côte à côte avec un État israélien dans la paix et la sécurité, avec Jérusalem pour capitale des deux États, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et au droit international.