



Coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien : Coûts fiscaux cumulés



**Coûts économiques de l'occupation israélienne
pour le peuple palestinien :
Coûts fiscaux cumulés**



NATIONS UNIES

Genève, 2019

© 2019, Nations Unies
Tous droits réservés pour tous pays

Les demandes de reproduction ou de photocopie d'extraits doivent être adressées au Copyright Clearance Center à copyright.com.

Toutes les autres réquisitions sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées à :

Publications des Nations Unies,
300 East 42nd Street,
New York, New York 10017,
États-Unis d'Amérique
Courriel : publications@un.org
Site Web : un.org/publications

Les constatations, interprétations et conclusions formulées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou de ses États Membres.

Publication des Nations Unies établie par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

UNCTAD/GDS/APP/2019/2

eISBN : 978-92-1-004725-8

Note

Le présent rapport a été établi par le secrétariat de la CNUCED en s'inspirant d'une étude réalisée pour cet organisme par M. Misyef Jamil Misyef, chargé de recherche en économie à l'Institut palestinien de recherche sur la politique économique, avec la contribution de M. Tarek Ashour, professeur d'économie à l'Université de Bir Zeit, État de Palestine. Il vise à stimuler le débat sur la question qu'il analyse.

Dans les tableaux, deux points (..) signifient que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas fournies séparément.

Le terme « dollar » (\$) s'entend du dollar des États-Unis d'Amérique.

Table des matières

Abréviations	v
Résumé	vi
I. Justification et contexte	1
A. Introduction	1
B. Importance et objectifs de l'étude.....	1
C. Méthode	2
D. Limites de l'étude	3
E. Définitions et notions	3
II. Interdépendance entre le régime commercial prescrit par le Protocole de Paris et la structure et les sources de recettes.....	6
Répercussions du Protocole de Paris sur les importations et les systèmes fiscaux	7
1. Structure du système fiscal et douanier palestinien.....	7
2. Le système fiscal et le flux de marchandises importées ou introduites en fraude, et leur incidence sur les recettes	7
3. Structure tarifaire palestinienne et recettes provenant du commerce extérieur, par type de marchandises	9
III. Fuites de recettes fiscales et évasion fiscale	11
A. Fraude douanière et contrebande : mécanismes, types et liens avec le marché israélien	11
B. Sources et filières de fraude douanière et de contrebande	12
C. Indicateurs des activités de contrebande ciblant le marché palestinien	13
IV. Crise budgétaire palestinienne et estimations antérieures des fuites et pertes fiscales.....	15
Recherches antérieures sur les fuites et pertes fiscales palestiniennes et la fraude douanière	16
1. Rapports et études de la CNUCED	17
2. Rapports palestiniens	18
3. Rapports de la Banque mondiale.....	21
4. Autres études et rapports.....	22
V. Estimation de certains des coûts fiscaux de l'occupation pour le peuple palestinien : fuites et autres pertes fiscales.....	23
A. Fuites de recettes fiscales associées aux importations indirectes	23
B. Fuites de recettes fiscales dues à la fraude douanière et fiscale.....	25
1. Fraude douanière et fiscale dans le contexte palestinien	25
2. Estimation des fuites de recettes fiscales résultant de la fraude douanière et fiscale	28
C. Autres sources de fuites	30
1. Pertes fiscales attribuables aux frais administratifs perçus sur les recettes fiscales et douanières	30
2. Fuites de recettes fiscales associées au secteur palestinien des télécommunications	31
3. Fuites de recettes fiscales associées aux activités commerciales et économiques dans la zone C	31
4. Fuites de recettes fiscales associées aux droits de sortie acquittés par les voyageurs au point de passage du pont Allenby	32
D. Total des fuites de recettes fiscales annuelles provenant des sources examinées.....	32
E. Autres pertes fiscales associées aux activités professionnelles	33
1. Pertes fiscales résultant du contrôle israélien de la zone C	34
2. Pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations	34
3. Pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations en provenance d'Israël.....	35
4. Pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations en provenance de pays autres qu'Israël	35
5. Pertes fiscales dues au commerce transfrontière au point de passage du pont Allenby	37
F. Total des fuites et autres pertes récurrentes de recettes fiscales : coûts fiscaux de l'occupation	38
G. Fuites et pertes fiscales non récurrentes dues à la retenue par Israël de recettes fiscales et douanières.....	39
VI. Fuites et pertes fiscales cumulées, et répercussions qu'elles ont sur l'économie et l'emploi.....	41
A. Introduction	41
B. Fuites et coûts fiscaux cumulés au cours de la période 2000-2017	42

C. Effets des fuites et coûts fiscaux sur la production et l'emploi	44
VII. Conclusion et recommandations	49
A. Montants cumulés des fuites et pertes fiscales, et effets qu'elles ont sur la croissance et l'emploi	50
B. Recommandations.....	51
Annexe	52
Références	53

Tableaux et figures

Tableau 1 Recettes palestiniennes provenant des taxes à l'importation, d'après des calculs effectués à partir des données contenues dans les déclarations en douane	10
Tableau 2 Fuites de recettes fiscales résultant des importations indirectes palestiniennes transitant par Israël, 2015	25
Tableau 3 Statistiques officielles sur les produits entrant sur le marché palestinien	27
Tableau 4 Fuites de recettes fiscales dues à la contrebande, 2015	29
Tableau 5 Estimation des pertes fiscales totales en faveur d'Israël, par source, 2015	33
Tableau 6 Estimation des pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations en provenance d'Israël, 2015	35
Tableau 7 Estimation des pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations provenant de pays tiers, 2015	37
Tableau 8 Montant total des coûts fiscaux de l'occupation, par an et par source, 2015.....	38
Tableau 9 Fuites et coûts fiscaux palestiniens dus à la retenue de recettes douanières et fiscales palestiniennes	40
Tableau 10 Fuites de recettes fiscales cumulées.....	43
Tableau 11 Coûts fiscaux cumulés de l'occupation	44
Tableau 12 Effets des fuites de recettes fiscales sur le produit intérieur brut et l'emploi en Palestine	45
Tableau 13 Effets des coûts fiscaux de l'occupation sur le produit intérieur brut et l'emploi en Palestine	46
Figure 1 Répartition des recettes de l'Autorité palestinienne qui proviennent de sources directes ou indirectes, 2016.....	9
Figure 2 Produit intérieur brut selon les trois scénarios	47
Figure 3 Emploi potentiel selon les trois scénarios	47
Figure 4 a) Taux de chômage selon les trois scénarios	48
Figure 4 b) Taux de chômage chez les hommes.....	48
Figure 4 c) Taux de chômage chez les femmes.....	48
Annexe Valeur totale des marchandises de contrebande non accompagnées de documents, par groupe de produits, 2013-2017	52

Abréviations

BCPS	Bureau central palestinien de statistique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FMI	Fonds monétaire international
PIB	Produit intérieur brut
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Résumé

En dépit de l'optimisme, d'ailleurs de courte durée, qui a été manifesté après la signature du Protocole relatif aux relations économiques (Protocole de Paris), on peut constater aujourd'hui que l'économie palestinienne ne cesse de se détériorer, ce qui est confirmé par la baisse de la plupart des indicateurs économiques et de développement, le déficit budgétaire et commercial chronique, et le niveau élevé de dépendance à l'égard de l'économie israélienne. Les avantages escomptés de ce protocole ne se sont pas matérialisés, et les résultats qu'il a produits ont été négatifs, étant donné que le cadre commercial qu'il a contribué à créer et les politiques économiques d'Israël ne servent pas les intérêts de l'économie palestinienne. Ces problèmes ont encore été aggravés par la politique de bouclage appliquée par Israël et par les restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, ainsi que par une série de mesures militaires et de sécurité imposées au Territoire palestinien occupé, ce qui a entraîné une accumulation des pertes économiques subies par le peuple palestinien. La présente étude porte principalement sur les aspects fiscaux de ces pertes.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs études et rapports de la CNUCED ont abordé la problématique des fuites de recettes fiscales palestiniennes vers Israël. Cela a incité d'autres organismes internationaux à prendre l'initiative d'appeler l'attention sur cette question, ce qui a contribué au succès des efforts qui ont permis de récupérer, de manière rétroactive, une partie des ressources fiscales de l'Autorité palestinienne captées par Israël.

La présente étude dresse le bilan des travaux antérieurs consacrés à cette question en tentant de fournir des données à jour sur les causes des pertes de ressources publiques palestiniennes, que ce soit au sens étroit si elles s'entendent des fuites de recettes fiscales subies par le Trésor palestinien en faveur du Trésor israélien, ou au sens plus large si on considère qu'elles englobent des coûts et pertes de richesses publiques palestiniennes suite au maintien de l'occupation.

Comme les rapports précédents, l'étude examine les pertes fiscales palestiniennes au profit d'Israël dans le contexte du cadre établi par le Protocole de Paris, en estimant la valeur des déperditions survenues en 2015 à partir des sources qui peuvent être répertoriées. L'étude jette également un éclairage sur la notion de pertes fiscales palestiniennes ou coûts économiques de l'occupation israélienne, et tente de fournir une estimation portant sur certaines de leurs sources en 2015. Elle vise par ailleurs à estimer les fuites et pertes économiques cumulées qui ont eu lieu pendant la période 2000-2017 et examine les répercussions qu'elles ont eues sur l'économie et la main-d'œuvre du Territoire palestinien occupé. Enfin, elle conclut en présentant une série de recommandations sur les moyens de réduire les fuites et pertes fiscales.

Sur la base d'un examen et d'une cartographie minutieux des sources potentielles de pertes recensées dans la présente étude, la valeur monétaire totale des pertes fiscales palestiniennes dues à l'occupation (ou, en d'autres termes, les coûts économiques de l'occupation) a été estimée à 1 660,9 millions de dollars en 2015, soit 13,1 % du produit intérieur brut (PIB), dont 473 millions de dollars (3,7 % du PIB) représentent des fuites de recettes fiscales en faveur d'Israël. Le solde, soit 1,2 milliard de dollars (9,47 % du PIB), représente d'autres pertes fiscales palestiniennes.

En se fondant sur ces estimations, le montant cumulé total des fuites et pertes monétaires subies au cours de la période 2000-2017 a été évalué à environ 5,6 milliards de dollars, soit 39 % du PIB palestinien en 2017. Si on ajoute les intérêts courus sur le montant des fuites de recettes fiscales subies pendant la même période (soit 1 milliard de dollars), on aboutit à un total cumulé de 6,6 milliards de dollars. La valeur monétaire des coûts fiscaux cumulés encourus pendant la même période est estimée à 19,5 milliards de dollars, ce qui équivaut à 140 % du PIB palestinien en 2017 et représente plus que la valeur de la production brute de l'économie palestinienne en une année. Et si on ajoute les intérêts composés que paient les Palestiniens pour compenser les pertes estimées subies chaque année, la valeur monétaire des pertes fiscales palestiniennes recensées au cours de la période 2000-2017 est estimée à 47,7 milliards de dollars, soit presque le triple du PIB palestinien en 2017.

Pour déterminer les effets des fuites et pertes fiscales sur l'économie et sur l'emploi, l'étude utilise le modèle de simulation de l'économie palestinienne élaboré par la CNUCED pour déterminer quelles auraient été les conditions budgétaires selon un scénario fondé sur l'hypothèse de la souveraineté fiscale palestinienne et d'un territoire qui n'aurait pas été occupé pendant la période 2000-2017. L'étude conclut que selon ce scénario, les coûts économiques de l'occupation attribuables à la perte de ressources fiscales palestiniennes peuvent être estimés à 36,4 milliards de dollars (prix réels de 2015), soit 2,7 fois le PIB palestinien en 2017. Le coût en termes d'emploi est estimé à 111 000 possibilités d'emploi par an. Sans ces fuites et pertes, le taux de chômage aurait pu être réduit de 9 % au cours de la période considérée.

Compte tenu de ces résultats, l'étude recommande que les négociations futures soient menées de manière à aboutir à la mise en place d'un nouveau cadre remanié conçu pour permettre le règlement de toutes les questions en suspens et le versement des montants accumulés dus aux Palestiniens à titre rétroactif. Israël aurait aussi l'obligation de partager avec les Palestiniens toutes les informations relatives à ces fonds. L'étude recommande également de mettre à niveau le système manuel de dédouanement actuellement utilisé pour le règlement des transactions commerciales entre le marché palestinien et le marché israélien, pour le transformer en un système automatisé interconnecté permettant l'échange rapide d'informations complètes et précises. Elle recommande en outre qu'un nouvel arrangement soit conclu en vue de permettre à des agents de la police des douanes palestiniennes d'être présents aux points de franchissement de la frontière pour participer à la surveillance des opérations de dédouanement des marchandises importées dans le Territoire palestinien occupé, ou de négocier la mise en place d'un mécanisme permettant le transport et la conservation des marchandises importées dans des entrepôts palestiniens afin d'assurer leur dédouanement conjointement avec des douaniers palestiniens. Enfin, l'étude recommande de réviser les frais de gestion, en tenant compte de la proportion que représentent les importations palestiniennes par rapport à l'ensemble des importations palestiniennes et israéliennes traitées par les autorités douanières israéliennes.

I. Justification et contexte

A. Introduction

Depuis 1967, le Territoire palestinien occupé est soumis à l'occupation israélienne, qui a créé un climat hostile préjudiciable à son économie et à tous les domaines de la vie de sa population. Après la signature, en 1994, du Protocole sur les relations économiques (ou Protocole de Paris), qui devait améliorer la situation économique du Territoire palestinien occupé, les politiques économiques ainsi que les mesures militaires et les mesures de sécurité imposées par Israël ont contrecarré les effets de l'instrument qui ne répond pas aux besoins de développement des Palestiniens. L'économie palestinienne se caractérise par une détérioration des indicateurs économiques, ainsi que par un déficit budgétaire et commercial chronique et une forte dépendance à l'égard de l'économie israélienne. C'est cette situation qui, depuis plus de deux décennies, empêche le peuple palestinien et l'économie du pays de profiter de leurs diverses ressources naturelles et hydriques et d'utiliser au mieux leurs moyens fiscaux, financiers et autres. La question des coûts de l'occupation israélienne et des pertes fiscales pour les Palestiniens, auxquelles il faut ajouter les fuites de recettes captées par Israël en raison des irrégularités commises dans l'application du Protocole de Paris, suscite donc une attention croissante. Dans ce contexte, plusieurs études (dont la première a été publiée par la CNUCED en 2014) ont porté sur les fuites de recettes fiscales palestiniennes et sur les pertes imputables au cadre qui régit aujourd'hui le commerce avec Israël.

S'appuyant sur ces recherches passées, la présente étude analyse les fuites de recettes fiscales palestiniennes attribuables aux politiques et pratiques commerciales d'Israël et apporte des données et des estimations récentes sur chaque source de fuites. Sa contribution va plus loin. En fournissant des estimations à jour sur la fraude douanière et fiscale et sur les fuites de recettes fiscales provenant des importations indirectes, l'étude, qui utilise des données récentes et des méthodes permettant des analyses plus détaillées, recense d'autres circuits de fuites de recettes fiscales palestiniennes. Les recherches qui sont présentées mettent en lumière les autres pertes fiscales qui font partie des coûts fiscaux de l'occupation israélienne, même quand les recettes perçues ne font pas l'objet de fuites profitant à Israël. Cette notion a une portée plus large que celle qui est attribuée aux fuites de recettes fiscales subies par la Palestine au profit d'Israël. Dans ce contexte, les coûts fiscaux de l'occupation pour la Palestine, qui font partie des coûts économiques globaux de l'occupation, comprennent deux composantes, à savoir la fuite de ressources fiscales vers Israël et les autres pertes fiscales imputables à l'occupation israélienne. Après avoir présenté une estimation des coûts fiscaux de l'occupation, l'étude tente d'évaluer les effets de ces coûts sur l'économie palestinienne, les emplois qu'elle offre, et son développement. Elle s'achève par une série de recommandations sur les interventions pouvant être envisagées pour réduire les fuites et pertes fiscales.

B. Importance et objectifs de l'étude

Cette étude est importante pour les raisons suivantes :

- Elle contient une estimation détaillée des coûts fiscaux, pour la Palestine, de l'occupation imputables aux fuites de recettes publiques vers Israël et aux pertes fiscales qu'elle entraîne, en recensant chaque filière et source de fuites.
- Elle dresse le bilan des recherches antérieures consacrées à cette question, et explore de nouvelles dimensions qui n'avaient pas encore retenu l'attention.
- Elle analyse la nature et les causes de la fraude douanière dans le Territoire palestinien occupé.

- Elle contient un état des pertes commerciales palestiniennes résultant de l'application erronée et unilatérale du Protocole de Paris et des dispositions contraignantes qu'il contient, ce qui a pour effet de limiter les options commerciales dont dispose la Palestine.

Compte tenu de ces aspects, l'étude vise à atteindre les objectifs suivants :

- Définir les filières de la fuite de recettes fiscales non recensées dans les études antérieures, telles que les fuites de recettes tirées des impôts directs, l'évasion fiscale pratiquée par sous-facturation ou sous-évaluation des marchandises importées (d'Israël et du reste du monde), et les pertes résultant de la rétention de recettes douanières et fiscales palestiniennes.
- Fournir des estimations plus précises et fiables des fuites de recettes fiscales vers Israël et documenter les sources de fuites, en se fondant sur des calculs effectués en appliquant une méthode systématique.
- Examiner des études et accords commerciaux internationaux différents, dont les participants à des négociations commerciales et financières futures pourraient s'inspirer.
- Mettre à jour le document de la CNUCED (2014a) et réévaluer les estimations antérieures des fuites de recettes fiscales vers Israël à la lumière de données plus récentes.
- Faire la différence entre les fuites de recettes fiscales palestiniennes vers Israël et d'autres pertes fiscales qui, si elles ont été causées par les mesures imposées dans le cadre de l'occupation, n'ont pas revêtu la forme de fuites vers Israël; ces deux éléments représentent les coûts fiscaux de l'occupation pour la Palestine.
- Estimer d'autres pertes fiscales subies par la Palestine et indiquer leur source afin de fournir, parallèlement aux estimations des fuites de recettes fiscales vers Israël, une estimation des coûts fiscaux de l'occupation pour la Palestine.
- Estimer les coûts fiscaux cumulés de l'occupation au cours de la période 2000-2017 et évaluer les effets qu'ils ont eus sur l'économie et le secteur de l'emploi de la Palestine.
- Repérer les lacunes et faiblesses présentées par les relations commerciales et financières de l'Autorité palestinienne, en vue de contribuer à la mise en place de nouvelles bases pour les relations commerciales avec Israël et le reste du monde.

C. Méthode

La méthode suivante a été appliquée pour atteindre les objectifs de l'étude :

- Examiner les recherches antérieures, procéder à de nouvelles estimations et effectuer de nouveaux calculs en se fondant sur des données et informations récentes.
- Organiser des réunions et des entretiens avec des experts et des responsables des secteurs public et privé.
- Utiliser les statistiques officielles publiées par le Bureau central palestinien de statistique (BCPS) et le Bureau central israélien de statistique.
- Adopter un plan détaillé pour l'analyse des données relatives aux importations au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises au lieu d'appliquer des taux de droit de douane et d'imposition moyens.
- Appliquer le mécanisme d'estimation et de calcul des fuites et pertes fiscales à chaque type de perte en se fondant sur les données disponibles pour chaque source.
- Suivre une approche conservatrice en matière d'estimations en adoptant des valeurs minimales pour faire en sorte que les estimations obtenues soient prudentes.

D. Limites de l'étude

La présente étude porte sur un aspect particulier des coûts économiques de l'occupation, à savoir les coûts fiscaux ainsi engendrés qui, pour la Palestine, sont représentés par les fuites de recettes fiscales au profit du Trésor israélien dans le cadre de politique économique actuel établi en application du Protocole de Paris, ainsi que par d'autres pertes de recettes fiscales ne provenant pas du Trésor palestinien en raison de mesures imposées par la Puissance occupante. Il convient toutefois de souligner qu'il existe d'autres causes et sources de fuites et pertes fiscales subies par la Palestine qui méritent d'être examinées de manière plus approfondie. Si les thèmes suivants ne sont pas analysés dans la présente étude, il faudrait envisager de leur consacrer des recherches à l'avenir :

- Fuites et pertes fiscales résultant du flux de services importés d'Israël.
- Pertes fiscales résultant du manque de souveraineté sur les ressources naturelles.
- Pertes fiscales résultant de l'annexion unilatérale de Jérusalem-Est et de la séparation forcée de son économie du reste de l'économie du Territoire palestinien occupé.
- Pertes fiscales résultant du retard subi dans le transfert des salaires et rémunérations des Palestiniens travaillant en Israël et dans ses colonies.
- Pertes fiscales indirectes dues au fait qu'il est interdit aux Palestiniens d'adopter des politiques économiques, commerciales et industrielles susceptibles de répondre aux besoins de leur économie et de promouvoir ses intérêts.
- Pertes fiscales attribuables aux restrictions imposées dans la zone C, et perte concomitante d'investissements potentiels et des recettes qui auraient pu découler de l'exploitation des ressources naturelles qu'elle contient.
- Autres pertes causées par l'occupation en raison de diverses pratiques, telles que les opérations militaires, sièges, mesures de bouclage, démolition de bâtiments et déracinement d'arbres.

E. Définitions et notions

Les termes, expressions et notions suivants sont utilisés dans la présente étude.

Autres pertes fiscales causées par l'occupation israélienne : Ces pertes s'entendent des ressources fiscales perdues non pas suite à leur transfert au Trésor israélien, mais des recettes qui, sans l'occupation, auraient été réalisées et versées au Trésor palestinien.

Contrebande : Pratique consistant à introduire sur le marché palestinien des marchandises non accompagnées des documents officiels exigés, tels qu'une facture de dédouanement si elles sont importées d'Israël, ou une déclaration en douane si elles sont importées d'un pays tiers.

Coûts fiscaux de l'occupation israélienne : Ces coûts s'entendent de toutes les pertes de recettes publiques palestiniennes résultant d'une occupation prolongée, y compris les pertes provenant des sources de fuites de recettes fiscales et d'autres pertes décrites aux rubriques intitulées *Fuites de recettes fiscales palestiniennes* et *Autres pertes fiscales causées par l'occupation israélienne*. En d'autres termes, il y a des pertes fiscales directes et indirectes qui résultent du contrôle que la Puissance occupante exerce sur les ressources et recettes palestiniennes, des opérations et interventions militaires, du siège imposé à la bande de Gaza, des mesures de bouclage imposées en Cisjordanie, de la démolition de bâtiments et de l'arrachage d'arbres, entre autres mesures. Ces coûts fiscaux reflètent la différence entre la situation actuelle des finances publiques palestiniennes sous l'occupation, avec la faible marge de manœuvre que permet celle-ci, et leur situation dans l'hypothèse de l'exercice de la souveraineté en matière fiscale.

Déclaration en douane : Document officiel joint aux marchandises importées de pays tiers.

Droits de douane : Droits perçus, selon des pourcentages variables, sur les marchandises importées de pays tiers, en fonction de la structure tarifaire d'Israël.

Facture de dédouanement : Document commercial officiel nécessaire pour importer directement d'Israël ou exporter dans ce pays, dans lequel sont fournis tous détails et descriptions pertinents et qui doit être joint aux marchandises transportées entre les marchés, tel que prescrit dans le Protocole de Paris. La facture est utilisée pour effectuer l'apurement des comptes de recettes fiscales et douanière entre les parties.

Fraude douanière et fiscale : Pratique consistant à procéder à une sous-évaluation et/ou à une sous-facturation lors de l'établissement d'une déclaration de la valeur réelle de marchandises introduites sur le marché palestinien, ou à présenter une déclaration erronée de cette valeur. Cette pratique concerne également les marchandises qui sont accompagnées d'une facture de dédouanement mais ne sont pas présentées aux autorités fiscales compétentes.

Importation directe : Le secteur privé palestinien importe des marchandises (à l'exclusion des automobiles) directement de pays tiers, en leur faisant franchir les frontières douanières d'Israël. Ce pays perçoit toutes taxes applicables sur ces importations pour le compte de l'Autorité palestinienne, à laquelle il transfère ensuite les recettes provenant de ces opérations, après déduction de frais administratifs ou de gestion de 3 %.

Importation indirecte : Importation de marchandises qui sont comptabilisées et traitées comme si elles étaient d'origine israélienne bien qu'elles proviennent d'une source tierce. Il s'agit notamment là de marchandises dans le cas desquelles la proportion de valeur ajoutée israélienne est inférieure à 40 %, de sorte qu'elles devraient être considérées comme provenant d'un pays tiers autre qu'Israël, conformément aux règles d'origine prescrites par l'Organisation mondiale du commerce. Dans la pratique, toutefois, Israël traite ces marchandises comme si elles étaient d'origine israélienne et retient les taxes et les recettes provenant des droits de douane au lieu de les transférer au Trésor palestinien.

