

Tel Aviv, le 6 mai 2022

La politique fiscale israélienne explique en partie un paradoxe : d'un côté les fondamentaux économiques sont bons, mais de l'autre la qualité des services publics (éducation, transports, et santé) laisse à désirer et le taux de pauvreté demeure élevé.

Depuis la réforme fiscale de 2003, le gouvernement n'opère que des ajustements fiscaux mineurs pour répondre à des besoins de court terme. Une stratégie fiscale globale et de moyen-long terme semble nécessaire.

1. Les dépenses publiques sont en-dessous de la moyenne de l'OCDE

À la suite de la crise de 2001-2003, le gouvernement israélien a adopté une politique de réduction drastique de sa dette et des dépenses publiques et a lancé une amélioration du système de collecte des impôts qui était destinée à suivre la croissance du secteur privé dans l'économie. En septembre 2004, Israel Tax Authority a été créée pour centraliser et consolider la gestion de la collecte des impôts sous une seule direction générale¹, autonome au sein du ministère des Finances.

Dans un contexte favorable de croissance économique, l'objectif a été atteint, et la dette publique est passée de 90% du PIB en 2002 à 60% à la veille de la crise du COVID-19. Actuellement, elle est à 69% du PIB, en diminution grâce aux rentrées fiscales.

En parallèle, **le gouvernement a baissé les dépenses publiques, dont la proportion est passée de plus de 47% du PIB en 2004 à moins de 40%** [voir graphique 1 en annexe], en dessous de la moyenne qui est de 43,5% dans les pays de l'OCDE (49% pour les pays présentant des caractéristiques économiques proches de celles d'Israël).

Cette évolution au cours des 18 dernières années a été favorable au secteur privé productif mais elle s'est accompagnée d'une érosion de la qualité des services publics (logement, transports, éducation et santé). En outre, les gouvernements n'ont apparemment pas élaboré une politique fiscale globale qui eut été capable d'anticiper les besoins de dépenses publiques sur le moyen ou le long terme².

Aujourd'hui la réflexion fiscale semble renaître sous la double pression des inégalités sociales et du rattrapage nécessaire en matière d'infrastructures de transport (trains, métros et tram, aéroport, câbles de fibres optiques, etc). Les besoins de financement de ce secteur est estimé à environ 2 points de PIB par an pendant 15 ans par la banque centrale. Parallèlement, en Israël

¹ <https://www.gov.il/en/departments/about/about-israel-taxes-authority>

² <https://www.iep.org.il/english/en-home> ; Manuel Trajtenberg, *Towards a New Fiscal Policy for Israel* (Samuel Neaman Institute for National Policy Research, 2019).

l'effort de défense reste un invariant mais, en part de PIB, il a tendance à baisser sur longue période – de 1990 à 2020 il est passé de 14% à 6%.

2. La fiscalité israélienne : un taux élevé de taxes indirectes et un niveau relativement faible de taxes directes

Les recettes fiscales de l'Etat sont comparables à ce qui est constaté dans les pays de l'OCDE (33,5% du PIB en moyenne). En 2021, les 137 Mds € de recettes collectées représentaient **31,9% du PIB**³ [voir graphique 2 en annexe]. Si on ajoute à ce chiffre les 2,8% de compléments retraites que les employeurs versent à des entités privées et qui sont exclus du calcul, on arrive à une charge fiscale équivalente à la moyenne des pays de l'organisation mais qui reste en-dessous de celle des Etats membres de l'Union Européenne (37,57% du PIB).

Ce qui distingue Israël c'est le poids de ses impôts indirects. La réforme fiscale de 2003 a eu pour objectif de baisser les impôts directs. Le poids des indirects a donc mécaniquement augmenté jusqu'à représenter 45% du total dès 2010 ce qui n'a pas été sans conséquences politiques (manifestations en 2011 contre le « coût de la vie »). Actuellement **la part des impôts indirects est retombée à environ 41% du total collecté, c'est encore 6 points de plus que la moyenne dans les pays de l'OCDE**. La TVA représente à elle seule 24,1% des recettes fiscales du pays, soit 7,2% du PIB [graphique 3 en annexe montre la répartition des taxes].

A contrario, **le poids des impôts directs en Israël est inférieur à la moyenne de l'OCDE**² - l'impôt sur le revenu ne représente que 22,1% des recettes israéliennes contre 30,4% dans les pays de l'organisation. Cela s'explique par l'exemption de fait de 48% de la main d'œuvre israélienne (soit 2,2 M de travailleurs) et par un taux marginal d'imposition direct inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. La part de sécurité sociale payée par les employeurs —même avec les montants versés aux assureurs privés— reste aussi inférieure à la moyenne de l'OCDE.