Pertes fiscales palestiniennes : Composante des coûts fiscaux de l'occupation pour le peuple palestinien. Ce type de perte est associé aux fuites en faveur d'Israël d'une partie des recettes à verser au Trésor palestinien en vertu du Protocole de Paris, ainsi qu'aux contraintes qui en résultent pour l'économie palestinienne. Cet instrument permet à Israël de contrôler les échanges commerciaux palestiniens, ce qui ne laisse à l'Autorité palestinienne qu'une marge d'action minimale, situation encore aggravée par le fait qu'Israël l'applique de manière sélective et unilatérale. La présente étude a pour objet d'examiner ce type de perte fiscale, les montants en cause étant dus, mais non transférés, au Trésor palestinien conformément au Protocole de Paris.

Recettes fiscales et douanières : Toutes les recettes fiscales et douanières perçues par Israël pour le compte de l'Autorité palestinienne, puis transférées chaque mois au Ministère palestinien des finances, tel qu'indiqué dans le Protocole de Paris.

Système d'imposition : Se dit d'un système composé d'une matrice cohérente et homogène de règles et règlements qui constituent la politique fiscale officielle d'un gouvernement, créé en vue de réglementer différentes activités de manière à promouvoir les intérêts économiques et sociaux à des moments et endroits précis, tout en tenant compte de diverses variables économiques, sociales, culturelles et idéologiques aux niveaux local, régional et international. La structure fiscale est constituée de taxes quantitatives ou *ad valorem* perçues sur les activités économiques des divers secteurs et professions, ou sur les marchandises importées ou exportées. Chaque type de taxe vise un objectif précis, chacune est calculée en fonction d'une base qui lui est propre, et un mode de perception précis est prévu pour elle, quelle que soit la nature de l'activité économique en cause, que celle-ci soit productive ou soit en rapport avec la consommation, une opération d'acquisition ou un accord de réciprocité. Chaque type de taxe a un effet socioéconomique sur les différents groupes de la société.

Taxes à l'achat : Taxes indirectes imposées par Israël sur certaines marchandises. Leur taux dépend de la nature des marchandises (par exemple, produits de luxe), et aucune distinction n'est faite entre celles qui sont importées et celles qui sont produites sur place.

Taxes à l'importation : Taxes perçues sur les marchandises importées de pays tiers, telles que décrites dans la déclaration en douane, y compris la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les taxes à l'achat, les droits de douane et les taxes TAMA (majoration du taux appliqué aux importations qui rapproche la valeur déclarée des importations des prix de gros locaux).

Taxes indirectes : Taxes perçues sur les marchandises importées d'Israël ou d'un pays tiers, ou sur des activités économiques internes. Elles comprennent la TVA, les taxes à l'achat, les droits de douane, les droits d'accise et d'autres taxes perçus en application des règlements fiscaux israéliens en vigueur de part et d'autre de la frontière.

TVA : Taxe indirecte imposée sur toutes les transactions commerciales au taux de 16 %. Dans le cas des marchandises importées, cette taxe est imposée sur le coût total des biens, qui comprend les droits de douane et les taxes à l'achat, en plus du coût des biens importés au port d'arrivée, y compris les frais de transport, d'assurance et de fret.

II. Interdépendance entre le régime commercial prescrit par le Protocole de Paris et la structure et les sources de recettes

Le cadre commercial et fiscal palestinien a été mis en place conformément au Protocole de Paris, étant donné que la Cisjordanie et la bande de Gaza relevaient de l'Autorité palestinienne pendant une période de transition qui ne devait durer que cinq ans. Le Protocole détermine le principal cadre de gestion des affaires économiques par l'Autorité, non seulement en ce qui concerne les relations commerciales avec l'extérieur, mais aussi en ce qui a trait aux relations financières, monétaires et autres avec Israël dans le domaine de l'économie, notamment pour ce qui est des politiques liées aux importations, à la fiscalité, aux opérations bancaires, au secteur des assurances, à l'eau et à l'énergie. Comme indiqué plus haut, la présente étude ne vise pas à évaluer la détérioration des conditions économiques associée au Protocole, ce qui a déjà fait l'objet d'analyses détaillées dans de nombreuses autres études. Au lieu de cela, elle vise essentiellement à examiner les aspects du Protocole relatifs aux recettes fiscales, par rapport aux politiques commerciales et fiscales d'Israël, dont il est question à l'article III du Protocole (pour de plus amples renseignements, voir UNCTAD, 2014a).

Le Protocole de Paris a permis à l'Autorité palestinienne d'exercer certains pouvoirs en toute autonomie et de disposer d'une liberté d'action dont le peuple palestinien n'avait pas joui depuis 1948. Il énonce certains pouvoirs limités, ainsi que les responsabilités correspondantes, qu'il exerce pour gérer ses affaires économiques, commerciales et fiscales. Cet instrument a constitué un précédent dont on pouvait s'inspirer à l'avenir, étant donné qu'il reconnaissait et légitimait des droits économiques des Palestiniens qui n'avaient pas été reconnus jusqu'alors, tels que le droit de percevoir des impôts directs et de rétablir les relations commerciales entre la Palestine et les pays arabes pour la première fois depuis 1967. C'est précisément à cette fin que de nouvelles dispositions ont été intégrées au Protocole pour permettre l'importation de certains produits (ciment, fer et pétrole) de marchés arabes en appliquant la politique commerciale palestinienne. Le Protocole a également prévu l'intégration de trois listes de produits dans le cadre commercial palestinien et permis la création d'une Autorité monétaire palestinienne autonome pour exercer, à une échelle limitée, certaines des fonctions d'une banque centrale pendant la période de transition, à l'exception de l'émission d'une monnaie nationale.

Toutefois, les lacunes présentées par la mise en œuvre des Accords d'Oslo (le principal cadre de référence politique convenu entre les Palestiniens et Israël) continuent d'affecter négativement le volet économique de l'accord. Il en résulte que le Protocole de Paris a fait son temps, la phase de transition pour laquelle il avait été conçu ayant pris fin, et Israël a fréquemment violé, ignoré, limité ou interprété sélectivement un grand nombre des droits conférés aux Palestiniens en vertu du Protocole (Banque mondiale, 2016a) ; CNUCED, 2014a ; CNUCED, 2014b ; CNUCED, 2015 ; CNUCED, 2016 ; El-Ja'fari et Al-Ardah, 2002 ; Fonds monétaire international (FMI), 2016 ; Misyeef, 2004).

Selon des études antérieures, le Protocole de Paris prévoyait la création d'une union douanière dont la structure et les conditions étaient fondées sur le système commercial d'Israël, qui est conçu pour servir ses propres intérêts (Al-Jawhari, 1995 ; Al-Naqib, 1996 ; Banque mondiale, 2002 ; Banque mondiale, 2009 ; CNUCED, 2010 ; CNUCED, 2011 ; CNUCED, 2012 ; CNUCED, 2013 ; CNUCED, 2014b, CNUCED, 2015 ; CNUCED, 2016 ; El-Ja'fari et Al-Ardah, 2002 ; FMI, 2012 ; FMI, 2013 ; Misyeef, 2004). En outre, Israël contrôle les frontières et les points de passage. Cela a entraîné un ralentissement prononcé de l'économie palestinienne de 2000 à aujourd'hui, ainsi qu'en témoignent le rétrécissement de la capacité et de la base productives palestiniennes, des distorsions économiques interdépendantes, des taux de chômage élevés et en hausse, une situation financière devenue intenable, un déficit commercial chronique et un niveau élevé de dépendance par rapport à l'aide internationale pour combler un déficit budgétaire important et persistant.

Répercussions du Protocole de Paris sur les importations et les systèmes fiscaux

La présente section donne un aperçu du système fiscal palestinien, décrit la manière dont il a été mis en place et ses composantes, ainsi que l'approche suivie pour la perception des droits de douane et des taxes à l'achat sur les biens importés. Elle présente des explications permettant de mieux comprendre les caractéristiques particulières des arrangements prévus dans le cadre du Protocole de Paris, les relations économiques et commerciales et les mécanismes utilisés pour recenser et répartir les sources de recettes. Elle fait fonction d'introduction aux méthodes à appliquer pour répertorier les différentes formes de fuites et pertes fiscales palestiniennes.

1. Structure du système fiscal et douanier palestinien

Le système fiscal et douanier palestinien est d'apparition récente. Les impôts indirects perçus par Israël selon un système officiellement mis en œuvre par l'Autorité palestinienne suite à la signature du Protocole de Paris sont des aspects pertinents pour la présente étude. Les dispositions du protocole reconnaissent le droit de l'Autorité d'adopter une politique fiscale indépendante en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et les biens fonciers, ainsi que les impôts à acquitter par les particuliers et les entreprises. Toutefois, différents articles du Protocole disposent que les impôts indirects doivent être perçus conformément à la structure fiscale d'Israël et aux politiques douanières appliquées dans ce pays, sauf pour un nombre limité de marchandises figurant sur les listes A1 et A2.

En tant que tel, le système commercial et fiscal comprend deux composantes principales, à savoir les impôts directs et les impôts indirects. La première catégorie comprend les impôts sur le revenu et les biens, qui sont appliqués selon le barème fiscal en vigueur, en fonction du revenu d'un particulier ou d'une entreprise ou compte tenu de l'appartenance de biens immobiliers tels que bâtiments ou terrains. La deuxième catégorie comprend les impôts perçus sur différents types d'activités économiques, qu'elles aient trait à des biens ou des services, et englobe la TVA et les taxes à l'achat, ainsi que les droits d'accise sur les carburants et les cigarettes, les droits de douane et d'autres prélèvements obligatoires sur les produits agricoles et d'autres biens.

La part du montant total des recettes que représente chaque type d'impôt est un indicateur du niveau de développement économique d'un pays. Les pays avancés dépendent principalement des impôts directs pour satisfaire leurs besoins financiers. Par contraste, les pays en développement dépendent en grande partie des impôts indirects. Dans l'État de Palestine, les impôts indirects représentent 87 % de l'ensemble des recettes fiscales. Ce niveau élevé est attribué à la structure des sources potentielles de recettes fiscales, ce qui est indissociablement lié au système de compensation mis en place en application du Protocole de Paris (CNUCED, 2014a)¹.

2. Le système fiscal et le flux de marchandises importées ou introduites en fraude, et leur incidence sur les recettes

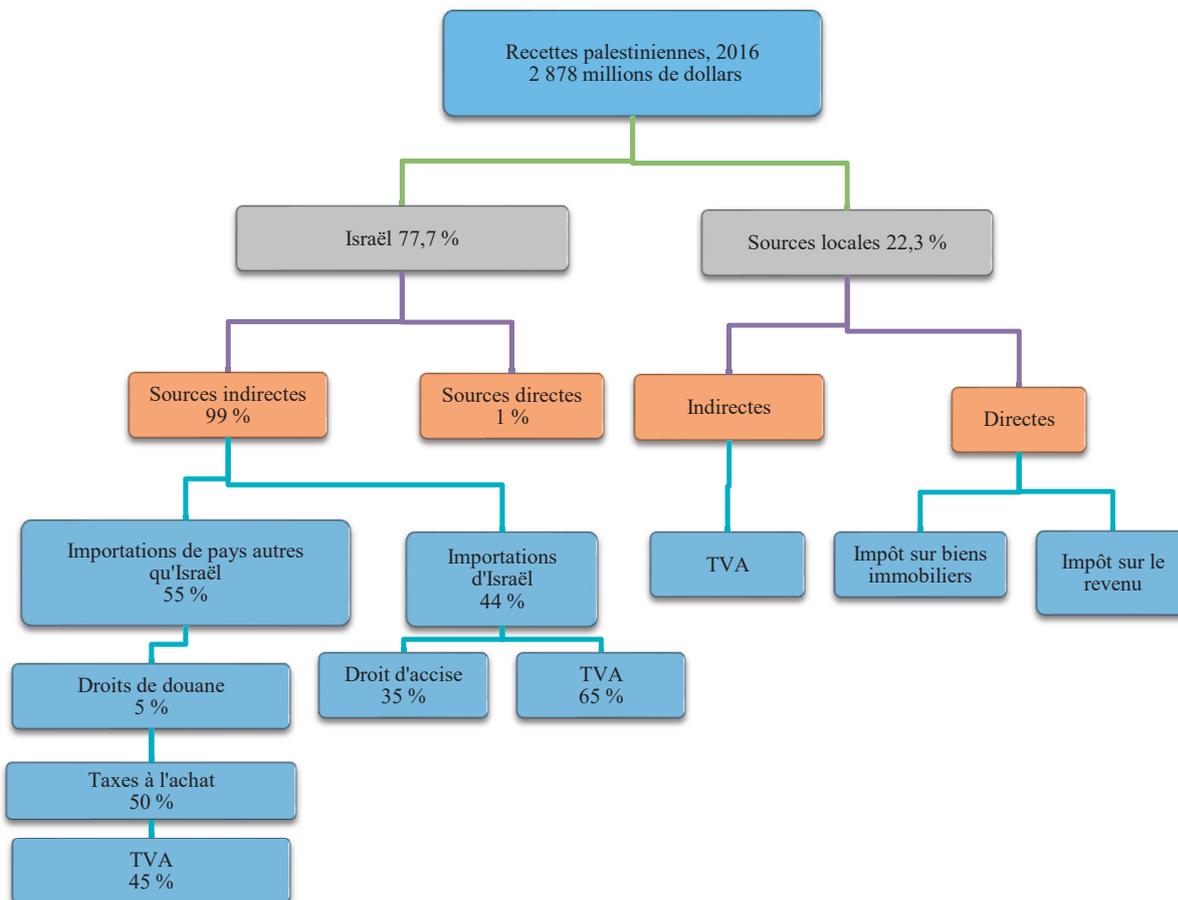
Les recettes fiscales et douanières comprennent les taxes perçues sur les importations en provenance de pays tiers et d'Israël. L'importation de marchandises de ce pays dépend de la délivrance d'une

¹ Le système de compensation est le mécanisme utilisé pour transférer toutes les recettes fiscales et douanières indirectes perçues par le Gouvernement israélien pour le compte de l'Autorité palestinienne. Ce système a été mis en place en application des articles VII et XXXV du Protocole de Paris, et son fonctionnement dépend des données contenues dans les documents officiels accompagnant les marchandises, à savoir la facture de dédouanement et le formulaire de déclaration en douane en tant que preuves des recettes produites. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, 75 % des montants perçus à ce titre auprès des Palestiniens travaillant en Israël et l'intégralité de l'impôt sur le revenu payé par les Palestiniens employés dans les colonies devaient être transférés à l'Autorité palestinienne. Enfin, les articles III, V et VI du Protocole ont trait aux politiques commerciales palestiniennes, notamment en ce qui concerne les règlements applicables aux marchandises importées et exportées.

facture de dédouanement, qui doit être soumise au Ministère palestinien des finances. Lorsqu'Israël saisit des marchandises de contrebande, il ne rend pas compte de cette transaction, même si le contrebandier est un commerçant israélien, et ne le fait pas non plus si la facture de dédouanement a été établie il y a plus de six mois. Dans ces deux cas, l'Autorité palestinienne ne peut pas exiger une facture de dédouanement et ne reçoit aucun montant au titre de recettes fiscales ou douanières pour les marchandises en cause, et les recettes réalisées sur celles-ci sont versées au Trésor israélien.

Les recettes que le Trésor palestinien a perçues sous la forme d'impôts directs ou indirects en 2016 se sont élevées à 2,89 milliards de dollars, montant ne comprenant pas des recettes non fiscales s'élevant à 577 millions de dollars, tel qu'indiqué à la figure 1. Environ 22,3 % du total des recettes fiscales sont d'origine interne, et 77,7 % proviennent des flux commerciaux externes entre la Palestine et Israël ou un pays tiers. Il vaut la peine de noter qu'environ 99 % des transferts de compensation effectués par Israël en faveur de l'Autorité palestinienne sont constitués d'impôts indirects, tandis que le 1 % restant représente l'impôt sur le revenu déduit de la rémunération des Palestiniens travaillant en Israël. Comme indiqué dans la figure, environ 55 % des recettes issues des échanges commerciaux avec l'étranger proviennent des taxes perçues sur les marchandises importées de pays autres qu'Israël, la moitié des montants en cause étant le produit de la taxe à l'achat. Toutefois, 65 % des recettes fiscales provenant de taxes perçues sur des marchandises importées d'Israël sont le produit de la TVA, tandis que 35 % proviennent des droits d'accise sur les carburants, qui sont importés exclusivement d'Israël (pour de plus amples renseignements sur le système fiscal palestinien et les recettes qu'il produit, voir CNUCED, 2014a).

Figure 1
Répartition des recettes de l'Autorité palestinienne qui proviennent de sources directes ou indirectes, 2016



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données du Ministère palestinien des finances.

3. Structure tarifaire palestinienne et recettes provenant du commerce extérieur, par type de marchandises

Le montant des recettes fiscales palestiniennes produites par les transactions portant sur des marchandises importées de pays tiers dépend de la structure tarifaire d'Israël et des taux de droits de douane et de taxe à l'achat fixés par ce pays, lesquels sont définis en fonction du type des marchandises et de l'usage auquel elles sont destinées. Les taux prévus dans la structure tarifaire d'Israël varient en fonction de la nature des marchandises, selon qu'il s'agit de produits finis, semi-finis, de luxe, complémentaires ou intermédiaires. La structure actuelle favorise exclusivement les intérêts commerciaux et industriels d'Israël. Ce pays utilise la taxe à l'achat et la taxe TAMA, qui représentent une part importante des recettes publiques d'Israël, comme moyens d'atteindre ses objectifs de politique industrielle et de protéger son activité économique, qui sont conformes aux dispositions appliquées par l'Organisation du commerce mondial. Israël perçoit une taxe à l'achat sur certaines marchandises produites sur son territoire et majore la taxe grevant certains biens importés en y ajoutant la taxe TAMA. Cette pratique a pour effet d'augmenter les frais d'importation de marchandises provenant de pays tiers, ce qui incite les commerçants palestiniens à accorder leur préférence aux produits provenant d'Israël.

Les pourcentages correspondant aux droits de douane et à la taxe à l'achat en tant que composantes des recettes budgétaires palestiniennes totales au cours de la période 2012-2017 sont indiqués au tableau 1. Les recettes constituées par le produit des taxes sur les importations ont représenté 34 % des recettes totales réalisées sur les importations de pays tiers; la TVA a représenté 48 %, suivie par la taxe à l'achat (44 %) et des droits de douane (6 %). Au total, les recettes constituées par le produit des taxes sur les importations en provenance de pays tiers ont représenté 55 % des recettes fiscales indirectes.

Tableau 1

Recettes palestiniennes provenant des taxes à l'importation, d'après des calculs effectués à partir des données contenues dans les déclarations en douane

(En millions de dollars)

Année	Droits de douane	TVA	Taxe à l'achat	Taxe TAMA	Total des taxes à l'importation	Valeur des importations
2012	41	256	216	0,2	513	1 741
2013	39	302	263	0,2	604	1 838
2014	44	451	337	0,1	732	2 072
2015	46	371	337	0,1	754	2 201
2016	49	404	400	0,1	853	2 364
2017	53	451	455	0,1	959	2 585

Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données du Département des douanes et accises du Ministère palestinien des finances.

III. Fuites de recettes fiscales et fraude fiscale

Le présent chapitre examine certaines des notions liées aux fuites de recettes fiscales, de même que les causes et sources de chaque type de fuite visé par la présente étude, en tenant notamment compte de la nature et des mécanismes de la fraude douanière et fiscale. En outre, les causes des fuites de recettes fiscales sont analysées de manière plus approfondie et servent de base à l'estimation des montants qu'elles impliquent (voir chap. V).

A. Fraude douanière et contrebande : mécanismes, types et liens avec le marché israélien

La fraude douanière et la contrebande sont l'une et l'autre une source importante de fuites de recettes fiscales pour la Palestine. Comme la CNUCED (UNCTAD, 2014a) l'a démontré, ces deux sources impliquent des pertes de recettes réalisables sur les importations directes à destination du Territoire palestinien occupé et transitant par Israël, ainsi que des pertes de recettes réalisables sur les importations indirectes passant par Israël. La fraude douanière et la contrebande peuvent par conséquent, dans le cas de la Palestine, être définies comme des pratiques mettant en jeu des marchandises qui, provenant du marché israélien et introduites sur le marché palestinien,

- Ne sont pas accompagnées des documents officiels exigés (facture de dédouanement, déclaration en douane, lettre de voiture ou avis d'imposition émanant d'une grande entreprise établie en Israël) ou auxquelles sont joints des documents falsifiés ou contrefaits. Dans un cas comme dans l'autre, ces marchandises sont considérées comme illégales et traitées en tant que marchandises de contrebande.
- Sont accompagnées des documents officiels exigés mais ne sont pas présentées à l'administration fiscale de l'Autorité palestinienne. Dans de tels cas, les commerçants dissimulent les transactions dont elles font l'objet afin d'éviter de révéler les niveaux réels des ventes effectuées et de réduire leurs obligations en matière d'impôts sur le revenu. Ce mode d'évasion est utilisé de manière particulièrement fréquente dans le cas de la Palestine, car c'est le système de dédouanement spécial propre à ce pays qui incite les fraudeurs à y avoir recours.
- Sont accompagnées des documents officiels exigés, mais dont la valeur, la quantité ou la qualité a fait l'objet de manipulations. Par exemple, certaines marchandises sont dédouanées en étant présentées comme relevant de classifications douanières falsifiées auxquelles correspondent des taux tarifaires plus faibles en application du Système harmonisé. Dans d'autres cas, des marchandises dont le nom figure dans la liste des articles interdits sont présentées en tant qu'articles autorisés, les quantités de marchandises indiquées ont fait l'objet de manipulations destinées à faire croire qu'elles sont moindres qu'en réalité, ou leur type est dissimulé.

En outre, des facteurs géopolitiques figurent au nombre de ceux qui déterminent le caractère particulier de la fraude douanière dans le cas de la Palestine par rapport à d'autres pays. Ces facteurs trouvent leur origine dans les conséquences que l'occupation a sur tous les aspects de la vie, du commerce et des marchés en Palestine, ainsi que sur la circulation des personnes et des marchandises. Dans de telles conditions, les marchés, les villages et les villes de Cisjordanie sont transformés en enclaves où les points de passage et les frontières ne sont ouverts que dans une seule direction, à savoir vers Israël. Par ailleurs, la division du Territoire palestinien occupé en trois zones, à savoir la zone A sous contrôle palestinien pour ce qui est de l'administration et de la sécurité (services de police), la zone B sous contrôle administratif palestinien mais sous contrôle israélien s'agissant des services de sécurité, et la zone C sous le contrôle militaire et administratif direct d'Israël (dans laquelle les colonies ne cessent de s'étendre), exacerbe une situation déjà compliquée, étant donné que ces zones sont ouvertes au marché israélien sans que les autorités palestiniennes puissent exercer le moindre contrôle aux points de passage et aux frontières. En outre, les zones adjacentes aux

frontières entre Israël et la Palestine sont isolées du reste de la Cisjordanie. Dans de telles circonstances, des marchandises en provenance du marché israélien, une fois introduites dans la zone C, pourraient être transférées en contrebande dans les zones A et B en empruntant des routes locales reliant les villes et villages palestiniens.

B. Sources et filières de fraude douanière et de contrebande

L'absence de surveillance ou de contrôle, par la Palestine, des points de passages internes et des frontières douanières externes est l'une des principales causes de l'augmentation du nombre de cas de fraude douanière et fiscale et d'introduction de marchandises en contrebande. En outre, les mesures de sécurité complexes et fastidieuses prises par Israël ont incité une proportion importante de commerçants palestiniens à accorder leur préférence aux produits importés d'Israël plutôt que d'autres pays. Cela a eu pour effet de porter la proportion représentée par les importations d'Israël à environ 75 % du total, ce qui a également contribué à encourager la contrebande à partir du marché israélien. Les études consacrées à ce problème ont défini les nombreuses raisons qui ont exacerbé ce phénomène au fil des ans (Alawneh, 2000; Sabri, 2004; CNUCED, 2012; CNUCED, 2013) et ont abouti aux conclusions suivantes :

- Le faible rôle économique joué par l'Autorité palestinienne et les mécanismes de surveillance déficients dont elle dispose ont affecté négativement la mise en œuvre des politiques commerciales et fiscales, tandis qu'Israël continue de contrôler ces politiques tel que prévu dans le Protocole de Paris.
- La faiblesse des capacités humaines, financières et techniques de la police des douanes palestinienne, outre le fait qu'Israël exerce un contrôle total sur les frontières, les points de passage et de la zone C, est un facteur qui a encouragé la fraude douanière et fait obstacle aux mesures destinées à la réprimer.
- La situation géographique joue un rôle en faisant de la Cisjordanie un lieu particulièrement propice à la pratique de la contrebande, étant donné que les marchandises peuvent être transportées sans devoir transiter par les quatre points de passage officiels qui sont censés être utilisés dans le cas des biens introduits dans les zones relevant de l'Autorité palestinienne.
- Les relations de coordination entre l'Autorité palestinienne et Israël sont faibles en ce qui concerne l'échange d'informations susceptibles de faciliter le contrôle des opérations commerciales par la Palestine.
- Les taux de sensibilisation à la fraude douanière et fiscale au sein du secteur privé palestinien sont peu élevés, et les contacts entretenus par les douanes palestiniennes avec les médias n'ont qu'une faible portée.
- D'autres facteurs favorisant la fraude douanière sont notamment la recherche de profits illicites, le mépris pour les intérêts économiques nationaux et le fardeau fiscal élevé pesant sur le secteur privé, en particulier sous la forme d'impôts indirects.

Il existe de nombreuses raisons sous-jacentes à la fraude douanière et à la contrebande. Il en est cependant deux qui sont propres au cas de la Palestine et que l'on chercherait en vain dans d'autres pays. La première est liée au cadre du Protocole de Paris régissant les relations économiques et commerciales entre Israël et la Palestine, lequel a créé une union quasi douanière avec des frontières ouvertes, parallèlement à l'expansion des colonies israéliennes qui séparent les régions et marchés de la Cisjordanie les uns des autres. La seconde est le manque de souveraineté palestinienne sur les frontières douanières et les points de passage, qui sont complètement contrôlés par Israël sans la moindre présence palestinienne, et le manque de compétence de la Palestine dans la zone C.

C. Indicateurs des activités de contrebande ciblant le marché palestinien

L'analyse qui précède confirme que ce phénomène prend de plus en plus d'ampleur et met en jeu toutes sortes de biens et produits. Il est cependant légitime de s'interroger sur son étendue. L'analyse qui suit porte sur cette question, en s'inspirant d'études antérieures, des données recueillies sur le terrain et des estimations de l'ampleur des activités de contrebande reflétée par les déclarations formulées ou établies par des fonctionnaires :

- La CNUCED et le Conseil des chargeurs palestiniens (2014) ont indiqué que les activités de contrebande sont en augmentation dans toutes les régions de la Palestine, en particulier dans les zones adjacentes aux frontières avec Israël. Par exemple, le commerce informel est devenu la norme dans la zone de Dhahariya et à Barta'a, où plus de 70 % des magasins ne sont pas inscrits au registre du commerce et vendent des marchandises dont une grande partie sont introduites d'Israël en contrebande. Des recherches sur le terrain ont révélé que la concurrence déloyale qui s'est manifestée suite à l'expansion des activités de contrebande a porté atteinte aux capacités du secteur privé formel de la Palestine.
- L'Institut de recherche sur la politique économique de la Palestine (2016) a constaté que le commerce illicite du tabac représente 30 % du marché palestinien de ce produit, la moitié des quantités qui y sont écoulées étant constituée de produits de contrebande en provenance de la Jordanie. Il a estimé, dans le rapport qu'il a établi à ce sujet, que le tabac de contrebande en provenance de ce pays représente un manque à gagner de 50 millions de dollars par an pour le Trésor palestinien.
- Selon la police des douanes palestinienne, le nombre de cas de contrebande signalés pendant la période 2015-2017 s'est élevé à 12 000. Environ 4 100 cas ont été signalés en 2017 seulement, soit une augmentation de 10 % par rapport aux années précédentes (*Al-Hayat Al-Jadida*, 2017). Selon le Département des douanes et les services de police qui en relèvent, les marchandises de contrebande représentent environ 40 % des biens importés. En outre, le service chargé de poursuivre les délits antiéconomiques estime que la fraude douanière mettant en cause des marchandises importées d'Israël représente plus de 800 millions de dollars en manque à gagner par an (*Al-Hadath*, 2018).
- Selon le Département du dédouanement du Ministère palestinien des finances, en 2017, plus de 15 000 fausses factures de dédouanement ont été saisies, et il y avait environ 1 500 commerçants non inscrits dans les registres qui importaient des marchandises du marché israélien dans le marché palestinien².
- Le Ministère palestinien de l'économie nationale estime que l'Autorité palestinienne perd plus de 150 millions de dollars par an en raison de la contrebande de cigarettes et de tabac pour pipe à eau seulement, les opérations de ce genre étant organisées à partir d'Israël et de la Jordanie, et les activités de contrebande de produits en provenance des colonies se sont intensifiées au cours des dernières années³.
- Le Ministère palestinien de l'agriculture diffuse continuellement des rapports sur la contrebande de produits agricoles, en particulier en ce qui concerne ceux dont l'entrée sur le marché palestinien est interdite pendant les saisons de récoltes locales afin d'empêcher une chute abrupte des prix des produits des agriculteurs palestiniens. Selon le Ministère de l'agriculture, les

² Entretien avec le Directeur général du Département du dédouanement du Ministère palestinien des finances, 16 juin 2018.

³ Entretien avec le Directeur du Département de l'évaluation des politiques du Ministère palestinien de l'économie nationale, 16 juin 2018.

marchandises de contrebande provoquent des distorsions des prix sur le marché local et compromettent l'efficacité des politiques du Ministère⁴.

- Le secteur privé a régulièrement recours à la contrebande pour être en mesure de réaliser des bénéfices et de faire face à ses rivaux informels (CNUCED et Conseil des chargeurs palestiniens, 2014). Les activités de contrebande représentent de 30 à 70 % de son chiffre d'affaires, contre 100 % pour les entreprises informelles, qui ne tiennent à jour aucun dossier fiscal ni aucun document commercial officiel.

Il existe de nombreux indicateurs de l'étendue et de l'expansion des activités de contrebande du marché israélien vers le marché palestinien, ainsi que des répercussions économiques négatives qu'elles ont sur le Trésor, outre les distorsions qu'elles entraînent au niveau des prix sur le marché palestinien. Quelles que soient les différentes estimations établies sur la contrebande, les experts et les fonctionnaires s'accordent en général pour dire qu'il s'agit là d'un phénomène important. Les chapitres 5 et 6 contiennent des estimations des fuites et pertes fiscales subies par l'économie palestinienne.

⁴ Entretien avec le Directeur de la commercialisation du Ministère palestinien de l'agriculture, 14 mai 2018.

IV. Crise budgétaire palestinienne et estimations antérieures des fuites et pertes fiscales

Le régime commercial et fiscal actuellement en vigueur constitue un fardeau qui pèse depuis longtemps sur l'économie palestinienne. Les nombreuses lacunes du Protocole de Paris ont permis que des fuites de recettes fiscales se produisent en faveur du Trésor israélien et ont entraîné un manque de souveraineté palestinienne, ce qui a conduit à la perte de contrôle du système de perception des impôts, à une réduction de l'assiette fiscale et à une détérioration de l'accès à l'information et aux dossiers fiscaux. Les ramifications budgétaires qui en ont résulté ont limité la capacité de l'Autorité palestinienne à réagir aux crises humanitaires fréquentes et à respecter d'autres engagements et obligations économiques.

Depuis 2008, l'Autorité palestinienne s'est fixé comme objectif à long terme de réduire le déficit budgétaire, d'assurer sa viabilité financière et de réduire la dépendance à l'égard de l'aide des donateurs. Les mesures prises à cette fin se sont traduites par une réduction du déficit budgétaire, qui est tombé de 29 % du PIB en 2008 à 8 % en 2017.

Dans le même temps, cependant, le secteur privé n'a pas suffisamment développé ses activités pour créer des investissements et accroître la production afin de créer des emplois, de sorte qu'il est resté incapable de réduire le fardeau financier que doit supporter l'Autorité palestinienne. Il n'a pas réussi non plus à stimuler l'élargissement de l'assiette fiscale pour augmenter les recettes fiscales de l'Autorité palestinienne et réduire les pressions qu'elle subit en tant qu'employeur de dernier recours. Malgré tous les efforts qui ont été déployés, le budget public continue d'être déficitaire et la situation budgétaire globale s'est détériorée, les recettes fiscales n'ayant pas augmenté suffisamment pour permettre de répondre aux obligations en matière de dépenses, tandis que l'aide financière fournie par les donateurs a suivi une tendance à la baisse et continue d'être inférieure aux attentes.

Bien que les recettes de l'Autorité palestinienne soient passées de 1,56 milliard de dollars en 2008 à 3,65 milliards en 2017, cette augmentation n'a pas été suffisante pour lui permettre de faire face à toutes les dépenses nécessaires. Comme une décennie plus tôt, le déficit budgétaire avant prise en compte du soutien fourni par les donateurs s'élevait à 1,1 milliard de dollars en 2017. La crise budgétaire chronique à laquelle l'Autorité palestinienne est confrontée l'a amenée à mettre davantage l'accent sur les dépenses courantes et à négliger les dépenses de développement, qui ont représenté en moyenne 3 % du PIB au cours des dix dernières années. Il convient de souligner que les coûts associés à de faibles niveaux de dépenses au titre du développement pourraient être importants, en particulier avec une structure économique faible et une base de production restreinte.

La fragilité financière s'est accrue en raison du déclin et du caractère incertain de l'aide accordée par les donateurs et des recettes, ainsi que suite à l'augmentation de l'encours de la dette publique. En 2017, l'aide accordée par les donateurs pour soutenir le budget de l'Autorité palestinienne a atteint 540 millions de dollars, soit un quart de milliard de moins que le déficit budgétaire enregistré cette année-là. En conséquence, l'Autorité palestinienne a dû emprunter auprès de banques nationales et accumuler des arriérés auprès d'entrepreneurs du secteur privé et de fonds de retraite publics. Dans ces conditions, elle n'a d'autre choix que de réduire encore les dépenses au titre des services publics et de dépendre davantage du financement (de plus en plus difficile à obtenir) fourni par les banques nationales, ainsi que de continuer à accumuler les arriérés de paiement envers le secteur privé. Cela constitue une grave menace pour la viabilité de l'Autorité palestinienne ; pour l'atténuer, il faudra que les donateurs s'engagent à fournir une aide suffisante en cas de besoin et, par-dessus tout, que les contraintes liées à l'occupation qui pèsent sur la croissance économique soient levées (Misyef, 2017 ; CNUCED, 2016).

L'un des principaux facteurs qui influent sur la viabilité financière de l'Autorité palestinienne est le contrôle exercé par Israël sur le flux de recettes fiscales et douanières palestiniennes. Celles-ci sont perçues par le Gouvernement israélien pour le compte de l'Autorité palestinienne conformément aux

dispositions du Protocole de Paris. En 2002, 2006, 2011 et 2014, Israël a gelé les recettes fiscales et douanières palestiniennes pour des raisons politiques. Bien qu'elles aient été débloquées par la suite, de telles pratiques compromettent la stabilité économique et financière de l'Autorité palestinienne, en particulier compte tenu du fait que les dépenses publiques sont un moteur essentiel de la croissance économique et que les recettes fiscales et douanières représentent environ 70 % des recettes totales (Banque mondiale, 2012). La suspension de ces recettes limite la capacité de l'Autorité palestinienne à respecter ses obligations contractuelles envers le secteur privé et à verser les salaires des employés du secteur public à temps. Elle limite également les perspectives d'investissement privé en favorisant un climat d'incertitude et une augmentation des risques pour les entrepreneurs et les créanciers du secteur privé.

Recherches antérieures sur les fuites et pertes fiscales palestiniennes et la fraude douanière

Le recensement des sources de fuites et pertes fiscales et non fiscales palestiniennes en faveur d'Israël et l'évaluation de leur ampleur sont des tâches de taille, compte tenu du nombre élevé de sources et filières de fuites et pertes en cause et de la complexité des questions financières multiformes à résoudre dans un cadre entièrement contrôlé par Israël. En effet, la notion de pertes fiscales et de coûts d'occupation est beaucoup plus étendue que celle qui correspond aux fuites de recettes fiscales. Il existe de nombreux types de fuites de recettes fiscales provenant de différentes sources, les principales d'entre elles étant énumérées ci-dessous :

- Les importations indirectes, qui sont liées aux impôts indirects.
- La contrebande de marchandises en provenance du marché israélien.
- Le commerce transfrontières informel de tabac et d'autres produits en provenance de Jordanie transportés en empruntant le point de passage du pont Allenby, qui relève de l'administration israélienne.
- La sous-évaluation de la valeur actuelle des marchandises entrant sur le marché palestinien en provenance d'Israël ou de pays tiers, ou la présentation de fausses déclarations à ce sujet.
- L'utilisation de cartes d'identification de l'abonné (cartes SIM) provenant d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, ce qui entraîne une fuite en faveur d'entreprises de télécommunications établies en Israël. Plus d'un demi-million de Palestiniens utilisent des cartes provenant d'entreprises de télécommunications de ce pays, et la TVA sur ces services qui devrait être versée au Trésor palestinien est captée par le Trésor israélien (Institut palestinien de recherche sur la politique économique, 2018a).
- Les impôts directs acquittés par les travailleurs palestiniens employés en Israël et dans les colonies.

En outre, il y a des pertes fiscales qui sont associées au gel des fonds constitués par les recettes fiscales et douanières et aux effets économiques qui en résultent, tels que la perte des intérêts produits par ces fonds, et d'autres répercussions économiques.

Une série de pertes fiscales est en outre due au manque de souveraineté sur des ressources naturelles telles que les terres, l'eau et les minéraux, pour n'en citer que quelques-unes. Par ailleurs, le secteur public palestinien importe d'Israël des biens et services tels que du pétrole, de l'énergie, de l'eau ou des services de santé, d'assainissement et de gestion des déchets, et Israël exerce un monopole sur les exportations à destination du marché palestinien de certaines marchandises de valeur élevée, telles que les denrées agricoles, les aliments pour animaux et les produits médicaux.

L'union douanière avec Israël crée également une autre source de pertes fiscales indirectes, à savoir celles qui résultent de la privation, pour les Palestiniens, de la possibilité d'appliquer une politique commerciale et douanière indépendante pour régler leurs importations en provenance du

marché israélien. Entre-temps, la politique et les normes commerciales d'Israël sont appliquées aux marchandises importées produites en Israël et dans des pays tiers. Par contraste, si les importations palestiniennes en provenance d'Israël et de pays tiers étaient soumises à un régime commercial palestinien indépendant, le remplacement de la structure tarifaire israélienne permettrait de mettre en lumière des fuites de recettes fiscales importantes et de les empêcher (Misryef, 2017).

L'analyse présentée jusqu'à présent reflète la complexité et le caractère multiforme du problème des fuites et pertes fiscales palestiniennes. Plusieurs organisations internationales et palestiniennes ont tenté d'évaluer l'ampleur des pertes et de déterminer les moyens de les réduire. Il a ainsi été possible, au prix de vigoureux efforts, d'obtenir qu'Israël restitue certains montants indûment perçus. Par exemple, une partie des droits de sortie acquittés par les voyageurs se rendant en Jordanie et une partie du produit de la taxe à l'achat perçue par Israël sur les marchandises produites dans ce pays ont été récemment transférées à l'Autorité palestinienne. Toutefois, le refus d'entreprises israéliennes d'acquitter la taxe en question a entraîné la perte de la majeure partie des recettes qu'elle représentait. En outre, d'autres exigences palestiniennes attendent encore d'être satisfaites, par exemple en ce qui concerne la réduction des frais d'administration de 3 % qu'Israël perçoit sur tous les transferts à l'Autorité palestinienne en tant que frais et coûts de perception, les transferts liés aux taxes de départ des voyageurs, et les impôts sur le revenu des travailleurs palestiniens employés en Israël.

L'évaluation suivante des études antérieures portant sur les fuites de recettes fiscales concerne les travaux consacrés à la fraude douanière et fiscale, ou encore aux fuites indirectes imputables à la nature même du cadre commercial prévu en vertu du Protocole de Paris. La plupart de ces études se limitent à offrir une vue d'ensemble des fuites de recettes fiscales, et aucune d'entre elles ne présente les résultats de recherches quantitatives, en particulier en ce qui concerne la contrebande. La CNUCED (2014a) a été la première à fournir des estimations détaillées des fuites de recettes fiscales. La CNUCED et le Conseil des chargeurs palestiniens (2014) ont également abordé le problème de la fraude douanière, et leur exemple a été suivi par la Banque mondiale (2016a), qui s'est également intéressée aux fuites de recettes fiscales considérées dans leur ensemble.

1. Rapports et études de la CNUCED

L'étude menée par la CNUCED (2014a) porte sur les fuites de recettes fiscales associées aux importations palestiniennes en provenance du marché israélien ou transitant par celui-ci, ainsi que sur la fraude douanière qui en résulte. Elle montre que le montant annuel moyen des fuites de recettes fiscales imputables à ces deux sources en 2010 et 2011 a été d'environ 310 millions de dollars, soit 3,6 % du PIB palestinien et 18 % du total des recettes fiscales de l'Autorité palestinienne. Environ 40 % des fuites sont liées aux importations indirectes de marchandises passant par Israël, tandis que les 60 % restants sont associés à la fraude douanière mettant en jeu des marchandises provenant du marché israélien. L'étude conclut en signalant qu'il est nécessaire d'apporter de toute urgence des modifications importantes au régime commercial palestinien et au cadre régissant les relations économiques israélo-palestiniennes, et d'obtenir qu'Israël reconnaisse les droits fiscaux, qu'ils soient directs ou indirects, des Palestiniens.

Le rapport publié en 2014 par la CNUCED et le Conseil des chargeurs palestiniens comprend une étude dialogique sur le terrain menée en vue d'estimer la valeur des marchandises de contrebande et à en préciser les types, l'accent étant tout particulièrement mis sur celles qui proviennent d'Israël pour être écoulées sur le marché palestinien. Il donne à penser qu'environ 30 % du total des importations palestiniennes en provenance d'Israël sont des marchandises de contrebande, d'une valeur qui équivalait à quelque 890 millions de dollars en 2013, soit 26 % de la valeur du total des dites importations cette année-là. En prenant comme base les données relatives à 2013, on a estimé que les pertes de recettes fiscales et douanières palestiniennes sont d'au moins 346 millions de dollars par an. Il est impératif de tenir compte de la tendance à la hausse des activités de contrebande d'une année à l'autre (voir chap. V).

Les rapports de la CNUCED ont également appelé l'attention sur les conséquences inévitables de l'occupation, qui se manifestent par une distorsion des structures économiques, une baisse des niveaux de productivité et une détérioration des indicateurs économiques. Le document publié par la CNUCED en 2016 a mis en lumière les distorsions affectant la structure des secteurs industriel et agricole, caractérisés par leur faible taux de productivité, affaiblis par les politiques de l'occupation et dépouillés de leurs ressources naturelles, de leurs terres et de leurs ressources hydriques.

Cette situation entraîne des pertes et coûts considérables pour l'économie et la société palestiniennes, ainsi qu'on l'a signalé à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, notamment dans le cadre d'un examen des coûts économiques de l'occupation et de certaines estimations des pertes fiscales subies dans les différents secteurs économiques (Nations Unies, 2016). Le rapport contient une liste des différents types de pertes et coûts directs ou indirects, ainsi que de ceux qui sont attribuables à la faible marge de manœuvre actuellement disponible en matière de politique économique. En particulier, le rapport énumère les sources de pertes suivantes qu'il est difficile de quantifier et d'évaluer : les pertes de capital humain, la perte de ressources naturelles, les pertes économiques associées aux coûts d'opportunité, les pertes micro- et macroéconomiques et la perte de finances publiques, sans compter une multitude de pertes sociales. Tout cela a compromis le processus de développement et entraîné des distorsions affectant les composantes de l'économie palestinienne.

2. Rapports palestiniens

Les rapports adressés par le Gouvernement palestinien au Comité spécial de liaison (2017) ; 2018a ; 2018b) présentent une mise à jour sur la situation économique et budgétaire de la Palestine, les droits financiers et les fuites au détriment du Trésor palestinien et au bénéfice d'Israël attribuables à l'application unilatérale et à mauvais escient des modalités et dispositions du Protocole de Paris. Ils sont largement en concordance avec les rapports et études de la CNUCED sur les fuites de recettes fiscales palestiniennes, dont certains contiennent des statistiques à jour. Les rapports publiés par l'État de Palestine appellent l'attention sur les questions encore en suspens qui doivent faire l'objet de mesures correctives conformément au Protocole afin de compenser une partie du manque à gagner subi, et d'augmenter les recettes palestiniennes de 300 millions de dollars (chiffre estimatif) par an. Ce montant ne comprend pas les fonds, accumulés au fil des ans, qu'Israël doit transférer au Trésor palestinien. Les principaux points mis en lumière dans les rapports de l'État de Palestine sont les suivants :

- Mécanisme de compensation du produit de la TVA : ce mécanisme est démodé, et il est employé abusivement par les autorités israéliennes, ce qui entraîne un manque à gagner de plus de 120 millions de dollars par an pour le Trésor palestinien. Le système actuel est axé sur le traitement de documents papier, lent, vulnérable à la fraude et tributaire de la coopération du secteur privé avec l'Autorité palestinienne pour la communication des données relatives à la TVA. Il conviendrait de créer un système électronique conjoint pour relier les bases de données des deux parties et se concentrer sur les données relatives aux ventes plutôt qu'aux achats. En outre, un système automatisé devrait être créé pour transférer les factures établies pour les marchandises importées d'Israël qui sont introduites dans la bande de Gaza en empruntant le point de passage de Karam Abu Salem. Grâce à ces factures, les Palestiniens pourraient estimer avec plus de précision sur le produit de la TVA perçue sur les marchandises entrant à Gaza, en particulier compte tenu du fait que 88 % des recettes de Gaza ne sont pas transférées au Trésor palestinien⁵. Israël perçoit les montants figurant sur ces factures mais ne les partage pas avec

⁵ La perte des recettes de Gaza affecte directement le Trésor palestinien en le privant d'une partie de ses ressources. Environ 43 % des dépenses courantes prévues au budget sont consacrées à Gaza, tandis que le produit des taxes et droits provenant de Gaza représente 12 % du total de ce type de produits, et que les recettes totales de Gaza ne représentent que 7 % des recettes totales de l'Autorité palestinienne. Dans le passé, les recettes de Gaza, qu'il s'agisse du produit des taxes

les Palestiniens, et a accumulé des sommes considérables qui sont dues au Trésor palestinien mais ne lui ont jamais été transférées⁶.

- **Frais administratifs ou de gestion** : conformément au Protocole de Paris, Israël déduit une redevance de 3 % du produit des taxes et des droits qu'il perçoit pour le compte de l'Autorité palestinienne, après quoi il lui transfère le solde, la déduction ainsi effectuée étant destinée à compenser les frais administratifs ou de gestion à supporter aux fins de la perception des taxes. À l'époque où les négociations portant sur les modalités du protocole ont eu lieu, le montant des impôts perçus et autres recettes palestiniennes était d'environ 624 millions de dollars par an, et les frais de gestion n'étaient que de 18 millions de dollars. Depuis lors, les recettes de l'Autorité palestinienne ont triplé, ce qui a entraîné une forte augmentation des frais administratifs versés à Israël. La Banque mondiale (2016a) a recommandé que cette redevance soit fixée à 0,6 %, ce qui correspondrait à la part des importations palestiniennes dans les importations totales traitées par les autorités douanières israéliennes; cela augmenterait les recettes palestiniennes d'environ 40 à 50 millions de dollars par an. En 2017, Israël a perçu plus de 2,3 milliards de dollars sous forme de taxes et a déduit environ 70 millions de dollars en frais de gestion. En outre, en 1996, Israël a commencé à percevoir des frais de gestion de 3 % sur les droits d'accise perçus sur les achats de carburant, alors même qu'aucun coût administratif n'était associé à la gestion de ces taxes étant donné que les produits en cause faisaient l'objet d'importations directes effectuées conformément aux arrangements conclus entre des entreprises du secteur privé des deux économies. Cela a eu pour effet d'augmenter les fonds versés à Israël et n'est pas conforme au principe selon lequel des frais de gestion sont perçus uniquement sur les importations en provenance de pays tiers. Il convient de noter que 50 % des recettes fiscales et douanières de l'Autorité palestinienne sont attribuables à des importations provenant du marché israélien, tandis que les 50 % restants sont associés à des importations provenant de pays tiers. L'État de Palestine a, dans les rapports qu'il a présentés, exigé que les frais de gestion soient renégociés de manière à ce qu'ils correspondent au taux de 0,6 % recommandé par la Banque mondiale, parallèlement à la suppression des frais de gestion perçus en 1996 au titre des droits d'accise sur les carburants et de la TVA sur les achats en provenance d'Israël.
- **Droit de sortie à acquitter par les voyageurs** : le Protocole de Paris définit les activités se déroulant aux points de franchissement de la frontière internationale, auxquels Israël doit percevoir des droits de sortie de 26 dollars auprès de chaque voyageur. Les montants perçus pour les 750 000 premiers voyageurs chaque année doivent se répartir dans des proportions de 54 % et 46 %, ce qui signifie qu'Israël reçoit l'équivalent de 14 dollars sur les droits acquittés par chaque voyageur, tandis que la part revenant aux Palestiniens est de 12 dollars. S'il y a plus de 750 000 voyageurs, les Palestiniens recevront 16 dollars par personne, ou l'équivalent de 62 % des droits acquittés. En 2008, Israël a porté unilatéralement le montant des droits de sortie à 40 dollars pour les voyageurs palestiniens, et 46 dollars dans le cas des étrangers. Toutefois, la même formule est appliquée selon les modalités de l'arrangement original conclu sur les droits de sortie, au lieu de se fonder sur le nouveau montant fixé pour ces droits. De 2008 à la fin de 2017, Israël n'a transféré que 68 millions de dollars, tandis que les droits de sortie

et droits ou de montants perçus localement, représentaient 30 % des recettes de l'Autorité palestinienne, contre 7 % seulement à l'heure actuelle. Ce déclin est dû à deux raisons, à savoir, en premier lieu, la division politique qui empêche les autorités palestiniennes officielles de percevoir les montants figurant sur les factures de dédouanement et le fait que la perception des taxes et droits effectuée au niveau local à Gaza ne relève plus de leur compétence et, en second lieu, les restrictions imposées par Israël sur les données relatives au produit des taxes et droits et sur la circulation des marchandises entrant à Gaza (Ministère palestinien des finances, 2018).

⁶ Au terme d'un laborieux processus de négociation, Israël a, à la fin de 2017, transféré 83 millions de shekels au Trésor palestinien. Ces fonds représentent la TVA accumulée perçue sur les marchandises entrant à Gaza depuis janvier 2016. Un montant supplémentaire de 110 millions de shekels a également été transféré, ce qui correspond aux montants de TVA qui figurent sur les factures établies en double, annulées ou fausses et dont les Palestiniens exigent la restitution.

palestiniens dus jusqu'en avril 2017 s'élèvent, selon les estimations, à environ 145 millions de dollars.

- Cotisations au titre du timbre de santé : environ 90 000 Palestiniens travaillent chaque année en Israël. Selon le Protocole de Paris, Israël est tenu de transférer aux Palestiniens, sur une base mensuelle, toutes les déductions imposées en vertu des lois israéliennes aux travailleurs palestiniens employés en Israël. Ces déductions comprennent un prélèvement de péréquation, le montant correspondant à un timbre de santé, les cotisations de sécurité sociale et les cotisations aux fonds de retraite. Depuis la signature du Protocole, Israël ne s'est pas acquitté de ses obligations et n'a transféré qu'une faible partie des fonds retenus. En 2006, Israël a gelé tous les transferts, dont le montant était déjà inférieur à celui des fonds accumulés. À la fin de 2013, la valeur des timbres de santé palestiniens retenus avait atteint 255 millions de dollars, soit environ 1,8 % du PIB palestinien en 2013, et Israël avait déclaré que le transfert de ces fonds dépendait du règlement de la dette que les Palestiniens auraient contractée auprès des entreprises israéliennes assurant leur approvisionnement en électricité et en eau. En septembre 2016, les Gouvernements israélien et palestinien ont abouti à un accord sur cette question, et Israël a versé au Trésor palestinien 310 millions de dollars, montant représentant les cotisations au régime d'assurance maladie qui avaient été retenues et s'étaient accumulées jusqu'en septembre 2016. Israël a également convenu de fournir au Gouvernement palestinien des renseignements détaillés sur ces fonds et de lui transférer chaque mois les timbres de santé⁷.
- Importations indirectes et fuites de recettes de la zone C : les rapports publiés par l'État de Palestine montrent que le Gouvernement palestinien perd environ 30 millions de dollars sous la forme de droits de douane sur les importations indirectes, et indiquent que le manque à gagner s'élève à un total de 20 millions de dollars dans la zone C. En outre, l'Autorité palestinienne encourt d'importantes pertes de recettes fiscales (TVA et taxe à l'achat liées aux importations indirectes), et il y a une intensification des activités de contrebande et du commerce illicite dans la zone C, compte tenu du fait, plus particulièrement, que les fonctionnaires des autorités fiscales et de la police des douanes palestiniennes se voient refuser la permission d'accéder à cette zone.
- Activités commerciales et économiques dans la zone C : le Protocole de Paris exige qu'Israël perçoive une TVA et un impôt sur le revenu dans la zone C pour le compte de l'Autorité palestinienne, et qu'il transfère au Trésor palestinien les montants ainsi recueillis. Environ 2 000 entreprises commerciales ou particuliers d'origine israélienne exercent leurs activités dans la zone C dans les secteurs industriel, agricole, des carburants et du gaz, et du commerce de détail. Avant 2000, Israël percevait la TVA, l'impôt sur le revenu, les impôts fonciers et les redevances d'exploitation auprès de ces entreprises et transférait aux Palestiniens les montants ainsi encaissés. Après 2000, Israël a cessé de transférer aux Palestiniens le produit des taxes et impôts perçus auprès des entreprises commerciales israéliennes dans la zone C, ou de fournir tout renseignement sur leurs activités. Les rapports publiés par l'État de Palestine estiment qu'Israël a reçu 20 millions de dollars par an au cours des dix-huit dernières années, soit un total de 360 millions de dollars, sous la forme de taxes, impôts et droits en provenance de la zone C, montant qui aurait dû être transféré au Trésor palestinien. En conséquence, l'Autorité palestinienne exige que ses services douaniers aient accès à la zone C pour y surveiller la circulation des marchandises et y réduire les activités de contrebande et le commerce illicite.

⁷ Après plusieurs demandes officielles formulées à cet effet par l'Autorité palestinienne, Israël a transféré au Trésor palestinien les timbres de santé et les déductions pour prélèvements de péréquation pour la période comprise entre septembre 2016 et juillet 2017, mais a cessé de transférer les nouveaux montants en souffrance. Les montants cumulés déduits chaque année devraient s'élever à environ 30 millions de dollars. À ce jour, Israël n'a remis à l'Autorité palestinienne ni les renseignements demandés, ni les montants restants.

3. Rapports de la Banque mondiale

En 2014, la Banque mondiale a publié sa première étude sur les pertes fiscales, dans laquelle on trouve des estimations partielles des coûts de l'occupation dans la zone C. On peut y lire que les coûts économiques directs et indirects encourus par certains secteurs de la zone C ont des effets négatifs sur le PIB palestinien. L'allègement des restrictions juridiques et physiques dans la zone C ferait augmenter le PIB de 23 %, ce qui correspondrait à une économie de 2,9 milliards de dollars en coûts directs, et de 1,5 milliard de dollars en coûts indirects, soit 12 % de plus. Cette tranche de 35 % du PIB représenterait quelque 800 millions de dollars en recettes fiscales perdues. La fin de l'occupation de la zone C aurait également pour effet d'accroître le taux d'emploi de 35 %, selon les estimations (Banque mondiale, 2014).

Dans un rapport adressé au Comité spécial de liaison, la Banque mondiale a présenté d'autres considérations sur les fuites de recettes fiscales subies par l'Autorité palestinienne en faveur d'Israël (Banque mondiale, 2016a). Ce rapport révèle les pertes fiscales associées à l'application entachée d'irrégularités du Protocole de Paris, lesquelles pertes ont rendu plus pénibles encore les épreuves à surmonter par le peuple palestinien. Il aborde la question des importations indirectes, de la sous-évaluation des importations directes et indirectes, et des fausses déclarations de leur valeur réelle. Les déductions que les travailleurs palestiniens employés en Israël sont contraints d'accepter, en application de la législation israélienne, sont également mises en lumière. Plus précisément, le rapport appelle l'attention sur le prélèvement de péréquation, les cotisations au régime d'assurance-maladie, les impôts sur le revenu et d'autres sources de fuites de recettes fiscales de la zone C, ainsi que sur les droits de départ à acquitter par les voyageurs en provenance ou à destination de la Jordanie au point de passage du pont Allenby. Les principaux points mis en lumière par le rapport sont les suivants :

- Les pertes fiscales palestiniennes (à l'exception des recettes perçues par Israël dans la zone C, qui n'ont pas été estimées avec précision en raison d'un manque d'informations) sont estimées à 285 millions de dollars pour 2014, soit 2,2 % du PIB.
- Les pertes attribuables à la sous-évaluation de la valeur réelle des marchandises achetées ou à la présentation de fausses déclarations à leur sujet ont lieu à deux niveaux, selon qu'elles proviennent d'Israël ou de pays tiers. La valeur déclarée de celles qui font partie de la première catégorie est inférieure de 23 % à leur valeur réelle et est estimée à 103,7 millions de dollars pour 2014, soit 17 % du produit des droits de douane et autres taxes perçues sur les flux commerciaux israélo-palestiniens; la valeur déclarée des importations en provenance de pays tiers est inférieure de 32 % à leur valeur réelle, et est estimée à 53 millions de dollars pour 2014.
- Une grande partie des déductions qui ont été effectuées sur le revenu de travailleurs palestiniens et sont retenues par Israël n'ont pas encore été transférées au Trésor palestinien et sont estimées à 699 millions de dollars, soit environ 5,3 % du PIB pour 2014.
- Au nombre des autres fuites et pertes fiscales résultant de l'application erronée du Protocole de Paris, il convient de mentionner la déduction des frais administratifs ou de gestion de 3 % du produit des droits et taxes revenant normalement aux Palestiniens, tel qu'indiqué plus haut. En appliquant les valeurs proportionnelles des coûts administratifs encourus pour assurer le dédouanement des importations palestiniennes transitant par des ports israéliens, la Banque mondiale a abouti à la conclusion que cette redevance devrait être ramenée de 3 à 0,6 %.
- La Banque mondiale, utilisant un modèle de gravité élaboré par la Banque d'Israël, estime que la valeur des importations palestiniennes indirectes transitant par Israël mais provenant de pays tiers était d'environ 726 millions de dollars en 2014, étant entendu que ce chiffre comprend 35 % des importations palestiniennes provenant d'Israël, à l'exclusion de l'eau, de l'électricité et des carburants, tandis qu'une estimation antérieure effectuée par la Banque d'Israël (2010) aboutit à une proportion plus élevée (38,3 %). En appliquant le tarif douanier moyen aux

importations, la Banque mondiale estime que les fuites de recettes fiscales résultant des importations indirectes en 2014 s'élevaient à 30,6 millions de dollars.

L'étude de la Banque mondiale (2016b) sur le secteur des télécommunications par câble ou sans fil aborde la question des occasions manquées et des pertes subies en raison des mesures prises par Israël et du contrôle que ce pays exerce sur les ressources informatiques et les fréquences. Cette étude indique que pendant la période 2013-2015, les pertes de ce secteur se sont situées entre 436 et 1 150 millions de dollars, ce qui représente des pertes fiscales au titre de la TVA comprises entre 70 et 184 millions de dollars pour l'Autorité palestinienne au cours de cette période, étant entendu que ces estimations ne tiennent pas compte des pertes au titre de l'impôt sur les bénéfices subies par le Trésor palestinien.

4. Autres études et rapports

La Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (2015) examine l'effet des restrictions imposées par Israël sur les secteurs économiques palestiniens en utilisant un modèle d'équilibre général calculable. L'étude ainsi menée confirme que ces restrictions constituent la principale cause de la faiblesse de l'économie et de l'accès restreint aux rares ressources palestiniennes. L'assouplissement par Israël des restrictions imposées dans la zone C accroîtrait le PIB palestinien de 12 %, soit 860 millions de dollars, et réduirait le chômage de 27 %. Le rapport établi à ce sujet comprend également une mesure du coût d'opportunité associé aux restrictions imposées sous l'occupation, qui empêchent le Trésor palestinien d'augmenter ses recettes au cas où le PIB s'élèverait dans les proportions susmentionnées.

Misyef (2017) examine les options disponibles et susceptibles de s'appliquer à la structure tarifaire palestinienne. L'étude qu'il consacre à cette question évalue les coûts liés à l'union douanière, par rapport à un scénario axé sur un tarif douanier palestinien indépendant distinct de celui d'Israël. Ces coûts, estimés à 1,4 milliard de dollars, comprennent les impôts indirects, à savoir la TVA, les taxes à l'achat et les droits de douane. L'importance du montant est due principalement aux produits agricoles qui sont assujettis aux taux tarifaires et aux taxes à l'achat les plus élevés. Si les produits agricoles sont exclus (la part des impôts indirects qui s'y applique étant d'environ 847 millions de dollars), ces coûts, ou les économies potentielles résultant de l'adoption d'un régime tarifaire distinct, tombent à 541 millions de dollars ; le pétrole et ses dérivés ne sont pas pris en compte dans le calcul des coûts, étant donné qu'ils continueraient d'être importés d'Israël. Un second scénario postule le maintien du statu quo, mais avec l'application d'une politique commerciale et tarifaire autonome en exploitant la marge de manœuvre ménagée par le Protocole de Paris en ce qui concerne les listes A1, A2 et B et en fixant les taux tarifaires à des niveaux plus élevés conformément aux objectifs d'une politique industrielle palestinienne. Dans ce scénario, on s'attend à ce que le produit des taxes à l'importation et des droits de douane atteigne 5,1 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 305 millions de dollars par rapport au niveau actuel (en prenant comme base les données de 2015).

V. Estimation de certains des coûts fiscaux de l'occupation pour le peuple palestinien : fuites et autres pertes fiscales

La notion de coûts fiscaux dus à l'occupation pour les Palestiniens fait partie de la problématique des coûts économiques globaux de l'occupation. Il s'agit là d'une notion plus vaste que celle qui s'applique à la fuite de recettes publiques palestiniennes au profit du Trésor israélien, étant donné qu'elle englobe aussi d'autres pertes fiscales qui, tout en étant causées par les politiques et mesures imposées par la Puissance occupante, n'ont pas été captées par le Trésor israélien.

Le présent chapitre présente des estimations du montant des fuites de recettes et autres pertes fiscales résultant du cadre actuel des relations commerciales et économiques avec Israël au sein de la structure prévue par le Protocole de Paris, des contraintes imposées par l'occupation et du manque de souveraineté palestinienne dans le domaine économique. Les estimations des montants correspondant à chaque source de fuites et d'autres pertes fiscales sont établies séparément à partir des données officielles pour 2015, ainsi que des autres données et informations disponibles. Les diverses estimations sont ensuite regroupées pour produire une estimation des coûts fiscaux de l'occupation (fuites et autres pertes fiscales). Les sources de fuites de recettes fiscales sont notamment celles qui sont associées aux importations indirectes, à la fraude douanière et à l'application erronée des dispositions du Protocole de Paris. Le présent chapitre porte également sur les sources non récurrentes de fuites résultant de la retenue par Israël des recettes fiscales et douanières à certains moments. Enfin, il contient une analyse des sources d'autres pertes fiscales se produisant lorsque des recettes publiques sont perdues en raison du manque de souveraineté palestinienne et du contrôle exercé par Israël sur les ressources économiques, les points de passage et les frontières, ainsi que d'autres mesures imposées par la Puissance occupante qui ont une incidence négative sur les disponibilités en ressources budgétaires palestiniennes. Il convient toutefois de préciser que le présent chapitre n'évalue que les sources de fuites de recettes fiscales palestiniennes vers Israël et d'autres pertes fiscales pour lesquelles des données sont disponibles, vérifiables dans le cadre d'enquêtes, et évaluable. Il importe de garder à l'esprit qu'il existe d'autres sources qui pourraient être à l'origine de fuites et pertes fiscales et qui devraient être évaluées dès que les données nécessaires seront disponibles. Il est nécessaire de procéder à des recherches et enquêtes plus approfondies pour aboutir à des estimations plus détaillées et de plus vaste portée des pertes fiscales et des autres coûts économiques de l'occupation israélienne pour l'économie palestinienne dans différents domaines, notamment celui des finances publiques.

A. Fuites de recettes fiscales associées aux importations indirectes

Les importations indirectes sont des importations palestiniennes comptabilisées comme si elles provenaient d'Israël, mais qui ont en fait pour origine un pays tiers. Comme le stipule le Protocole de Paris, les importations palestiniennes provenant d'Israël sont exonérées de la taxe d'importation palestinienne. Ainsi, les recettes tirées des taxes sur les importations indirectes devraient être reversées à l'Autorité palestinienne, mais sont en fait captées par le Trésor israélien. La méthode utilisée pour estimer les déperditions fiscales provenant des importations indirectes est axée sur le barème douanier israélien appliqué aux flux de marchandises palestiniens tels que comptabilisés dans les dossiers statistiques officiels établis sur les importations réelles de chaque produit, comme suit⁸ :

⁸ Les estimations figurant dans les études antérieures dont il est question dans le présent rapport étaient axées sur les taux de droits de douane et de taxes à l'achat frappant l'ensemble des importations en provenance d'Israël en appliquant le taux moyen au volume total des importations. Toutefois, les estimations figurant dans la présente étude ont été calculées en prenant pour base le taux tarifaire appliqué aux importations réelles de chaque produit au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé, ce qui donne des résultats plus précis. Les estimations relatives aux marchandises de contrebande, en revanche, sont établies en prenant comme base les taux tarifaires moyens appliqués à la valeur totale de ces marchandises, en raison des limitations présentées par les données officielles.

- Les importations palestiniennes provenant d'Israël ont été évaluées au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé. Chaque produit a été groupé par type de taxe effectivement appliquée à l'importation (droits de douane et taxe à l'achat).
- Ont été exclues des calculs toutes les marchandises importées pour lesquelles les taxes à l'importation ont déjà été payées, ainsi que les marchandises qui ne peuvent être importées qu'en provenance d'Israël (par exemple, les achats du secteur public, les carburants, le gaz, l'énergie, les véhicules, les moteurs, les produits agricoles frais élaborés en Israël, les cigarettes et le tabac), étant donné que c'est l'Autorité palestinienne qui perçoit la majeure partie des taxes correspondantes directement du système de compensation. Comme la TVA n'est pas perçue sur les produits agricoles, ils sont également exclus des calculs.
- Toutes les marchandises importées d'Israël mais non soumises aux taxes à l'importation ont été exclues.
- Selon la Banque d'Israël (2010), 38,3 % des importations palestiniennes en provenance d'Israël sont des importations indirectes. 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 :
 - La valeur des marchandises importées d'Israël assujetties aux droits de douane, multipliée par le taux de droit applicable ;
 - La valeur des marchandises importées d'Israël assujetties à une taxe à l'achat, multipliée par le taux de la taxe à l'achat ;
 - La TVA a été calculée sur les taxes à l'importation, et la TVA perçue dans le cadre du système de compensation a été déduite pour obtenir la différence nette ou la différence en termes de TVA⁹ ;
 - Le pourcentage de 38,3 % est appliqué aux valeurs calculées pour les trois rubriques précédentes.

Selon cette méthode et les données pour 2015, la fuite de recettes fiscales provenant de toutes les taxes indirectes à l'importation, qu'il s'agisse de droits de douane, de taxes à l'achat ou de TVA, est estimée à 129 millions de dollars, tel qu'indiqué au tableau 2. Cette valeur estimative équivaut à 1 % du PIB de la Palestine et à environ 4,9 % des recettes fiscales totales en 2015¹⁰.

⁹ Pour les importations en provenance d'un pays tiers, la TVA est calculée après que les taxes à l'importation ont été ajoutées à la valeur des marchandises en cause; la valeur de cette taxe est par conséquent plus élevée que ce qu'elle ne serait si elle avait été calculée en prenant pour base la valeur des importations en provenance d'Israël. Comme la TVA est perçue dans le cadre du système de compensation, la différence n'est prise en compte que dans le calcul des pertes fiscales.

¹⁰ La CNUCED (2014a) estime que les fuites de recettes fiscales attribuables aux importations indirectes ont représenté un montant annuel moyen de 115,3 millions de dollars en 2010 et 2011. Cette valeur exprimée en chiffres est inférieure à l'estimation figurant au tableau 3, ce qui n'empêche qu'elle soit plus élevée si elle est exprimée en tant que pourcentage du PIB et des recettes totales, en particulier en ce qui concerne les recettes fiscales. La différence observée entre les estimations est principalement due aux différences entre les importations et les structures tarifaires applicables aux diverses marchandises importées, ainsi qu'à la variation du pourcentage d'importations comptabilisées en provenance d'Israël, de même que suite à la forte augmentation des recettes fiscales qui a eu lieu pendant la période qui s'est écoulée entre les deux études.

Tableau 2

Fuites de recettes fiscales résultant des importations indirectes palestiniennes transitant par Israël, 2015

Description	Nombre de marchandises	Valeur basée sur les données du BCPS	Recettes tirées de la taxe à l'importation	Valeur de 38,3 %
		(En millions de dollars)		
Importations d'électricité en provenance d'Israël	..	479,3	..	..
Importations de produits de base en provenance d'Israël, à l'exclusion de l'électricité	1 360	2 565,4	..	..
Pétrole, gaz, automobiles, motocyclettes, moteurs, cigarettes et tabac*	52	661,3	..	..
Produits agricoles (fruits et légumes frais non produits en Israël*)	30	43,4	..	..
Produits non assujettis à des droits de douane ou à la taxe à l'achat*	514	813,9	..	..
Importations de produits de base en provenance d'Israël assujettis à des taxes à l'importation (droits de douane)**	764	1 046,9	..	..
Importations de produits de base assujettis aux droits de douane et à la taxe à l'achat	68	59,9	10,9	4,2
Importations de produits de base assujettis aux droits de douane uniquement	670	951,3	244,2	93,5
Importations de produits de base assujettis à une taxe à l'achat uniquement	26	35,8	41,0	15,7
TVA nette sur les taxes à l'importation avec la valeur des importations	..	..	40,8	15,6
Fuites de recettes fiscales totales provenant des importations indirectes	..	..	..	129,0
Fuites de recettes fiscales provenant des importations indirectes, en pourcentage	..	..	..	..
du PIB (12 673 millions de dollars)	..	..	..	1,02 %
du total des recettes fiscales (2 654 millions de dollars)	..	..	..	4,86 %

Source : Bureau central palestinien de statistique (BCPS), 2015.

Notes : * Importations en provenance d'Israël non assujetties aux taxes à l'importation ; aucune fuite fiscale n'est subie, bien qu'elles puissent être considérées comme des importations indirectes.

** Les fuites de recettes fiscales ne sont calculées que pour ces importations indirectes. La valeur des recettes tirées de la taxe à l'importation est calculée en prenant comme base le taux tarifaire appliqué à chaque produit de base considéré séparément; le taux de 38,3 % est appliqué à la valeur de ces recettes pour calculer les recettes tirées des importations indirectes en provenance d'Israël.

B. Fuites de recettes fiscales dues à la fraude douanière et fiscale

1. Fraude douanière et fiscale dans le contexte palestinien

La principale cause de fraude douanière et fiscale sur les marchandises importées à destination du marché palestinien est le fait que toutes les frontières et points de passage situés dans le Territoire

palestinien occupé et dans de vastes zones de la Cisjordanie sont sous le contrôle d'Israël. Il faut y ajouter le fait qu'Israël n'a pas mis en œuvre les accords relatifs aux échanges directs et immédiats de données sur les flux commerciaux entre les deux marchés et ne participe pas au fonctionnement d'un système commun informatisé de compensation. Par exemple, la TVA continue d'être gérée au moyen d'un mécanisme démodé qui n'est pas utilisé correctement par Israël. Comme les factures de dédouanement sont regroupées manuellement et établies sur des documents papier, ce système entraîne la perte, estimée à environ 120 millions de dollars par an, d'une partie importante des recettes revenant à la Palestine (État de Palestine, 2018b). Le système actuel dépend principalement de la capacité des Palestiniens à recueillir des factures sur support papier auprès du secteur privé. Dans le rapport qu'il a présenté à ce sujet, l'État de Palestine exige la création et la mise en œuvre d'un système électronique conjoint doté d'une base de données à jour interconnectée conçue pour recueillir électroniquement des factures fiables et autres documents pertinents.

La fraude douanière et fiscale associée aux importations du Territoire palestinien occupé qui proviennent d'Israël est liée à trois principaux problèmes examinés dans la présente section. Premièrement, il existe des différences qui apparaissent au niveau des statistiques commerciales enregistrées et résultent de la dissimulation et de la non-présentation de factures de dédouanement. Deuxièmement, il y a des pertes qui résultent de la fraude douanière et fiscale, ainsi qu'on peut le constater à l'examen des dossiers de la police des douanes. Troisièmement, on estime que les marchandises introduites sur le marché palestinien sans être accompagnées de la documentation prescrite représentent de 25 à 35 % du volume total des importations palestiniennes en provenance d'Israël.

Données commerciales faussées

Il existe un écart entre la valeur reflétée par les statistiques commerciales officielles de la Palestine et les chiffres correspondants publiés par Israël au cours d'une année donnée, et plus particulièrement entre les statistiques sur les exportations publiées par le Bureau central de statistique d'Israël et celles qui émanent du BCPS. Cet écart est probablement dû, dans les deux cas, aux sources d'où proviennent ces informations. Dans le Territoire palestinien occupé, les commerçants déclarent les factures de dédouanement aux autorités fiscales palestiniennes, qui partagent les renseignements ainsi recueillis avec le BCPS. Cela signifie que les factures qui ne sont pas présentées aux autorités fiscales n'entrent pas dans le calcul des statistiques du BCPS, ou qu'elles peuvent être présentées à une date différente de celle à laquelle le produit en cause a été importé.

Le Ministère palestinien des finances estime que les pertes attribuables à ce type de fraude s'élèvent à 120 millions de dollars par an (État de Palestine, 2018b). Toutefois, les estimations des Palestiniens et celles d'Israël présentent des différences marquées. Les factures de dédouanement relatives aux importations palestiniennes sont émises par les autorités fiscales israéliennes et sont strictement contrôlées et enregistrées. Les écarts observés entre les statistiques officielles sur les importations en provenance d'Israël à destination du Territoire palestinien occupé au cours de la période 2015-2017 sont indiqués au tableau 3. La différence signalée a représenté 20 % du total des importations palestiniennes en provenance d'Israël en 2017, ce qui est révélateur de l'ampleur de la fraude fiscale liée aux importations palestiniennes en provenance d'Israël et permet de se faire une idée des fluctuations qu'elle a accusées au fil des ans en raison de la manière dont les importations de produits agricoles sont comptabilisées. En 2014, par exemple, la valeur des exportations d'Israël à destination du marché palestinien calculée par le BCPS était inférieure de 220 millions de dollars à celles qui avaient été enregistrées par le Bureau central de statistique d'Israël. Cela semble être dû au mécanisme utilisé pour recueillir des données sur les importations de produits agricoles en provenance d'Israël, dont le fonctionnement dépend essentiellement du nombre de permis d'importation et d'exportation de marchandises à destination ou en provenance d'Israël, selon les renseignements que les agriculteurs palestiniens communiquent à leur sujet au Ministère de l'agriculture. À partir de 2014,

la méthode de calcul à utiliser a fait l'objet d'un remaniement, et le Ministère israélien de l'agriculture a commencé à partager des estimations précises des importations de produits agricoles avec le Ministère palestinien des finances. Cela a permis de rectifier la méthode de calcul des statistiques et d'élaborer et intégrer des statistiques plus fiables et régulières sur les produits agricoles après 2014. Il est désormais plus facile de comprendre la différence présentée par les indications fournies sur les échanges commerciaux avec Israël, ainsi que les fluctuations qu'elle a accusées au fil des ans¹¹. La différence statistique reflétée au tableau 3 peut être considérée comme un indicateur de la fraude et de ses conséquences économiques, à savoir les pertes résultant de la dissimulation ou de la non-présentation de factures de dédouanement aux autorités fiscales palestiniennes. Une grande partie de la différence négative indiquée dans ce tableau est probablement liée aux produits agricoles en provenance d'Israël.

Tableau 3

Statistiques officielles sur les produits entrant sur le marché palestinien

(En millions de dollars)

Année	Données du BCPS sur les importations palestiniennes en provenance d'Israël	Données du Bureau central de statistique d'Israël sur les exportations en provenance de ce pays vers le Territoire palestinien occupé	Différence
2015	3 045	3 379	334.
2016	3 123	3 359	-236
2017	3 010	3 623	-613

Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données du Bureau central de statistique d'Israël et du BCPS.

Contrebande

Les registres officiels de la police des douanes palestinienne permettent de disposer d'autres indicateurs de la valeur de la contrebande, ce qui facilite la mesure de l'ampleur de ce phénomène et de ses répercussions. Des détails sur les marchandises de contrebande saisies par la police des douanes en 2013-2017, avec répartition par groupes principaux de produits, sont présentés dans l'annexe de la présente étude ; les données donnent à penser qu'il s'agit surtout de matériaux de construction, de carburants et de produits agricoles. Les taux tarifaires et d'imposition qui leur sont appliqués varient fortement. Par exemple, les droits de douane et les droits d'accise sur les carburants et les cigarettes sont nettement plus élevés que pour d'autres produits en franchise de droits. Il importe toutefois de signaler que tous les produits de base sont assujettis à la TVA, ce qui constitue une autre source de fuites de recettes fiscales palestiniennes au profit du Trésor israélien. Selon les rapports établis par la police des douanes, la valeur des marchandises de contrebande saisies en 2014-2017 était d'environ 117 millions de dollars, soit une moyenne de 29 millions de dollars par an. Ces chiffres sont nettement inférieurs à la valeur des marchandises sur lesquelles la police des douanes pourrait exercer un contrôle si elle avait accès à la zone C ou aux zones adjacentes aux frontières avec Israël.

L'Institut palestinien de recherche sur la politique économique (2018b) signale que les activités de contrebande se sont fortement intensifiées au cours des quatre dernières années, en particulier en ce qui concerne le carburant diesel. Selon la police des douanes, la valeur du carburant diesel consommé chaque mois (environ 95 millions de litres) est estimée à quelque 60 millions de dollars, tandis que les quantités de ce produit introduites en contrebande représentent 120 millions de dollars en manque à gagner par an. L'étude indique également qu'une proportion de 17 à 25 % du carburant diesel introduit en contrebande d'Israël passe par la zone C pour être distribuée dans des zones relevant de

¹¹ Entretien avec le Directeur du Service de statistiques sur le commerce extérieur du BCPS, 27 novembre 2018.

l'Autorité palestinienne, les contrebandiers profitant de l'absence d'agents de la police des douanes palestinienne.

Produits importés non accompagnés de documents officiels

Une autre source de fuites de recettes fiscales, examinée au chapitre IV, est l'entrée sur le marché palestinien de marchandises non accompagnées de documents officiels. On estime que la fraude douanière a des effets sur environ 35 % du total des importations palestiniennes en provenance du marché israélien.

2. Estimation des fuites de recettes fiscales résultant de la fraude douanière et fiscale

L'analyse qui précède permet de se faire une idée du caractère omniprésent du problème de la fraude douanière et fiscale et de son ampleur sur le marché palestinien. On ne dispose toutefois pas d'estimations globales précises sur son étendue. La présente section vise à fournir de telles estimations. Pour éviter un double comptage, les estimations des fuites de recettes fiscales ne sont pas fondées sur les chiffres cités dans les chapitres précédents. Les calculs effectués sont plutôt basés sur une nouvelle évaluation des estimations établies par les experts et des données publiées dans les études précédentes.

Tel qu'indiqué au chapitre IV, les marchandises qui entrent sur le marché palestinien sans être accompagnées de documents officiels représentent, selon les estimations, de 25 à 35 % du total des importations palestiniennes en provenance d'Israël¹². Selon d'autres estimations, cette proportion est encore plus élevée, et peut même atteindre 40 % du montant total des importations déclarées en provenance d'Israël, d'après le Ministère palestinien des finances¹³.

Effectuée en appliquant une méthode prudente, la présente étude ne tient pas compte des achats d'électricité, qui ont représenté 16 % des importations en provenance d'Israël en 2015, et retient une estimation moyenne de 30 %, fondée sur l'estimation de 25 à 35 % citée dans d'autres études pour les marchandises qui entrent sur le marché palestinien sans être accompagnées de documents officiels¹⁴.

Les importations en provenance d'Israël (à l'exclusion des achats d'électricité) ont été évaluées à 2 565 millions de dollars en 2015 (3 044 millions - 479 millions = 2 565 millions) ; si on retient une estimation de 30 %, on constate que la valeur des marchandises de contrebande introduites sur le marché palestinien en provenance d'Israël est de 769,5 millions de dollars. On a estimé que la valeur des marchandises de contrebande introduites en 2010-2011 était d'environ 726,5 millions de dollars en moyenne (CNUCED, 2014a), ce qui refléterait une légère aggravation du problème de la fraude fiscale et douanière, et serait en concordance avec un accroissement correspondant des importations totales en provenance d'Israël.

¹² Selon les informations diffusées par la police des douanes et les registres de saisie, environ 65 % du manque à gagner dû à la fraude douanière et fiscale correspondent à des marchandises qui ne sont pas accompagnées de documents officiels, tandis que les 35 % restants correspondent à des biens accompagnés de factures fausses ou faisant l'objet d'une sous-évaluation, ou pour lesquelles les commerçants possèdent une facture de dédouanement sans être pourtant capables de produire une déclaration de taxe.

¹³ Entretiens avec des fonctionnaires de l'Agence de contrôle des douanes et du Département des douanes et accises du Ministère palestinien des finances, 15 juin 2018.

¹⁴ La CNUCED (2014a) estime que ce type de fuites représente 25 %. L'accroissement constaté est dû au fait que l'étude précédente applique le pourcentage en question à toutes les importations palestiniennes en provenance d'Israël, alors que la présente étude ne tient pas compte des importations d'électricité (16 % des importations totales). En outre, certains indicateurs donnent à penser que le phénomène de la fraude douanière et fiscale a pris de plus en plus d'ampleur au cours des quatre dernières années, en particulier en ce qui concerne le carburant diesel de contrebande.

Pour estimer les fuites de recettes fiscales imputables à la fraude fiscale et douanière, on a émis les hypothèses suivantes :

- Les marchandises de contrebande représentent 30 % des importations palestiniennes totales en provenance du marché israélien, à l'exclusion des achats d'électricité.
- Les importations de marchandises de contrebande venant d'Israël ne sont pas toutes assujetties à des taxes à l'importation ; certaines importations faites en contrebande n'entraînent donc pas de pertes fiscales. Selon les documents établis pour les importations effectivement déclarées, 69 % des marchandises importées d'Israël sont assujetties à des taxes à l'importation. En conséquence, la valeur des marchandises de contrebande assujetties à des taxes à l'importation s'élève, selon des estimations, à 531 millions de dollars (tableau 4).
- On estime que les taux moyens des droits de douane et de taxes à l'achat appliqués à toutes les importations en provenance d'Israël (qu'elles soient assujetties aux taxes à l'importation ou non) sont de 13 et 6 %, respectivement¹⁵. Ces taux sont appliqués aux 531 millions de dollars susmentionnés. Il convient de noter que les taux moyens des droits de douane et de taxe à l'achat sont calculés sur la base des données commerciales réelles relatives aux importations 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 un taux de TVA de 16 % à la valeur des marchandises de contrebande, ainsi qu'à la valeur des taxes à l'importation qui auraient dû être acquittées sur ces marchandises (tableau 4, lignes 5 et 6).

Tableau 4
Fuites de recettes fiscales dues à la contrebande, 2015

Rubrique	Valeur ou pourcentage	Valeur des fuites (En millions de dollars)
Valeur totale des marchandises de contrebande	769,5 millions de dollars	..
Valeur des marchandises de contrebande assujetties aux taxes à l'importation – 69 % de la ligne 1	530,9 millions de dollars	..
Taux des droits de douane sur les marchandises importées d'Israël – 13 % de la ligne 2	13 %	69,0
Taux de la taxe à l'achat sur les marchandises importées assujetties à la taxe à l'achat – 6 % de la ligne 2	6 %	84,9
Taux de la TVA – 16 % de la ligne 2	16 %	31,8
Taux de la TVA – 16 % de la ligne 3 + ligne 4	16 %	16,1
Montant des fuites de recettes fiscales dues au non-paiement des droits de douane et des taxes à l'importation	..	201,8
Fuites de recettes fiscales en pourcentage du :	..	..
PIB (12 673 millions de dollars)	..	1,6 %
Total des recettes fiscales (2 654 millions de dollars)	..	7,6 %

Source : Calculs de la CNUCED.

¹⁵ Le chiffre de 13 % calculé pour le taux moyen des droits de douane perçus sur les importations en provenance d'Israël est plus élevé que le taux moyen des droits de douane frappant les importations en provenance d'Israël (6,5 %) parce que le panier palestinien d'importations provenant d'Israël est différent de celui qu'Israël fait venir du monde extérieur et qui est assujéti à des taux tarifaires plus faibles.

Les fuites de recettes fiscales totales vers le Trésor israélien attribuables à la fraude douanière et fiscale sur les importations dans le Territoire palestinien occupé sont estimées à près de 202 millions de dollars pour 2015, soit environ 1,6 % du PIB palestinien et 7,6 % du total des recettes fiscales palestiniennes.

C. Autres sources de fuites

La présente section porte sur les fuites liées à la déduction de frais administratifs ou de gestion d'un niveau élevé en contrepartie des services fournis pour assurer le dédouanement des importations destinées au Territoire palestinien occupé qui transitent par Israël ; elle porte aussi sur le secteur palestinien des télécommunications, l'absence de transferts du produit de la TVA et de l'impôt sur le revenu prélevé sur les activités commerciales et économiques dans la zone C, et la formule de partage inégal des droits de sortie acquittés par les voyageurs au passage du pont Allenby.

1. Pertes fiscales attribuables aux frais administratifs perçus sur les recettes fiscales et douanières

Conformément au Protocole de Paris, Israël prélève un droit de 3 % sur les recettes fiscales et douanières qu'il perçoit au nom de l'Autorité palestinienne en compensation des frais administratifs ou de gestion encourus aux fins de la perception des impôts. Lorsque le Protocole était en cours de négociation, les recettes fiscales et douanières palestiniennes s'élevaient à environ 624 millions de dollars, tandis que les frais de gestion n'étaient que de 18 millions de dollars. Depuis lors, les recettes de l'Autorité palestinienne ont triplé, ce qui a entraîné une augmentation importante des frais administratifs versés à Israël. En 2017, Israël a perçu plus de 2,3 milliards de dollars d'impôts et déduit des frais de gestion d'environ 70 millions de dollars (État de Palestine, 2017). La Banque mondiale (2016a) a recommandé de fixer ces frais à 0,6 %, ce qui correspondait à la part des importations de la Palestine dans le volume total géré par les services douaniers israéliens ; cela réduirait les fuites dues aux frais de gestion et augmenterait les recettes palestiniennes de 40 à 50 millions de dollars par an. En outre, en 1996, Israël a commencé à percevoir des frais de gestion de 3 % au titre des droits d'accise frappant les achats de carburants et des recettes fiscales et douanières provenant de dérivés du pétrole (essence, carburant diesel, kérosène, gaz, etc.), malgré le fait que la gestion de ces taxes n'entraînait pas de frais administratifs étant donné qu'il s'agit là d'importations effectuées conformément aux arrangements conclus entre les secteurs privés des deux économies.

D'après les données communiquées par le BCPS, les achats de pétrole et de ses dérivés effectués par les Palestiniens se sont élevés à environ 11,150 millions de dollars entre 1996 et 2017, ces transactions étant assujetties à des droits d'accise et d'autres taxes, de 65 % en moyenne. Selon les données douanières centralisées du Ministère palestinien des finances, au cours de la même période, les droits d'accise prélevés sur les carburants ont représenté 32 % du total des recettes fiscales et douanières. Le montant total de ces recettes perçues durant la même période était de 23,3 milliards de dollars. Les frais de gestion de 3 % prélevés sur ce montant s'élèvent à 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 carburants en provenance d'Israël.

Par exemple, le rapport (2018b) établi par l'État de Palestine indique qu'en 2015, Israël a perçu 64 millions de dollars en frais de gestion, dont environ 24 millions sous forme de droits d'accise sur le carburant et 40 millions à titre de frais de gestion d'autres importations. Comme ce dernier montant n'aurait pas dû être déduit en tant que droits sur les importations directes, les déductions faites en tant que droits d'accise sur le pétrole et ses dérivatifs sont considérées comme une source de fuites de recettes fiscales. Les fuites résultant de la perception de frais de gestion sur d'autres importations sont estimées à 32 millions de dollars. En conséquence, les fuites de recettes fiscales palestiniennes au

profit du Trésor israélien qui ont eu lieu en 2015 suite à la déduction de frais de gestion excessivement élevés grevant les recettes fiscales et douanières sont estimées à quelque 56 millions de dollars, 24 millions provenant des droits d'accise sur le pétrole et 32 millions d'impôts perçus sur d'autres produits importés.

2. Fuites de recettes fiscales associées au secteur palestinien des télécommunications

Le secteur palestinien des finances et des assurances et celui des télécommunications et de l'information ont un poids toujours plus important dans l'économie palestinienne, leur contribution au PIB s'étant élevée à 8 % au cours des dernières années. Il n'est pas possible d'établir des estimations précises des fuites de recettes fiscales associées à ces deux secteurs sans disposer d'une étude détaillée et approfondie les concernant. On peut toutefois se faire une idée de l'ampleur des pertes fiscales et économiques qu'ils ont subies en comparant les statistiques palestiniennes sur les transactions relatives aux services à celles établies par Israël. Les données statistiques qui s'y rapportent présentent de fortes variations. Les importations palestiniennes de services comptabilisées ont représenté un montant moyen de 143 millions de dollars pendant la période 2015-2017, tandis que les exportations de services comptabilisées en provenance d'Israël se sont élevées en moyenne à 684 millions de dollars au cours de la même période, soit une différence de 541 millions de dollars. Cela met en lumière l'ampleur des importations de services en provenance d'Israël qui ne sont pas comptabilisées par les autorités palestiniennes et constituent des pertes de recettes fiscales et douanières palestiniennes, en particulier en ce qui concerne la TVA, qui devraient normalement être versées au Trésor palestinien.

À ce jour, aucune étude n'a été menée sur les pertes économiques ou financières subies dans le secteur des services, mis à part une étude effectuée par la Banque mondiale (2016b) sur le secteur des télécommunications, dans laquelle il est indiqué que les pertes économiques sont estimées à un montant compris entre 436 et 1 150 millions de dollars pour la période 2013-2015. Cela représente une perte comprise entre 1,2 % et 3 % du PIB. Ces chiffres reflètent, pour cette période, un manque à gagner de 70 à 184 millions de dollars subi par la Palestine pour la TVA (sous la forme de fuites de recettes fiscales, à l'exception des impôts à acquitter par les entreprises). En supposant que les pertes pour l'économie subies en 2015 et exprimées en part de PIB se situent au niveau médian des pourcentages supérieurs et inférieurs cités par la Banque mondiale (soit 2,1 %), les pertes subies dans ce secteur se sont élevées à 266 millions de dollars en 2015¹⁶. En conséquence, les fuites de recettes fiscales associées dues au manque à gagner pour la TVA seule ont pu s'élever à 42,6 millions de dollars, soit 0,34 % du PIB de la Palestine ou 1,6 % du total des recettes fiscales en 2015.

3. Fuites de recettes fiscales associées aux activités commerciales et économiques dans la zone C

En vertu du Protocole de Paris, Israël a l'obligation d'appliquer le système fiscal palestinien pour percevoir la TVA et l'impôt sur le revenu dans la zone C au nom de l'Autorité palestinienne, puis de reverser ces recettes au Trésor palestinien selon le principe du lieu de consommation finale et de l'emplacement géographique de la formation de revenus. Environ 2 000 entreprises ou particuliers israéliens travaillent dans la zone C en y menant diverses activités associées aux services, à l'industrie, à l'agriculture, au secteur des carburants et du gaz, et du commerce de détail, entre autres (État de Palestine, 2018b). Israël a perçu la TVA, l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier et des droits

¹⁶ L'hypothèse fondée sur un niveau médian est prudente étant donné que sans les contraintes imposées par l'occupation et en étant en mesure d'exercer pleinement sa souveraineté économique, la Palestine aurait pu continuer de développer le secteur des télécommunications et d'assurer son expansion, en particulier compte tenu du fait que son économie avait connu une phase de croissance pendant la période 2013-2015.

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 et n’a communiqué aucune information sur leurs activités.

Selon les estimations publiées dans le rapport de l’État de Palestine (2018b), de 2001 à 2017, Israël a perçu dans la zone C 320 millions de dollars de TVA, d’impôt sur le revenu, d’impôt foncier et d’autres redevances qui n’ont pas été reversés au Trésor palestinien, soit 0,25 % du PIB palestinien au cours de cette période. Ainsi, les fuites de recettes fiscales palestiniennes tirées des activités commerciales et économiques menées dans la zone C en 2015 peuvent être estimées à 32 millions de dollars, soit 1,2 % du total des recettes fiscales de cette même année.

4. Fuites de recettes fiscales associées aux droits de sortie acquittés par les voyageurs au point de passage du pont Allenby

Dans l’annexe sur les dispositions relatives au redéploiement et à la sécurité, le Protocole de Paris prévoit qu’Israël doit percevoir un droit de sortie de 26 dollars par voyageur au point de passage du pont Allenby et en verser une partie à l’Autorité palestinienne, selon le calcul suivant :

- Les recettes tirées des droits acquittés par les 750 000 premiers voyageurs chaque année sont réparties dans une proportion de 46,2 % en faveur du Trésor palestinien et de 53,8 % en faveur du Trésor israélien. L’Autorité palestinienne verse à Israël 1 dollar par voyageur en rémunération des services fournis.
- Si le nombre de voyageurs est supérieur à 750 000, les Palestiniens reçoivent 16 dollars par voyageur, et Israël 10 ; en d’autres termes, ce droit est réparti dans une proportion de 61,5 % en faveur du Trésor palestinien et de 38,5 % en faveur du Trésor israélien.

Dans le rapport établi par l’État de Palestine (2018b), il est indiqué qu’Israël a augmenté unilatéralement et à plusieurs reprises les droits de sortie sans consulter les Palestiniens conformément aux dispositions du Protocole de Paris à cet égard. En outre, les transferts faits en faveur de l’Autorité palestinienne depuis 1994 ont été irréguliers et partiels. Selon les estimations du Ministère palestinien des finances, les droits de sortie retenus alors qu’ils étaient dus aux Palestiniens s’élevaient à environ 145 millions de dollars jusqu’en avril 2017, soit 0,10 % du PIB pour ladite année.

La Banque mondiale (2016a) indique qu’en 2008, Israël a porté ce droit de sortie à 40 dollars pour les voyageurs palestiniens, et à 46 dollars pour les étrangers. En 2009, ce droit a été porté à 43 dollars et 50 dollars, respectivement. En 2014, le nombre total de voyageurs a été de 918 126, dont 730 138 étaient des Palestiniens, tandis que les 187 988 restants étaient des étrangers. Conformément à la formule de partage établie, le Trésor palestinien aurait dû recevoir 20 millions de dollars en 2014, soit 0,16 % du PIB. On estime que les droits de sortie retenus par Israël pendant la période 2008-2016 s’élèvent à 67 millions de dollars, soit 0,096 % du PIB au cours de cette période. Cela donne à penser que les fuites de recettes fiscales provenant de cette source en 2015 se sont élevées à 12,2 millions de dollars selon les estimations, soit 0,46 % du total des recettes fiscales.

D. Total des fuites de recettes fiscales annuelles provenant des sources examinées

Bien que la présente étude vise à fournir des renseignements détaillés sur toutes les estimations antérieures des montants provenant des sources possibles de fuites qui peuvent être recensées, il se peut qu’il lui manque encore des données sur certaines autres sources dont l’existence pourra être révélée à l’occasion d’enquêtes menées à l’avenir. En outre, de nombreuses autres sources de pertes palestiniennes résultant de l’occupation, même si les montants en cause n’ont pas été captés par le Trésor israélien, ne sont pas traitées dans le présent rapport (voir la section E). Le montant total des fuites de recettes fiscales provenant des six sources examinées dans la présente section est estimé à 473,6 millions de dollars pour 2015, soit environ 3,7 % du PIB ou 17,8 % des recettes fiscales

palestiniennes totales, tel qu'indiqué au tableau 5. En d'autres termes, l'enrayement des fuites de recettes fiscales vers Israël aurait permis de réduire de 33 % le déficit budgétaire en 2015 (sur la base des engagements), de sorte qu'il aurait été ramené de 1 431 millions à 950 millions de dollars, soit de 11,3 % à 7,6 % du PIB.

Tableau 5

Estimation des pertes fiscales totales en faveur d'Israël, par source, 2015

Source de pertes fiscales	Valeur des pertes fiscales (En millions de dollars)	Pertes fiscales exprimées en pourcentage du PIB	Pertes fiscales exprimées en pourcentage du total des recettes fiscales
1) Importations indirectes	129	1,02	4,86
2) Fraude douanière et fiscale	202	1,59	7,60
3) Frais de gestion perçus par Israël	56	0,44	2,11
4) Secteur des télécommunications	43	0,34	1,61
5) Activités économiques dans la zone C	32	0,25	1,21
6) Droits de sortie acquittés par les voyageurs se rendant en Jordanie et empruntant le point de passage du pont Allenby	12	0,096	0,46
Total	473,6	3,74	17,84
PIB	12 673	..	..
Total des recettes fiscales	2 654	..	..

Source : Calculs de la CNUCED.

E. Autres pertes fiscales associées aux activités professionnelles

Au chapitre I, une distinction a été faite entre les pertes fiscales palestiniennes (qui font partie des coûts économiques de l'occupation israélienne) et la notion plus étroite de fuites de recettes fiscales palestiniennes vers Israël. Celles-ci, qui ne sont que l'une des nombreuses composantes des pertes et coûts fiscaux dus à l'occupation, sont principalement imputables à l'application unilatérale et erronée du Protocole de Paris par Israël. Toutefois, les pertes palestiniennes de recettes publiques sont les coûts fiscaux d'une occupation prolongée et représentent l'ensemble des recettes publiques qui auraient été versées au Trésor palestinien en l'absence d'occupation, que les montants en cause aient été captés par le Trésor israélien au lieu d'être versés au Trésor palestinien, ou qu'ils n'aient été transférés ni à l'un, ni à l'autre. En d'autres termes, outre les pertes fiscales palestiniennes, les coûts fiscaux de l'occupation englobent toutes les pertes fiscales directes ou indirectes susceptibles de provenir de nombreuses sources, telles que les suivantes :

- Contrôle exercé par la Puissance occupante sur les ressources naturelles et les recettes qu'elles engendrent
- Opérations et mesures militaires
- Isolation et annexion de Jérusalem-Est par la Puissance occupante
- Siège économique prolongé imposé à la bande de Gaza
- Politique de bouclage appliquée en Cisjordanie
- Démolition de bâtiments et arrachage d'arbres.

La présente section porte sur certaines des autres pertes fiscales palestiniennes qui peuvent être examinées à l'heure actuelle.

1. Pertes fiscales résultant du contrôle israélien de la zone C

La Banque mondiale (2014) a examiné l'importante contribution que la zone C peut apporter à l'économie palestinienne en termes de production, de main-d'œuvre et de recettes fiscales. Cette zone représente 60 % de la superficie de la Cisjordanie. Comme elle est encore sous le contrôle d'Israël, le droit de l'État de Palestine de profiter de son potentiel économique est limité. Selon la Banque mondiale, l'avantage potentiel qui découlerait probablement d'un assouplissement des restrictions imposées par Israël dans la zone C équivaut à 35 % du PIB palestinien, soit une augmentation possible des recettes fiscales qui équivaldrait à 7,6 % du PIB, ou 960 millions de dollars en 2015. La Banque mondiale a souligné que les pertes liées à l'inexploitation du potentiel économique de la zone C sont estimées à 3,5 milliards de dollars par an. Cette situation a affaibli l'économie palestinienne en la privant de sa capacité de bénéficier de ces ressources économiques dans les domaines de l'agriculture, du tourisme, du commerce et des ressources naturelles. Leur exploitation dans des conditions normales aurait permis à la Palestine de réduire son déficit budgétaire.

2. Pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations

La manipulation de la valeur des importations est une pratique courante dans de nombreux pays. Les commerçants choisissent souvent de faire de fausses factures pour réduire leurs obligations fiscales. La mesure dans laquelle ils ont recours à cette pratique varie toutefois d'un pays à l'autre selon le niveau d'application des règlements par les autorités douanières et autres compétentes. Dans le contexte palestinien, le recours à de telles pratiques est fréquent. Les taux de droits de douane élevés fixés par Israël pour certains produits importés sont propres à favoriser ses intérêts économiques, et pas nécessairement ceux de la Palestine, dont l'économie souffre de distorsions et se différencie par sa faible taille. Au nombre des autres facteurs en cause, il convient de citer la porosité des frontières et des points de passage entre Israël et le Territoire palestinien occupé, ainsi que la circulation des marchandises transitant d'Israël vers ledit territoire à l'intérieur d'une enveloppe douanière non contrôlée, de même que le manque de souveraineté et de présence palestiniennes aux frontières avec d'autres pays. Par ailleurs, Israël impose des barrières non tarifaires ou liées à des raisons de sécurité aux importations palestiniennes à partir de pays tiers et ne permet pas que la structure tarifaire palestinienne soit différente de celle qu'il applique.

Les commerçants ont recours à la manipulation de certaines factures pour réduire leurs bénéfices imposables à un minimum et alléger leur fardeau fiscal. Les études indiquent que la pratique de la sous-évaluation des importations provenant de pays tiers est plus répandue que pour celles en provenance d'Israël (Banque mondiale, 2016a). Cela peut être dû aux coûts plus élevés à supporter dans le premier cas et aux restrictions israéliennes touchant les importations palestiniennes directes venant de pays tiers, ce qui explique aussi pourquoi les commerçants palestiniens dépendent fortement des importations en provenance d'Israël. Une autre raison qui les pousse à sous-évaluer ces importations est le désir de se soustraire aux taxes élevées appliquées en Israël et de soutenir la concurrence qui leur est faite par ceux qui écoulent des marchandises de contrebande et par les commerçants informels qui se soustraient aux taxes à l'importation.

Dans le même contexte, la Banque mondiale (2016a) a indiqué que la valeur déclarée des importations en provenance d'Israël était inférieure de 23 % à sa valeur réelle (la valeur déclarée équivalant ainsi à 77 % de la valeur réelle des marchandises), et qu'elle est inférieure de 32 % aux importations venant d'un pays tiers (la valeur déclarée équivalant ainsi à 68 % de la valeur réelle). Pour aboutir à des estimations fermes des pertes fiscales palestiniennes dues à la sous-facturation, la présente analyse se fonde sur les données statistiques établies sur les importations provenant d'Israël et de pays tiers, sur l'examen des types de taxes perçues sur ces importations et sur la question de savoir si elles sont de nature à inciter fortement les commerçants à pratiquer la sous-facturation. Cette analyse tire

également parti d'estimations fournies par la Banque mondiale (2016a) sur les niveaux de sous-facturation et sur les proportions prises par ce phénomène.

3. Pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations en provenance d'Israël

La méthode suivante a été utilisée pour estimer les pertes dues à cette source :

- Exclusion de toutes les marchandises qui ne sont pas sous-évaluées, y compris les achats faits par le secteur public pour se procurer de l'électricité, des carburants, du gaz et certains autres produits de base importés sur le marché palestinien dans le cadre d'accords conclus avec de grandes entreprises.
- Adoption du pourcentage estimé par la Banque mondiale (2016a) pour la sous-évaluation des importations en provenance d'Israël, soit 23 %. La valeur réelle des importations en question est par conséquent égale à la valeur déclarée multipliée par 0,77.
- Application du taux de 16 % de la TVA sur la différence entre la valeur réelle et la valeur déclarée en douane.

Comme indiqué au tableau 6, en 2015, la différence totale estimée entre la valeur réelle et la valeur déclarée des importations provenant d'Israël qui avait pu être sous-évaluée était de 210 millions de dollars, ce qui se traduit par une perte pour le Trésor palestinien d'environ 34 millions de dollars par an et représente la TVA qui aurait dû être perçue sur la différence entre ces deux valeurs.

4. Pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations en provenance de pays autres qu'Israël

Les estimations des pertes dues à cette source ont eu lieu en ayant recours au même mécanisme que celui utilisé pour estimer les pertes attribuables à la sous-évaluation des importations provenant d'Israël, à deux différences près, à savoir le fait que le niveau ou pourcentage de sous-évaluation des importations en provenance de pays tiers a été de 32 %, plutôt que de 23 %, et que ces importations sont assujetties à toutes les taxes à l'importation, y compris les droits de douane et les taxes à l'achat, plutôt qu'à la TVA seulement.

Tableau 6

Estimation des pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations en provenance d'Israël, 2015

Classification des importations par type de sous-facturation	Valeur (En millions de dollars)	Nombre de marchandises
1) Ensemble des importations de produits de base, à l'exclusion de l'électricité	2 565	1 360
2) Ensemble des importations de produits de base, à l'exclusion du pétrole, du gaz, des cigarettes, des fruits frais et des importations provenant de grandes entreprises*.	1 860,7	1 278
3) Importations de produits de base qui ont donné lieu à une sous-évaluation – valeur déclarée = 1) - 2)	704,3	82
4) Valeur réelle des importations = 3) / 77 %	914,7	..
5) Différence entre la valeur réelle et la valeur déclarée = 4) - 3)	210,4	..
6) Pertes fiscales (TVA) dues à la sous-facturation des importations en provenance d'Israël = 5) x 16 %	33,7	..

Source : Calculs de la CNUCED, d'après des statistiques du BCPS sur le commerce extérieur.

Note : * Huit grandes entreprises gèrent leurs affaires indépendamment du système de compensation des factures et présentent des relevés de compte détaillés dans lesquels la valeur réelle des marchandises est très probablement déclarée.

La méthode suivante est suivie pour estimer les pertes dues à cette source :

- Adoption du pourcentage de sous-évaluation des importations en provenance de pays tiers estimé par la Banque mondiale (2016a), à savoir 32 %. La valeur déclarée de ces importations, telle qu'elle est indiquée dans les déclarations en douane, est égale à 68 % de leur valeur réelle.
- Classification de toutes les importations palestiniennes en provenance de pays tiers au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé, en prenant comme base la valeur réelle comptabilisée de chaque produit, et non sa valeur estimée.
- Calcul des taxes à l'importation effectué en multipliant les taux de droits de douane et de taxes à l'achat par la valeur des importations pour chaque produit.
- Exclusion de toutes les marchandises qui ne peuvent être sous-évaluées, comme les automobiles, les cigarettes et d'autres produits.
- Exclusion des importations non assujetties à des taxes à l'importation.
- Application du taux de 32 % pour calculer les recettes fiscales sur la base de la valeur réelle des importations, en supposant que les taxes effectivement perçues auraient été égales à 68 % du total des recettes fiscales si la valeur réelle des marchandises avait été déclarée. En d'autres termes, le total des recettes fiscales qui auraient dû être perçues en fonction de la valeur réelle estimée des importations est égal au montant des taxes effectivement perçues divisé par 68 %.
- Calcul de la différence entre la valeur réelle estimée des recettes tirées des taxes à l'importation et le montant effectivement perçu pour les importations sous-évaluées.

En conséquence, les pertes fiscales subies par le Trésor palestinien suite à la sous-évaluation des importations en provenance de pays tiers s'élèvent à environ 53 millions de dollars par an, selon les données de 2014 et 2015. Les calculs des pertes effectués par la Banque mondiale sont fondés sur les moyennes des taux de droits de douane figurant dans le barème tarifaire d'Israël appliqué au panier de marchandises d'importation palestinien. En revanche, les estimations dont il est question dans la présente étude dépendent de documents d'importation plus détaillés et contenant des données mieux ventilées au niveau des codes à huit chiffres du Système harmonisé.

L'estimation de la Banque mondiale semble être prudente. Selon le Ministère palestinien des finances, le niveau ou pourcentage de sous-évaluation, en particulier pour les importations provenant de pays tiers, atteint 40 %, ou même 50 % dans le cas de certains produits¹⁷. Ces pourcentages relativement élevés ont été calculés en exploitant les données recueillies dans le cadre de processus de réévaluation menés par les autorités douanières palestiniennes. Lesdites données n'ont cependant pas été utilisées dans le calcul des estimations des pertes fiscales effectué aux fins de la présente étude, afin de garder ces estimations dans les limites fixées pour maintenir le caractère prudent de l'approche qui a été suivie lors de son exécution.

Les pertes totales dues à la sous-évaluation des importations en provenance de pays tiers sont estimées à 138,6 millions de dollars, soit 33,7 millions de dollars de plus que le montant des pertes dues à la sous-évaluation des importations venant d'Israël (tableau 7). Cela est dû au fait que les importations provenant de pays tiers sont assujetties à des taxes à l'importation (droits de douane et taxes à l'achat) et à la TVA alors que, dans le cadre de l'union douanière dont les règlements s'appliquent aux importations en provenance d'Israël, seules les recettes tirées de la TVA sont perdues lorsque des importations appartenant à cette catégorie sont sous-évaluées.

¹⁷ Entretiens avec le Directeur du Département de l'importation du Ministère palestinien des finances et le Directeur du Service de gestion des risques du Département des douanes et accises du même ministère, 18 avril 2018.

Tableau 7

Estimation des pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations provenant de pays tiers, 2015

(En millions de dollars)

Importations en provenance de pays tiers	Nombre de produits	Valeur déclarée	Recettes fiscales provenant des importations		Manque à gagner
			Valeur déclarée	Valeur réelle estimée	
Valeur des importations totales	3 065	2 157,2	..	..	..
Produits accompagnés de factures indiquant leur valeur réelle, tels qu'automobiles, cigarettes, etc.	382	683,7	1 496,3	1 496,3	Aucune perte
Importations en franchise de droits (non assujetties aux taxes à l'importation)	1 347	955,5	152,9	152,9	Aucune perte
Importations assujetties aux droits de douane	1 194	430	128,5	189,0	60,5
Importations assujetties à la taxe à l'achat	38	180	105	154,4	49,4
Importations assujetties aux droits de douane et à la taxe à l'achat	104	88	61	89,7	28,7
Total des pertes fiscales	..	..	..	..	138,6

Source : Calculs de la CNUCED, d'après de statistiques du BCPS sur le commerce extérieur.

Total des pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations

On estime que le total des pertes fiscales dues à la sous-évaluation des importations palestiniennes s'est élevé à 173,3 millions de dollars en 2015, dont 33,7 millions de dollars correspondent aux importations de produits en provenance d'Israël et 138,6 millions de dollars à celles en provenance de pays tiers. Ces pertes ne sont pas considérées comme faisant partie des fuites de recettes fiscales bénéficiant à Israël étant donné que les recettes en cause ne sont pas perçues par ce pays, et que ces fuites pourraient même causer des pertes pour le Trésor israélien si des commerçants de ce pays sous-évaluaient également ces importations.

5. Pertes fiscales dues au commerce transfrontière au point de passage du pont Allenby

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 jugée particulièrement lucrative en raison du taux élevé des taxes frappant ces produits (jusqu'à 85 % de leur valeur). Les recettes tirées de la taxe sur le tabac représentent 25 % des recettes intérieures.

Selon l'enquête effectuée auprès des ménages par le BCPS, les importations de tabac représentent 71 % des cigarettes et du tabac consommés, pour une valeur de 450 millions de dollars (BCPS, 2018). Le Ministère palestinien des finances estime toutefois que la consommation de tabac représente un montant de 550 millions de dollars¹⁸. L'écart de 100 millions de dollars entre ces deux chiffres permet de se faire une idée de l'ampleur de la contrebande de tabac. En 2017, les recettes tirées du tabac se sont élevées à 420 millions de dollars¹⁹. Le commerce illicite du tabac, qui fait l'objet d'une fraude fiscale et douanière, a constitué 30 % du marché palestinien du tabac, soit 110 millions de dollars en

¹⁸ Entretien avec le Directeur du Département du tabac du Service des douanes du Ministère palestinien des finances, 15 juillet 2018.

¹⁹ Ibid.

manque à gagner par an. La moitié des cigarettes de contrebande proviennent probablement de Jordanie et sont transportées dans des véhicules empruntant le point de passage du pont Allenby.

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 les pertes fiscales subies en 2015, soit 0,43 % du PIB. Ces pertes s'expliquent aussi par le fait qu'Israël empêche les douaniers palestiniens d'être présents pour remplir leurs fonctions aux points de franchissement de la frontière et au point de passage du pont Allenby.

F. Total des fuites et autres pertes récurrentes de recettes fiscales : coûts fiscaux de l'occupation

La présente section résume les conclusions de la présente étude sur les fuites et pertes fiscales dont le montant a servi au calcul de l'estimation globale du total des fuites et pertes fiscales. Si on arrive à déterminer leur ampleur réelle, il sera plus facile d'évaluer leurs conséquences économiques et financières. Il est difficile d'établir une distinction entre fuites et pertes de recettes fiscales étant donné qu'elles sont dues à des sources et filières interconnectées. Les pertes palestiniennes peuvent être définies comme constituant le manque à gagner subi par le Trésor palestinien en raison de l'occupation et compte tenu de la nature de la relation économique créée en application du Protocole de Paris et des erreurs commises dans sa mise en œuvre, étant entendu que lesdites recettes ne sont pas captées par le Trésor israélien. La contrebande de marchandises, par exemple, entraîne pour le Trésor israélien des pertes comparables à celles subies par le Trésor palestinien. Toutefois, les fuites de recettes fiscales mettent en jeu un droit financier de l'Autorité palestinienne et sont également dues à l'application erronée et unilatérale du Protocole de Paris, les montants qu'elles représentent étant transférés au Trésor israélien. Une partie des fonds captés par Israël sous forme de fuites ont été recouverts, mais d'autres montants, tels que les droits de sortie des voyageurs, sont encore retenus. Quel que soit le type des fuites subies, toutes ont des effets économiques et financiers défavorables sur la situation financière de l'Autorité palestinienne, ainsi que sur la croissance de l'économie palestinienne.

Les sections précédentes contiennent des détails sur les estimations des fuites de recettes fiscales palestiniennes en faveur d'Israël et des pertes fiscales palestiniennes attribuables à l'occupation qui ne sont pas imputables à des fuites. La somme de ces deux composantes représente les coûts fiscaux de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien. Néanmoins, les évaluations et estimations figurant dans la présente étude ne répertorient pas toutes les sources probables de fuites ou pertes fiscales. L'étude ne porte que sur les sources pour lesquelles des données sont actuellement disponibles. En d'autres termes, les estimations présentées dans la présente étude pourront être révisées à mesure que des données et des preuves supplémentaires deviendront disponibles.

Le montant total des fuites et pertes de recettes fiscales récurrentes estimées tous les ans pour la Palestine, c'est-à-dire les coûts fiscaux résultant de l'occupation qui peuvent être confirmés du point de vue quantitatif, est considérable. Il est estimé à 1,66 milliard de dollars, soit 13,1 % du PIB, ou 62,6 % des recettes fiscales totales en 2015 (tableau 8).

Tableau 8

Montant total des coûts fiscaux de l'occupation, par an et par source, 2015

Source ou type de fuites ou de pertes	Valeur en un an (En millions de dollars)	Valeur en pourcentage	
		Du PIB	Des recettes fiscales
Total des fuites de recettes fiscales (tableau 5)	473,6	3,74	17,84
Pertes fiscales attribuables au contrôle de la zone C par Israël	960,0	7,58	36,17
Pertes fiscales dues à la sous-facturation de l'ensemble des importations de produits de base	172,3	1,36	6,49
Pertes fiscales dues à la contrebande de marchandises en provenance de Jordanie	55,0	0,43	2,07
Autres pertes fiscales	1 187,3	9,37	44,37
Total des coûts fiscaux de l'occupation	1 660,9	13,11	62,57

Source : Calculs de la CNUCED.

G. Fuites et pertes fiscales non récurrentes dues à la retenue par Israël de recettes fiscales et douanières

Israël suspend ou retarde de manière répétée le transfert de recettes fiscales et douanières sans arrangement ou avertissement préalable. Le Gouvernement israélien perçoit des recettes fiscales palestiniennes au nom de l'Autorité palestinienne et a pour obligation de les transférer tous les mois au Ministère palestinien des finances par le biais du système de compensation. De 1997 à 2015, Israël a suspendu à plusieurs reprises le transfert des recettes fiscales et douanières palestiniennes pendant des périodes variables, parfois pendant une durée pouvant atteindre vingt-quatre mois (au cours de la deuxième Intifada), tel qu'indiqué au tableau 9. Les sommes dues et retenues pendant ces périodes de suspension ont totalisé 2,4 milliards de dollars. En juillet 2018, Israël a adopté une loi visant à geler les fonds versés par l'Autorité nationale palestinienne aux personnes liées à des actes terroristes. À ce titre, il déduit des recettes douanières de la Palestine un montant équivalant aux paiements versés par l'Autorité palestinienne aux familles des Palestiniens détenus en Israël et des Palestiniens décédés pendant des attentats avérés ou présumés contre des Israéliens. Par conséquent, en février 2019, Israël a informé l'Autorité palestinienne qu'il déduirait chaque mois de ces recettes une somme de 11,5 millions (soit 138 millions de dollars par an). L'Autorité palestinienne a déclaré qu'elle ne saurait accepter rien de moins que le montant total des recettes douanières qui lui reviennent de droit (Bureau du coordonnateur spécial pour les Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, 2019). L'importance des conséquences de ce problème budgétaire est mise en évidence par le fait que les recettes douanières et fiscales représentent 65 % des recettes totales de l'Autorité nationale palestinienne (soit 15 % du PIB). Il s'agit là d'une autre source de fuites et pertes fiscales qui ne manqueront pas d'aggraver encore la situation budgétaire de la Palestine, déjà suffisamment fragile, et d'augmenter les coûts fiscaux de l'occupation. La présente étude ne prétend pas évaluer les répercussions de la survenue de ce nouvel événement, qui s'est déroulé alors qu'elle était en cours d'achèvement, mais il devrait constituer le thème principal d'études futures. Cette utilisation à des fins politiques des recettes tirées des droits de douane et des taxes a amené le Gouvernement palestinien à réitérer l'appel pressant qu'il avait lancé pour que des modifications fondamentales soient apportées au Protocole de Paris ou même pour dépasser le cadre des mesures qu'il préconise en le remplaçant par un nouvel instrument conçu pour permettre aux Palestiniens d'exercer leur souveraineté sur les fonds et ressources qui leur appartiennent. La vulnérabilité à la suspension des recettes palestiniennes douanières et fiscales compromet non seulement la capacité de l'Autorité palestinienne à planifier et gérer ses finances et ses projets de développement, mais elle met également gravement en péril son aptitude à honorer ses obligations financières, en particulier en termes de

masse salariale et de dépenses courantes à couvrir par le budget public. Cela représente une autre source de fuites et pertes fiscales, car l’Autorité palestinienne est alors forcée d’emprunter auprès de banques locales et de servir des intérêts à des taux extrêmement élevés sur des crédits libellés en nouveaux shekels israéliens. Dans le même temps, le Trésor israélien profite des intérêts versés sur les fonds palestiniens retenus, rémunérés aux taux applicables aux billets à ordre émis par la Banque d’Israël.

Les estimations des fuites et pertes fiscales dues à la retenue des recettes fiscales et douanières palestiniennes sont calculées en utilisant les taux d’intérêt servis sur les emprunts libellés en nouveaux shekels israéliens contractés par l’Autorité monétaire palestinienne, ainsi que les taux d’intérêt sur les billets à ordre du Trésor israélien émis par la Banque d’Israël, respectivement, étant donné que les recettes retenues par le Gouvernement israélien et les versements et emprunts du Gouvernement palestinien sont libellés en nouveaux shekels israéliens. Comme indiqué au tableau 9, compte tenu du montant des recettes fiscales et douanières retenues, de la durée de la période de suspension et des taux d’intérêt appliqués à l’époque où celle-ci a eu lieu, le montant cumulé des fuites et des pertes de recettes fiscales palestiniennes provenant de cette source est estimé respectivement à 151 millions de dollars (pour les fuites) et 336 millions de dollars (pour les pertes). Pour éviter un double comptage, la première somme estimée doit être considérée comme faisant partie de la deuxième estimation, ce qui aboutit à une estimation des coûts fiscaux nets d’environ 185 millions de dollars.

Tableau 9

Fuites et coûts fiscaux palestiniens dus à la retenue de recettes douanières et fiscales palestiniennes

Date d’échéance	Date de libération	Durée de la suspension (Mois)	Montant retenu (En millions de dollars)	Taux d’intérêt sur les dépôts en shekels (En pourcentage)	Fuites de recettes fiscales (En millions de dollars)	Taux d’intérêt sur les prêts en shekels (En pourcentage)	Perte ou coût fiscal (En millions de dollars)
Janvier 1997	Août 1997	1	87	14,5	1,0	18,7	1,36
Décembre 2000	Décembre 2002	24	500	7,3	72,5	12,9	129,0
Mars 2006	Juillet 2007	16	1 100	5,2	76,4	13,2	193,6
Mai 2011	Mai 2011	0,5	100	3	0,13	11,7	0,49
Novembre 2011	Novembre 2011	0,5	100	3,0	0,13	11,7	0,49
Novembre 2012	Janvier 2013	3	100	1,9	0,49	9,2	2,3
Janvier 2015	Avril 2015	3	450	0,2	0,20	7,8	8,78
Total					150,9		336,0

Source : Calculs de la CNUCED, d’après des données du FMI, 2016.

Note : Les taux de change officiels publiés par l’Autorité monétaire palestinienne ont été utilisés pour convertir en dollars des États-Unis les valeurs exprimées en shekels pour les périodes indiquées.

VI. Fuites et pertes fiscales cumulées, et répercussions qu'elles ont sur l'économie et l'emploi

A. Introduction

Les estimations des fuites et pertes fiscales présentées au chapitre V sont révélatrices d'une partie des coûts encourus, en l'espace d'un an seulement, par le peuple palestinien à cause de l'occupation israélienne prolongée. Tel que signalé plus tôt, les fuites de recettes fiscales dont il est question dans la présente étude font partie des pertes fiscales, qui font elles-mêmes partie des coûts économiques plus considérables attribuables à l'occupation israélienne. Les pertes fiscales sont mesurées en déterminant la différence entre les situations dans lesquelles se trouverait l'Autorité palestinienne selon deux scénarios, le premier étant fondé sur la situation budgétaire actuelle de l'Autorité avec le maintien du statu quo, qui donne aux décideurs palestiniens une marge de manœuvre étroite, et le second prenant pour hypothèse que l'occupation prend fin et que l'État de Palestine exerce sa souveraineté fiscale sur toutes les sources de recettes et de dépenses publiques. En d'autres termes, le coût de l'occupation israélienne englobe toutes les pertes directes et indirectes causées par les mesures d'occupation et le contrôle de toutes les ressources et recettes palestiniennes.

Un grand nombre de rapports et d'études ont porté sur divers aspects des coûts économiques de l'occupation, de son ampleur et de ses répercussions, qui semblent considérables, à en juger notamment par ce qui suit :

- La CNUCED (2009) évalue les coûts résultant de la réduction de la marge d'action économique due à l'occupation et dans le cadre des dispositions du Protocole de Paris. Son modèle macroéconomique de l'économie palestinienne est utilisé pour simuler l'évolution de cette dernière selon deux scénarios stratégiques différents, à savoir un scénario de référence fondé sur l'hypothèse d'un maintien du statu quo avec marge d'action étroite, et un scénario de remplacement axé sur l'hypothèse que l'Autorité palestinienne a le contrôle de ses moyens d'action et est capable de mettre en œuvre un cadre stratégique indépendant dans lequel sont réglementés le commerce, la fiscalité, les taux de change et le marché du travail. L'étude conclut que, dans le scénario de remplacement, le PIB annuel de la Palestine augmenterait de 24 % tandis que le chômage baisserait de 19 %.
- La Banque mondiale (2014) évalue une partie des coûts économiques de l'occupation dans la zone C, selon un scénario fondé sur l'hypothèse que l'Autorité palestinienne a contrôlé les ressources et les recettes de la zone C sans que des restrictions physiques, juridiques ou réglementaires soient imposées aux investissements ou à la production des Palestiniens. L'étude présente une estimation des coûts économiques directs et indirects de l'occupation dans différents secteurs, au nombre desquels l'agriculture, les minéraux de la mer Morte, les carrières, la construction, le tourisme, les communications et les produits cosmétiques. Ces coûts sont estimés à 35 % du PIB, soit l'équivalent de 4,4 milliards de dollars en 2015. Selon ce scénario, le taux d'emploi aurait augmenté d'environ 35 %.
- Selon les estimations du Ministère palestinien de l'économie nationale et de l'Institut de recherche appliquée – Jérusalem (2011), le coût total de l'occupation a atteint environ 6,9 milliards de dollars, soit 85 % du PIB, en 2010. Bien qu'elles portent surtout sur les effets des restrictions strictes imposées au peuple palestinien et sur le non-respect de son droit de contrôler ses ressources naturelles ou d'y avoir accès, ces estimations ne tiennent pas compte d'autres sources de pertes telles que les mesures de sécurité prises par Israël. Elles prennent toutefois en compte les répercussions du siège économique qu'a dû subir la bande de Gaza, des restrictions frappant les ressources naturelles et hydriques (notamment les gisements de gaz naturel) et de celles imposées à la circulation des personnes et au commerce intérieur et international, ainsi que du manque à gagner attribuable aux restrictions imposées aux activités

touristiques dans la région de la mer Morte, du déracinement d'arbres et de la destruction d'installations pour services publics, entre autres coûts.

- Une autre évaluation effectuée par l'Institut de recherche appliquée – Jérusalem (2015) porte sur les coûts indirects et le manque à gagner attribuables aux mesures d'occupation et aux restrictions imposées à la circulation des personnes et des marchandises en Cisjordanie, ainsi qu'à la mise en valeur des gisements de gaz naturel, à la pêche, à l'irrigation et à l'agriculture. Cet organisme a estimé que les coûts directs associés à la destruction d'infrastructures palestiniennes, à la démolition de maisons et à l'opération militaire menée par Israël à Gaza en 2014 représentent 74 % du PIB (9,95 milliards de dollars) pour cette année-là.
- Une étude effectuée par Mustafa (2016) a porté sur les restrictions imposées par Israël aux activités économiques liées aux industries du Territoire palestinien occupé exploitant des ressources naturelles telles que la pierre de construction, le sable des dunes de la bande de Gaza, les phosphates et les ressources minérales de la mer Morte, le pétrole et le gaz naturel. Cette étude a conclu que le contrôle exercé par Israël sur le secteur de la pierre dans la zone C a coûté au peuple palestinien environ 0,7 % de son PIB, soit 900 millions de dollars, en 2015.

Il convient de souligner que les études et rapports antérieurs présentent un intérêt tout particulier en ce sens qu'ils visent à déterminer l'ampleur et les répercussions potentielles des coûts de l'occupation encourus par le peuple palestinien. Il faut également appeler l'attention sur le fait que toutes ces contributions consistaient en études de cas précis portant sur certaines sources alors que d'autres n'étaient pas prises en compte. Aucune ne traite de tous les types et sources de coûts, et aucune n'a été effectuée en suivant une approche globale prenant en compte les coûts directs et indirects connexes encourus dans les différents secteurs économiques. Reconnaissant que ces études ne sont pas suffisamment approfondies pour fournir tous les détails souhaitables sur les coûts multidimensionnels de l'occupation, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a adopté des résolutions successives depuis 2014, à savoir les résolutions 69/20, 70/12, 71/20, 72/13 et 73/18, qui soulignent la nécessité d'appliquer avec toute la minutie voulue une approche systématique, globale et viable pour évaluer les coûts économiques de l'occupation et leurs répercussions. Ces résolutions prient la CNUCED de présenter des rapports périodiques sur cette question à l'Assemblée générale.

Toutes les estimations présentées dans l'étude, dont une récapitulation figure au tableau 8, sont fondées sur les statistiques établies pour l'année au cours de laquelle elle a été effectuée (2015), ainsi que sur les chiffres relatifs aux fuites non récurrentes dues à la retenue des recettes douanières et fiscales palestiniennes (voir tableau 9). Le présent chapitre présente des estimations monétaires des fuites et coûts fiscaux qui se sont accumulés pendant la période 2000-2017 et examine leurs répercussions sur l'économie et le marché de la main-d'œuvre de la Palestine au cours de ladite période. Le modèle macroéconométrique de la CNUCED est utilisé pour simuler l'économie palestinienne selon divers scénarios stratégiques. L'année de départ choisie, à savoir 2000, coïncide avec la fin de la période transitoire prévue dans les Accords d'Oslo et avec la date d'expiration présumée du Protocole de Paris, qui est toujours en vigueur.

B. Fuites et coûts fiscaux cumulés au cours de la période 2000-2017

Les fuites de recettes fiscales constituent un problème récurrent dont les conséquences s'accumulent pendant toute une année et qui n'est pas particulier à une année plutôt qu'à une autre. Elles sont attribuables à l'occupation et à la manière dont le Protocole de Paris est mis en œuvre. Comme le tableau 8 l'indique, les fuites annuelles de recettes fiscales du Trésor palestinien vers le Trésor israélien représentent, selon les estimations, une moyenne de 3,74 % du PIB. On a utilisé ce pourcentage pour estimer les fuites de recettes fiscales annuelles pour la période 2000-2017, ce qui a permis de déterminer le montant cumulé des fonds qui étaient destinés au Trésor palestinien pendant

lesdites années mais qui ont été captés par le Trésor israélien, qui bénéficie en outre du produit réel ou implicite des investissements réalisés en retenant ces fonds (tableau 10). En supposant que ces recettes sont conservées sous la forme de dépôts effectués auprès de la Banque d'Israël ou d'autres banques de ce pays, le montant des fuites de recettes fiscales s'accroît encore, une fois ajoutés les intérêts composés sur les fonds accumulés. Ainsi que le tableau l'indique, les fuites de recettes fiscales cumulées au cours de la période de l'étude ont, hors intérêts cumulés, atteint environ 5,6 milliards de dollars, montant qui aurait pu accroître l'ensemble des recettes fiscales publiques de 17,6 % et réduire le déficit public courant de 42 % au cours de la même période, selon la méthode de la comptabilité de caisse. Les intérêts courus calculés pour ladite période correspondent à un montant supplémentaire de 1 milliard de dollars, portant ainsi l'estimation des pertes fiscales en question à un total de 6,6 milliards de dollars, soit 4,4 % du PIB au cours de cette période, ce qui équivaut à 20,7 % des recettes publiques palestiniennes, ou 50 % du déficit public courant selon la méthode de comptabilité de caisse.

Tableau 10

Fuites de recettes fiscales cumulées

Année	Fuites de recettes fiscales annuelles à 3,74 % du PIB (En millions de dollars)	Fuites de recettes fiscales cumulées	Taux d'intérêt servi sur les dépôts libellés en nouveaux shekels sur la base des taux de la Banque d'Israël (En pourcentage)		Intérêts cumulés (En millions de dollars)	Fuites de recettes fiscales cumulées, y compris intérêts (En millions de dollars)
2000	161,3	161,3	9,8		15,8	177,1
2001	149,7	311,1	7,1		38,9	349,9
2002	205,5	516,6	7,1		78,3	594,9
2003	148,4	665,0	7,8		136,1	801,1
2004	161,9	826,9	4,3		177,7	1 004,6
2005	180,7	1 007,6	3,7		221,9	1 229,5
2006	183,6	1 191,2	5,3		296,2	1 487,4
2007	282,3	1 473,5	4,0		367,4	1 840,9
2008	249,6	1 723,1	3,7		445,6	2 168,7
2009	271,8	1 995,0	7,7		633,5	2 628,4
2010	333,4	2 328,3	1,6		681,5	3 009,8
2011	391,7	2 720,0	2,9		780,8	3 500,8
2012	421,9	3 141,8	2,4		874,2	4 016,0
2013	466,7	3 608,5	1,4		936,9	4 545,4
2014	475,6	4 048,0	0,6		967,5	5 051,6
2015	474,2	4 558,2	0,1		974,7	5 532,9
2016	502,1	5 060,3	0,1		980,8	6 041,1
2017	542,2	5 602,3	0,1		987,3	6 589,9

Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données du BCPS sur les comptes nationaux.

Note : Les fuites de recettes fiscales annuelles comprennent les fuites non récurrentes dues à la rétention des recettes fiscales et douanières palestiniennes (voir tableau 9).

Les coûts fiscaux de l'occupation représentent toutefois un problème beaucoup plus grave étant donné qu'ils comprennent les fuites de recettes fiscales et le manque à gagner pour les recettes publiques qui auraient pu être perçues par le Trésor palestinien selon le scénario axé sur la souveraineté fiscale. En utilisant les autres coûts fiscaux résultant de l'occupation en tant que pourcentage du PIB (13,1 %), tel qu'indiqué au tableau 8, les coûts fiscaux cumulés sont calculés séparément pour chaque année. L'Autorité palestinienne est obligée de contracter des emprunts auprès de banques locales en

acquittant des taux d'intérêt élevés sur des crédits libellés en nouveaux shekels israéliens pour compenser sa perte de recettes et honorer ses obligations financières, ce qui alourdit encore le coût qu'entraîne le manque à gagner en recettes publiques. La valeur monétaire cumulée des coûts fiscaux palestiniens estimée pour la période 2000-2017, y compris le coût des emprunts, est indiquée au tableau 11.

Tableau 11
Coûts fiscaux cumulés de l'occupation

Année	Coûts annuels équivalant à 13,1 % du PIB (En millions de dollars)	Coûts fiscaux cumulés (En millions de dollars)	Taux d'intérêt sur les crédits libellés en nouveaux shekels israéliens, basés sur les taux de l'Autorité monétaire palestinienne (En pourcentage)		Coûts cumulés, y compris les intérêts (En millions de dollars)
				Intérêts cumulés (En millions de dollars)	
2000	565,5	565,5	12,9	72,9	638,4
2001	524,9	1 090,4	16,4	263,3	1 353,7
2002	595,2	1 685,6	15,5	415,9	2 101,4
2003	520,2	2 205,8	13,7	774,0	2 979,7
2004	567,6	2 773,3	13,5	1 251,4	4 024,8
2005	633,4	3 406,8	13,5	1 880,2	5 287,0
2006	643,7	4 050,5	13,2	2 664,7	6 715,2
2007	915,4	4 965,9	12,7	3 416,9	8 382,8
2008	874,9	5 840,8	12,0	4 531,7	10 372,5
2009	952,9	6 793,7	11,0	5 775,9	12 569,6
2010	1 168,5	7 962,2	10,9	7 277,0	15 239,2
2011	1 373,0	9 335,2	11,7	9 222,0	18 557,2
2012	1 478,7	10 813,9	11,3	11 485,0	22 298,9
2013	1 637,9	12 451,8	11,6	14 254,1	26 705,9
2014	1 667,0	14 118,8	11,0	17 362,8	31 481,7
2015	1 670,2	15 789,0	10,2	20 729,2	36 518,2
2016	1 760,1	17 549,1	9,1	24 199,0	41 748,1
2017	1 900,7	19 449,8	9,3	28 241,6	47 691,4

Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données du BCPS sur les comptes nationaux.

Note : Les fuites de recettes fiscales annuelles comprennent les fuites non récurrentes dues à la rétention des recettes fiscales et douanières palestiniennes (voir tableau 9).

Comme indiqué au tableau 11, le montant total des coûts fiscaux cumulés qui peuvent être recensés, hors intérêts cumulés, est de 19,5 milliards de dollars; s'ils avaient été évités, le montant total des recettes publiques aurait augmenté de 62 %. Si on y ajoute les intérêts cumulés calculés pour la même période de dix-huit ans, les coûts fiscaux augmentent de 28,3 milliards de dollars, pour atteindre un total de 47,7 milliards de dollars, soit le triple du PIB palestinien en 2017 et 33 % de sa valeur au cours de la période de dix-huit années considérée. Alors qu'il était chroniquement déficitaire, le budget de l'État palestinien aurait pu devenir excédentaire.

C. Effets des fuites et coûts fiscaux sur la production et l'emploi

Les sections précédentes présentent une estimation monétaire des fuites et coûts fiscaux représentant les pertes subies par le Trésor palestinien. Que se serait-il cependant passé en l'absence de ces fuites

ou coûts ? Quelle aurait été l'évolution de l'économie et de l'emploi dans le Territoire palestinien occupé ?

Pour trouver réponse à ces questions, on a utilisé le modèle macroéconomique de la CNUCED afin de simuler l'évolution de l'économie palestinienne selon divers scénarios stratégiques. Il faut, à cette fin, ajouter la valeur des fuites de recettes fiscales annuelles (prix réels convertis à l'aide du déflateur des dépenses gouvernementales ; année de base 2015) au montant des recettes publiques et ajouter les mêmes valeurs aux dépenses publiques de sorte que les effets sur le budget sont neutres. Le tableau 12 compare le PIB palestinien et les niveaux d'emploi selon le scénario de référence, qui part de l'hypothèse que la situation (c'est-à-dire l'ampleur des fuites) n'évolue pas pendant la période de l'analyse, à ce qu'ils seraient dans un scénario sans fuites. Dans le second scénario, le PIB palestinien aurait été supérieur de 7,3 % aux niveaux atteints dans le scénario de référence au cours de la période 2000-2017. En outre, l'augmentation cumulée potentielle du PIB palestinien aurait pu représenter 12,5 milliards de dollars au cours de la même période, soit 86 % du PIB palestinien en 2017 (fig. 2). Dans le même ordre d'idées, le taux d'emploi selon le scénario sans fuites aurait pu être supérieur de 6,1 %, soit 42 000 emplois par an, pour un total de 766 000 emplois pendant la période 2000-2017 (fig. 3). Le taux global de chômage aurait pu être de 4 %, soit 5 % de moins chez les femmes et 4 % de moins chez les hommes (fig. 4).

Tableau 12

Effets des fuites de recettes fiscales sur le produit intérieur brut et l'emploi en Palestine

Année	PIB (En millions de dollars; année de base 2015)				Emploi (Nombre d'emplois)			
	Scénario de référence	Scénario sans fuites	Différence	Différence (En pourcentage)	Scénario de référence	Scénario sans fuites	Différence	Différence (En pourcentage)
2000	7 466,1	8 118,5	652,4	8,7	510 638	519 145	8 507	1,7
2001	6 942,9	7 661,4	718,5	10,3	469 457	485 609	16 153	3,4
2002	6 016,9	6 704,5	687,7	11,4	483 205	507 924	24 719	5,1
2003	6 025,3	6 592,5	567,2	9,4	491 603	520 872	29 269	6,0
2004	7 491,9	8 175,8	683,9	9,1	526 646	560 635	33 989	6,5
2005	8 064,4	8 845,4	781,0	9,7	565 578	604 261	38 684	6,8
2006	8 149,1	9 002,5	853,4	10,5	582 071	626 136	44 065	7,6
2007	8 355,9	9 073,5	717,6	8,6	606 055	653 603	47 549	7,8
2008	8 454,8	9 002,1	547,3	6,5	628 102	674 245	46 144	7,3
2009	10 187,9	10 913,0	725,1	7,1	666 284	715 183	48 900	7,3
2010	10 133,1	10 789,1	656,1	6,5	726 929	777 705	50 776	7,0
2011	10 698,3	11 413,4	715,1	6,7	780 339	832 802	52 464	6,7
2012	11 706,4	12 437,0	730,5	6,2	831 168	885 826	54 658	6,6
2013	11 520,2	12 192,6	672,4	5,8	872 014	925 995	53 981	6,2
2014	11 171,9	11 808,5	636,6	5,8	901 064	954 176	53 112	5,9
2015	11 692,5	12 325,0	635,5	5,7	917 202	970 485	53 284	5,8
2016	12 500,2	13 178,2	678,1	5,4	952 678	1 006 721	54 043	5,7
2017	13 084,7	13 807,2	722,5	5,4	987 691	1 043 535	55 844	5,7
Total	1 699 662,4	182 040,2	12 377,8	7,3	12 498 725	13 264 866	766 141	6,1

Source : Calculs de la CNUCED.

Note : Les fuites de recettes fiscales annuelles comprennent les fuites non récurrentes dues à la rétention des recettes fiscales et douanières palestiniennes (voir tableau 9).

Le modèle macroéconomique de la CNUCED est également utilisé pour évaluer les effets des coûts fiscaux de l'occupation sur l'économie, l'emploi et le taux de chômage en procédant à une simulation selon un scénario de souveraineté fiscale dans lequel on prend pour hypothèse que la Palestine exerce

sa souveraineté sur ses ressources financières et ses recettes sans subir les restrictions imposées par l'occupation. Comme dans le scénario sans fuites, les coûts fiscaux annuels (prix réels, année de base 2015) sont ajoutés aux recettes et aux dépenses publiques, de sorte que l'effet sur le déficit public est neutre. Le tableau 13 compare le PIB et les niveaux d'emploi dans le scénario de référence, qui reflète la réalité au cours de la période 2000-2017 (notamment en ce qui concerne les fuites et pertes fiscales affectant les recettes publiques palestiniennes) aux valeurs correspondantes dans le scénario fondé sur la souveraineté fiscale.

Tableau 13

Effets des coûts fiscaux de l'occupation sur le produit intérieur brut et l'emploi en Palestine

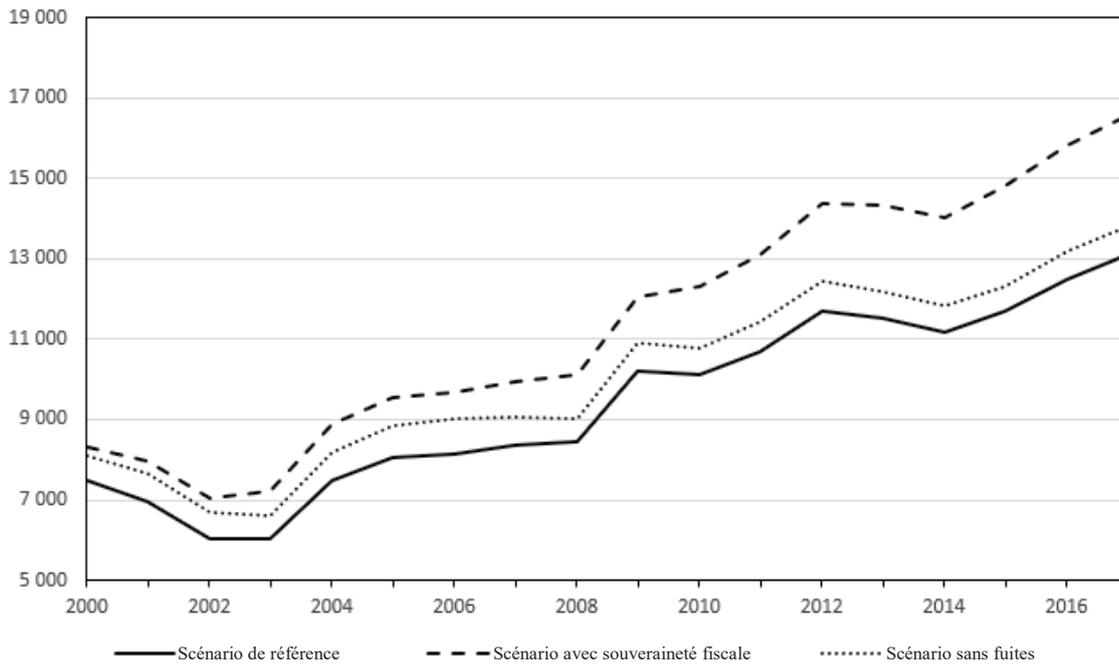
Année	PIB (En millions de dollars ; année de base 2015)				Emploi (Nombre d'emplois)			
	Scénario de référence	Scénario fondé sur la souveraineté fiscale	Différence	Différence (En pourcentage)	Scénario de référence	Scénario fondé sur la souveraineté fiscale	Différence	Différence (En pourcentage)
2000	7 466	8 326	859,7	11,5	510 638	521 746	11 108	2,2
2001	6 943	7 948	1 004,8	14,5	469 457	491 407	21 950	4,7
2002	6 017	7 023	1 005,8	16,7	483 205	517 955	34 749	7,2
2003	6 025	7 213	1 187,9	19,7	491 603	540 249	48 646	9,9
2004	7 492	8 878	1 385,9	18,5	526 646	586 871	60 225	11,4
2005	8 064	9 539	1 474,6	18,3	565 578	635 115	69 537	12,3
2006	8 149	9 690	1 541,1	18,9	582 071	661 108	79 037	13,6
2007	8 356	9 954	1 597,6	19,1	606 055	696 898	90 843	15,0
2008	8 455	10 097	1 642,3	19,4	628 102	726 402	98 300	15,7
2009	10 188	12 063	1 874,8	18,4	666 284	774 952	108 669	16,3
2010	10 133	12 309	2 175,9	21,5	726 929	851 181	124 252	17,1
2011	10 698	13 116	2 417,3	22,6	780 339	918 282	137 943	17,7
2012	11 706	14 396	2 689,9	23,0	831 168	985 427	154 258	18,6
2013	11 520	14 331	2 810,6	24,4	872 014	1 037 701	165 687	19,0
2014	11 172	14 029	2 857,1	25,6	901 064	1 077 508	176 444	19,6
2015	11 693	14 794	3 101,9	26,5	917 202	1 109 266	192 064	20,9
2016	12 500	15 831	3 331,0	26,6	952 678	1 159 457	206 779	21,7
2017	13 085	16 571	3 486,2	26,6	987 691	1 210 237	222 546	22,5
Total	169 662	206 107	36 444,4	21,5	12 498 725	14 501 761	2 003 035	16,0

Source : Calculs de la CNUCED.

Note : Les fuites de recettes fiscales annuelles comprennent les fuites non récurrentes dues à la rétention des recettes fiscales et douanières palestiniennes (voir tableau 9).

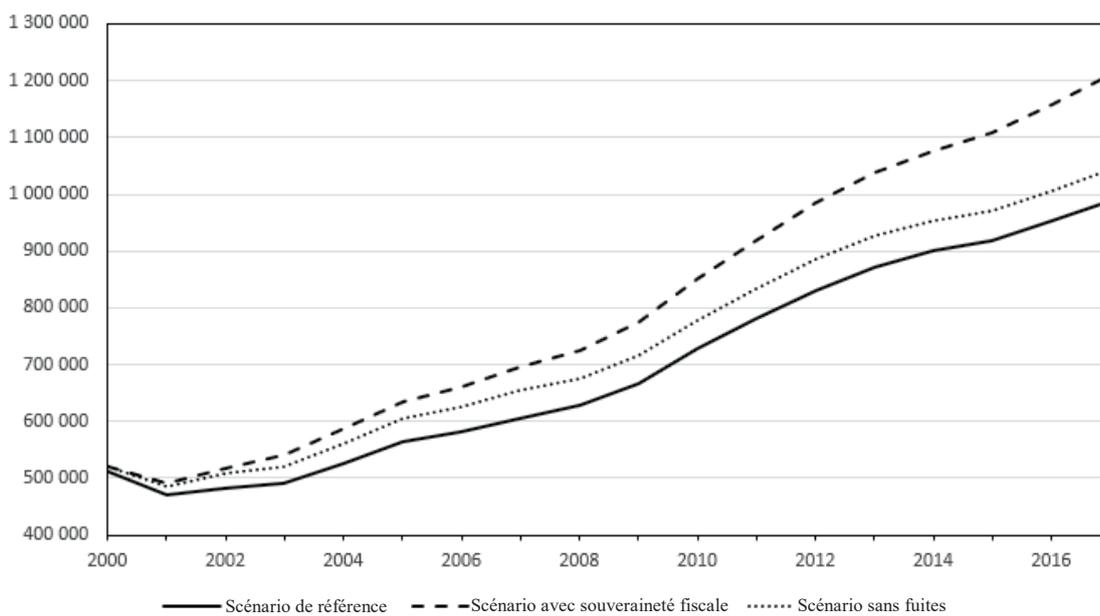
Comme le tableau 13 l'indique, dans le scénario fondé sur la souveraineté fiscale, le PIB palestinien aurait pu dépasser de 21,5 % les niveaux qu'il avait atteint dans le scénario de référence pendant la période sur laquelle porte la simulation. L'augmentation potentielle cumulée du PIB palestinien est estimée à 36,4 milliards de dollars au cours de la même période, ce qui équivaut à 266 % du PIB palestinien réel en 2017 (fig. 2). En outre, le taux d'emploi aurait pu dépasser de 16 % le niveau atteint dans le scénario de référence, ce qui aurait représenté 111 000 emplois de plus par an, pour aboutir à un total de 2 millions d'emplois pendant la période sur laquelle porte la simulation (fig. 3). Le taux de chômage global aurait pu être réduit de 9 %, sa baisse étant de 9,2 % chez les femmes et de 8,9 % chez les hommes (fig. 4).

Figure 2
Produit intérieur brut selon les trois scénarios
 (En millions de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED.

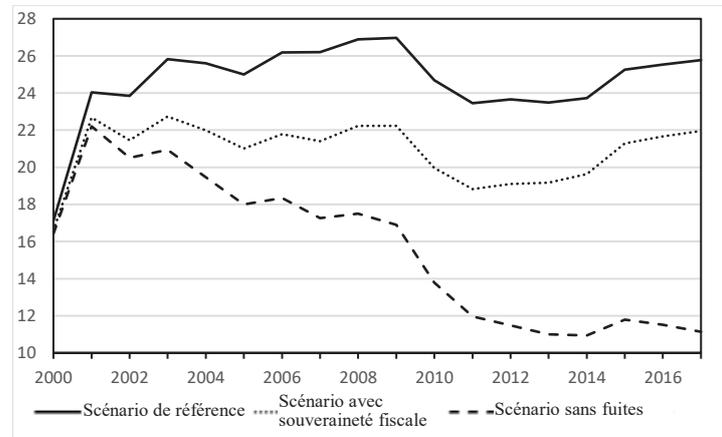
Figure 3
Emploi potentiel selon les trois scénarios
 (Nombre d'emplois)



Source : Calculs de la CNUCED.

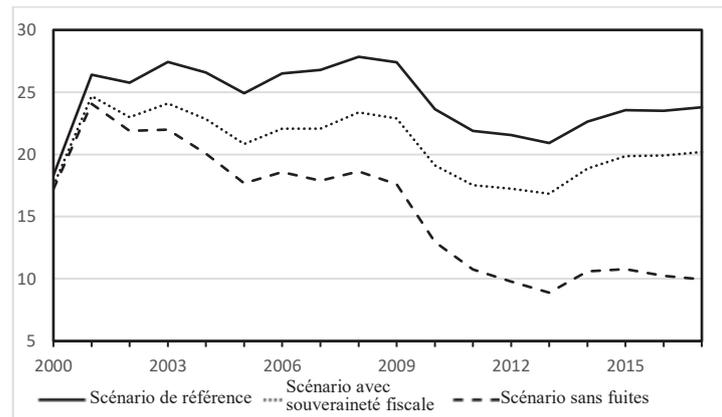
Figure 4

a)
Taux de chômage selon les trois scénarios
(En pourcentage)



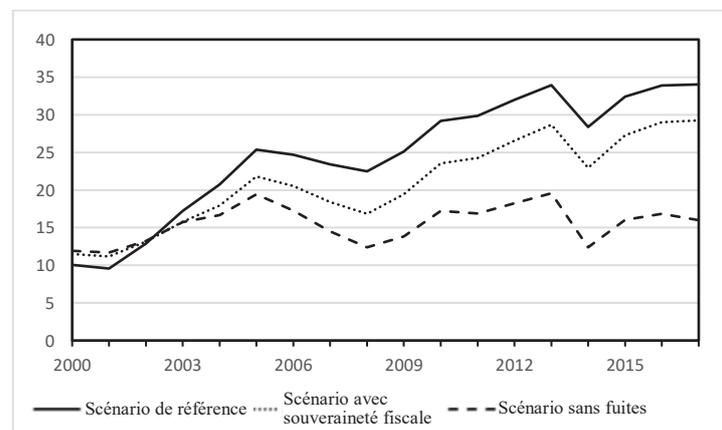
Source : Calculs de la CNUCED.

b)
Taux de chômage chez les hommes
(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED.

c)
Taux de chômage chez les femmes
(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED.

VII. Conclusion et recommandations

La signature du Protocole de Paris avait suscité un regain d'optimisme au sujet de l'économie palestinienne. On pensait que les attentes étaient notamment justifiées par les indicateurs positifs qu'étaient l'amélioration du contrôle et de la surveillance des recettes publiques et le maintien de sources viables capables de les alimenter. L'enthousiasme ainsi ressenti reposait sur l'espoir qu'avec l'entrée en vigueur du Protocole de Paris, l'Autorité palestinienne pourrait bénéficier d'une marge d'action raisonnable. Toutefois, au cours des vingt-cinquièmes années qui ont suivi, cet optimisme s'est dissipé, car il s'est avéré que l'Autorité palestinienne s'est trouvée contrainte d'appliquer des politiques commerciales et fiscales qui ne favorisent pas la croissance ou le développement de son économie. Le Protocole de Paris a créé une situation dans laquelle la marge de manœuvre disponible est réduite à un minimum, ce qui a pour effet de provoquer une perte persistante de recettes et un manque de contrôle sur la plus grande partie de ces ressources et d'engendrer des fuites et pertes fiscales provenant de nombreuses sources, ces problèmes étant encore aggravés par la mainmise israélienne, temporaire ou permanente, sur les recettes palestiniennes, en violation flagrante des dispositions du Protocole de Paris.

L'analyse que contient la présente étude met en lumière un certain nombre de phénomènes persistants caractérisant la problématique palestinienne qui n'ont fait que s'exacerber au fil des ans, à savoir la contrebande de marchandises en provenance d'Israël destinées au marché palestinien, l'augmentation des fuites de recettes fiscales dues aux importations indirectes à partir d'Israël, et l'incapacité de l'Autorité palestinienne à lutter contre la sous-évaluation des importations et à contrôler la circulation des produits d'importation en provenance d'Israël ou d'autres pays en raison de la mainmise absolue exercée par Israël sur toutes les frontières et points de passage. Tous ces éléments ont concouru à augmenter encore les difficultés à surmonter par l'Autorité palestinienne pour percevoir les recettes fiscales qui lui reviennent et contrôler leurs sources, de sorte que les pertes qu'elle a subies à ce chapitre ont été considérables. Cette situation a, par voie de conséquence, provoqué un déficit budgétaire chronique pour elle et réduit encore la marge d'action dont elle dispose sur le plan stratégique et en matière fiscale.

Pour remédier à son déficit de financement, l'Autorité palestinienne a adopté des politiques budgétaires qui l'ont rendue de plus en plus tributaire de l'aide internationale, a contracté des emprunts auprès de banques locales, a accumulé des arriérés auprès du secteur privé, et a rationalisé ses dépenses. Ces mesures ont ralenti la croissance économique en ramenant les dépenses de développement à moins de 3 % du total des dépenses publiques. Les conditions ainsi créées ont affaibli et fragilisé les politiques économiques palestiniennes. Celles qui ont été le plus gravement affectées sont les politiques budgétaires, qui ont pour fonction d'assurer le fonctionnement des services publics, de stimuler la demande globale et de financer les dépenses d'investissement et de développement. Il faut toutefois reconnaître que si ces politiques se sont montrées incapables de jouer le rôle qui leur était dévolu, c'est en raison de la perte d'une partie importante des recettes publiques directes et indirectes, ainsi que la présente étude permet de le constater.

En bref, la faible marge d'action dont dispose l'Autorité palestinienne compromet son aptitude à adopter une politique budgétaire efficace. Il est par conséquent urgent d'apporter des réformes fondamentales au système commercial et fiscal actuel régi par le Protocole de Paris, instrument qui est en place depuis un quart de siècle²⁰. À cette fin, il faudrait également procéder à un remaniement radical du mécanisme prévu pour assurer le fonctionnement des services nécessaires aux points de franchissement des frontières, des politiques d'importation et des mécanismes de contrôle des importations. Un nouvel accord commercial devrait être mis en place dès que seront achevés les

²⁰ C'est ce protocole qui a, à toutes fins pratiques et à quelques exceptions près, officialisé définitivement l'union douanière imposée en 1967 lors de l'instauration d'un régime d'occupation.

travaux relatifs au protocole susmentionné, dont la date d'expiration est échue étant donné qu'il ne devait s'appliquer que pendant une période de transition de cinq ans seulement.

A. Montants cumulés des fuites et pertes fiscales, et effets qu'elles ont sur la croissance et l'emploi

Les estimations des pertes fiscales palestiniennes qui peuvent être répertoriées se sont élevées à environ 1,7 milliard de dollars en 2015, soit 13,1 % du PIB; sur ce montant, les fuites de recettes fiscales ont représenté 473,4 millions de dollars (3,7 % du PIB), et les autres pertes fiscales, 1,2 milliard de dollars (9,47 % du PIB).

Selon les estimations figurant dans l'étude, la valeur monétaire cumulée des fuites de recettes fiscales au cours de la période 2000-2017 s'élève à environ 5,6 milliards de dollars, soit 39 % du PIB pour 2017. Ce montant aurait pu accroître l'ensemble des recettes fiscales de 17,6 % et réduire le déficit public courant de 42 % (selon la méthode de la comptabilité de caisse) au cours de la période de dix-huit ans considérée. Si les intérêts courus, calculés sur les fuites de recettes fiscales survenues au cours de la même période sont ajoutés, la valeur monétaire des fuites cumulées augmente de 1 milliard de dollars, pour atteindre 6,6 milliards de dollars. Ce montant équivaut à 46 % du PIB pour 2017, ou 4,4 % du PIB au cours de la période de dix-huit ans considérée, et représente une perte de 20,7 % de recettes publiques, soit 50 % du déficit budgétaire courant (selon la méthode de la comptabilité de caisse pour l'ensemble de la période).

Le montant cumulé des coûts fiscaux de l'occupation (y compris les fuites et d'autres pertes fiscales) au cours de la même période est toutefois estimé à 19,5 milliards de dollars, soit 150 % du PIB pour 2017. L'estimation du montant total des coûts fiscaux devrait également prendre en compte les intérêts composés que le Gouvernement palestinien doit payer sur les fonds empruntés pour combler le déficit budgétaire provoqué par la perte de recettes publiques. Ceux-ci sont estimés à 28,2 milliards de dollars. La valeur monétaire totale des coûts fiscaux de l'occupation attribuables aux sources prises en compte dans la présente étude est ainsi portée à 47,7 milliards de dollars durant la période 2000-2017, soit plus du triple du PIB palestinien pour 2017.

Le modèle macroéconométrique créé par la CNUCED pour l'économie palestinienne est utilisé pour simuler cette dernière selon différents scénarios, afin d'évaluer son rendement dans le cadre d'un scénario prenant pour hypothèse qu'aucune fuite fiscale ne profite au Trésor israélien et que les ressources qui auraient pu faire l'objet de fuites ont, au lieu de cela, été captées chaque année par le Trésor palestinien durant la période 2000-2017. Selon ce scénario, son PIB aurait été supérieur de 7,3 % pendant la période considérée. Suite à son accroissement cumulatif au cours de la période de dix-huit ans en cause, son PIB aurait atteint 12,5 milliards de dollars (prix réels de 2015), ce qui équivaut à 86 % de la valeur du PIB palestinien en 2017. En outre, en moyenne, 42 000 possibilités d'emploi de plus auraient été créées chaque année, soit une augmentation de 6,1 % au cours de la période considérée. Le taux de chômage aurait baissé de 4 % (réduction de 5 % chez les femmes, et de 4 % chez les hommes).

Le modèle de la CNUCED est également utilisé pour évaluer les résultats de l'économie palestinienne dans un scénario qui ne suppose aucun coût fiscal (ni fuites ni autres pertes budgétaires) résultant de l'occupation israélienne et qui prend pour hypothèse que l'État de Palestine exerce sa souveraineté sur ses affaires fiscales. Selon ce scénario, son PIB aurait été supérieur de 21,5 % pendant la période 2000-2017. Suite à son accroissement cumulatif au cours de la période de dix-huit ans considérée, il aurait atteint 36,4 milliards de dollars (prix réels de 2015) soit 266 % de la valeur du PIB palestinien en 2017. En outre, une moyenne de 111 000 possibilités d'emploi de plus auraient été créées chaque année, pour donner un total de 2 millions d'emplois au cours de la période de dix-huit ans considérée. Le taux de chômage aurait baissé de 9 % (réduction de 9,2 % chez les femmes, et de 8,9 % chez les hommes).

B. Recommandations

- Les négociations qui auront lieu à l'avenir entre Israéliens et Palestiniens devraient recenser, aborder et régler toutes les questions encore en suspens relatives aux montants faisant partie des recettes fiscales qui ont été perçues de manière récurrente, se sont accumulées et sont dues au Gouvernement palestinien. Cela nécessite également l'élaboration d'un nouvel accord transparent destiné à permettre le partage d'informations sur les sommes en question, qu'elles aient ou non déjà été transférées au Trésor palestinien.
- Les frais de gestion devraient être renégociés pour devenir des droits *ad valorem* prenant en compte la part que les importations palestiniennes représentent dans l'ensemble des importations palestiniennes et israéliennes traitées par l'autorité israélienne des douanes, étant entendu que ces droits ne devraient plus grever les recettes douanières et fiscales tirées des importations en provenance d'Israël, y compris pour les dérivés du pétrole.
- Le système de compensation axé sur des supports papier actuellement utilisé pour régler les transactions commerciales entre les marchés palestinien et israélien devrait faire l'objet d'une mise à niveau visant à en faire un système automatisé interconnecté, conçu pour permettre l'échange d'informations avec toute la rapidité, l'exhaustivité et la précision voulues.
- Il faudrait exhorter les autorités israéliennes à coopérer pleinement au partage en temps réel des documents d'importation de marchandises en provenance de pays tiers pour permettre à leurs homologues palestiniennes de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre la contrebande et la fraude fiscale.
- La condition fixée par Israël en ce qui concerne la date de délivrance de factures de dédouanement valides, en vertu de laquelle une facture ne doit pas dater de plus de six mois pour pouvoir donner lieu à une compensation de la part d'Israël, devrait être abolie.
- Le traitement discriminatoire des importations palestiniennes transitant par des ports israéliens devrait faire l'objet de mesures correctives, et toutes les barrières non tarifaires devraient être levées, conformément aux engagements pris par Israël en application de l'Accord sur la facilitation des échanges adopté sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce. Cela faciliterait les importations directes, abaisserait les frais de transaction et de transit, et réduirait les pertes fiscales dues aux importations indirectes.
- Des douaniers palestiniens devraient être autorisés à être présents aux points de franchissement de la frontière pour inspecter et dédouaner les marchandises importées dans le Territoire palestinien occupé. À titre de solution temporaire, les deux parties devraient procéder à des négociations sur la mise en place d'un mécanisme permettant de transporter les marchandises importées jusqu'à des entrepôts palestiniens et de les y conserver pour assurer leur dédouanement par les douanes palestiniennes. Cela découragerait le recours à la pratique de la sous-évaluation et permettrait, par voie de conséquence, de réduire les fuites de recettes fiscales provenant de cette source.
- Les autorités douanières palestiniennes devraient pouvoir exercer leurs activités, contrôler les marchandises et les inspecter dans la zone C, ce qui leur permettrait de lutter contre la contrebande de marchandises en provenance du marché israélien.
- Une stratégie de formation globale devrait être élaborée en vue de la mise au point de systèmes fiscaux et douaniers et de l'exploitation des technologies intelligentes dans la gestion des douanes, des impôts, des vérifications et des risques, compte tenu du besoin pressant d'étendre les moyens des autorités douanières palestiniennes, d'améliorer les compétences du personnel et d'augmenter les effectifs afin de doter un État palestinien souverain des capacités dont il aura besoin à l'avenir.

Annexe

Valeur totale des marchandises de contrebande non accompagnées de documents, par groupe de produits, 2013-2017

(En dollars)

Groupe de produits	Valeur
Animaux vivants	724 995
Alcool	247 142
Aliments pour animaux	12 879 496
Cigarettes	3 040 071
Matériaux de construction	37 960 809
Produits alimentaires	4 325 638
Électricité	1 440 962
Carburants	1 854 768
Médicaments	32 844
Fournitures médicales	1 204 178
Agriculture	14 990 935
Produits de beauté	867 511
Produits de nettoyage	382 441
Plastiques	1 827 431
Récipients	32 562
Cartons	694 992
Tissus	2 086 460
Chaussures	843 196
Verre	186 146
Appareils électroménagers	46 070
Machines	1 373 270
Produits électroniques	931 917
Pneus	304 670
Automobiles	18 675 762
Pièces de rechange	1 230 969
Outils divers	186 762
Machines lourdes	684 486
Meubles	493 039
Jouets	171 209
Divers	309 199
Déchets de fabrication	658 022
Total	110 589 953

Source : Calculs de la CNUCED.

Références*

- Alawneh A (2000). The legal aspects of taxation in the occupied Palestinian territories. Institut palestinien de recherche sur la politique économique*.
- Al-Hadath* (2018). Entretien avec Najat Braiki, directeur, Poursuites des auteurs de délits antiéconomiques. 22 avril*.
- Al-Hayat Al-Jadida* (2017). Entretien avec Lotfi Nasser, Police palestinienne des douanes. 19 avril*.
- Al-Jawhari M (1995). The Palestinian–Israeli customs arrangements. Institut palestinien de recherche sur la politique économique*.
- Al-Naqib F (1996). Preliminary assessment of the tax system in the West Bank and the Gaza Strip. Institut palestinien de recherche sur la politique économique*.
- Banque d’Israël (2010). Recent economic developments n° 128 : mai-août.
- Banque mondiale (2002). *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*. Jerusalem.
- Banque mondiale (2009). *West Bank and Gaza: Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development*. Washington.
- Banque mondiale (2012). Stagnation or revival? Palestinian economic prospects: Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. 21 mars.
- Banque mondiale (2014). *Area C and the Future of the Palestinian Economy*. Washington.
- Banque mondiale (2016a). Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. 19 avril.
- Banque mondiale (2016b). The telecommunication sector in the Palestinian territories: A missed opportunity for economic development. Document de travail.
- Bureau central palestinien de statistique (2018) The Palestinian expenditure and consumption survey (octobre 2016-septembre 2017) : Press report on the levels of living in [the State of] Palestine – expenditure, consumption and poverty. Consulté le 28 novembre 2019 à l’adresse http://pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_LandDay2016E.pdf.
- Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (2019). Rapport au Comité de liaison ad hoc. 30 avril.
- CNUCED (2009). Policy Alternatives for Sustained Palestinian Development and State Formation (Publication des Nations Unies. New York et Genève).
- CNUCED (2010). Rapport sur l’assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Évolution de l’économie du Territoire palestinien occupé. TD/B/57/4. Genève. 13 juillet.
- CNUCED (2011). Rapport sur l’assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Évolution de l’économie du Territoire palestinien occupé. TD/B/58/4. Genève. 15 juillet.
- CNUCED (2012). Rapport sur l’assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Évolution de l’économie du Territoire palestinien occupé. TD/B/59/2. Genève. 13 juillet.
- CNUCED (2013). Rapport sur l’assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Évolution de l’économie du Territoire palestinien occupé. TD/B/60/3. Genève. 8 juillet.
- CNUCED (2014a). Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations (Publication des Nations Unies. New York et Genève).
- CNUCED (2014b). Rapport sur l’assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Évolution de l’économie du Territoire palestinien occupé. TD/B/61/3. Genève. 7 juillet.

* Traduction officieuse de l’arabe.

- CNUCED (2015). Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé. TD/B/62/3. Genève. 6 juillet.
- CNUCED (2016). Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien. Évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé. TD/B/63/3. Genève. 28 septembre.
- CNUCED et Conseil des chargeurs palestiniens (2014). Tax and customs duties evasion in [the State of] Palestine.
- Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (2015). Measuring the costs of Israeli restrictions on the Palestinian economy: A computable general equilibrium approach.
- El-Ja'fari M et Al-Ardah N (2002). The impact of Palestinian trade and fiscal policies on trade and budget deficits. Institut palestinien de recherche sur la politique économique*.
- État de Palestine (2017). Report to the Ad Hoc Liaison Committee.
- État de Palestine (2018a). Report to the Ad Hoc Liaison Committee.
- État de Palestine (2018b). Stopping fiscal leakages: Report to the Ad Hoc Liaison Committee. Disponible à l'adresse http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=36702 (consulté le 4 juillet 2018).
- FMI (2012). Recent experience and prospects of the economy of the West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 21 mars.
- FMI (2013). Staff report prepared for the Ad Hoc Liaison Committee meeting on the coordination of international assistance to the Palestinian people. 11 septembre.
- FMI (2016). West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 5 avril.
- Institut de recherche appliquée – Jérusalem (2015). The economic cost of the Israeli occupation for the Occupied Palestinian Territory.
- Institut palestinien de recherche sur la politique économique (2016). Round table 6: The economic and social impact of the expansion in tobacco cultivation in [the State of] Palestine.
- Institut palestinien de recherche sur la politique économique (2018a). Round table 3: The competitiveness of the telecommunication services in [the State of] Palestine.
- Institut palestinien de recherche sur la politique économique (2018b). Round table 6: Smuggling and evasion of custom duties and taxes: The cost to the Palestinian treasury and market.
- Ministère palestinien de l'économie nationale et Institut de recherche appliquée – Jérusalem (2011). The economic costs of the Israeli occupation for the Occupied Palestinian Territory.
- Ministère palestinien des finances (2018). Achievements report under the European Union-funded taxpayers' awareness programme 2015-2018.
- Misyef M (2004). Praising the performance of the Palestinian Ministry of Economy. Institut palestinien de recherche sur la politique économique*.
- Misyef M (2017). National trade policy for [the State of] Palestine: Analysis of tariff and industrial policy options. Institut palestinien de recherche sur la politique économique.
- Mustafa W (2016). [State of] Palestine's natural resources: Potential and limitations on exploitation. Institut palestinien de recherche sur la politique économique.
- Organisation des Nations Unies (2016). Coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien A/71/174. New York. 21 juillet.
- Sabri N (2004). Tax policies in [the State of] Palestine. Health, Development, Information and Policy Institute*.