Les exemptions fiscales de natures diverses représenteraient plus de 5% de PIB et touchent notamment les personnes aux revenus inférieurs à 17 000 euros par an comme les grandes entreprises exportatrices ou encore les riches impatriés ou immigrants qui font leur « aliyah » et échappent à l'impôt la première année de leur retour ou de leur arrivée dans le pays.⁴

3. Les défis du système fiscal israélien : l'iniquité et l'économie souterraine.

Le poids de la taxation indirecte explique en partie le coefficient de Gini d'Israël qui s'établit à 39, du même ordre que celui des USA (41), plus que ce qui ressort de la plupart des pays

³ La charge fiscale en Israël était plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE, soit 35,5% en 1995 contre 32,1%, mais cet écart s'est comblé entre 2008-2019.

⁴ L'amendement numéro 168 de l'ordonnance sur l'impôt sur le revenu exonère un nouvel immigrant et un résident de retour d'un séjour de longue durée (au moins dix ans) de l'impôts sur le revenu en Israël sur ses revenus à l'étranger au cours des dix années précédant son arrivée en Israël. Loi dite « Milchan » :

<https://en.globes.co.il/en/article-israel-tax-chief-gave-evidence-on-milchan-law-1001223999>

européens [voir graphique 4 en annexe]. On estime que 10% du problème des inégalités sociales est lié à une politique fiscale peu redistributive⁵.

Face à ces inégalités, et si elles veulent limiter un taux de pauvreté qui est actuellement de l'ordre de 20% au niveau national, les autorités israéliennes n'auront guère à leur disposition que le levier fiscal qui ne soit pas inflationniste. L'inflation repart en effet cette année avec 3,5 à 4% attendus en 2022 et les tensions salariales se dessinent sur un marché de l'emploi très contraint. Le taux de chômage est de 3,9% au moment de la rédaction de cette note et le plein emploi est donc revenu plus rapidement que prévu en Israël.

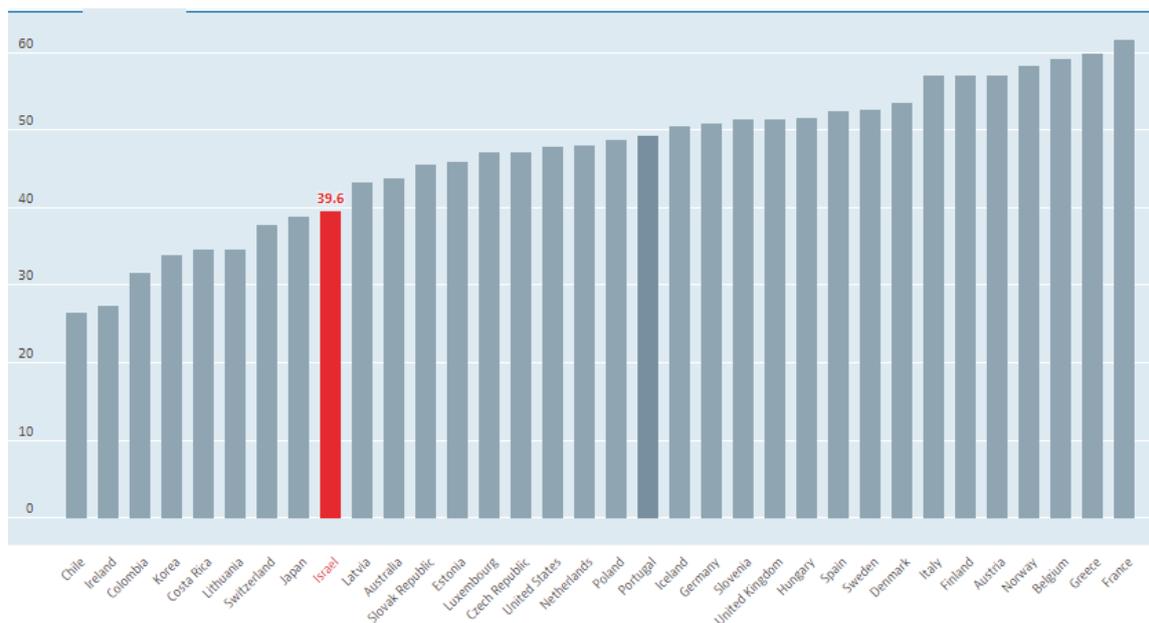
Le défi fiscal est aussi un défi démographique. Israël est constitué de communautés dont le taux de participation au marché du travail est inégal et le taux de fiscalisation parfois très faible [voir graphique 5 en annexe].

La marginalisation économique touche l'ensemble de la population la moins éduquée. C'est une réalité sociale qui, combinée à l'actuelle politique fiscale, accompagne et alimente une importante économie souterraine [voir graphique 6 en annexe]. La vie économique échappant à la fiscalité représenterait environ 19,2% du PIB israélien.

⁵ Rapport de la Direction chargée des recettes de l'État 2019-2021 : Ministère des Finances, février 2022

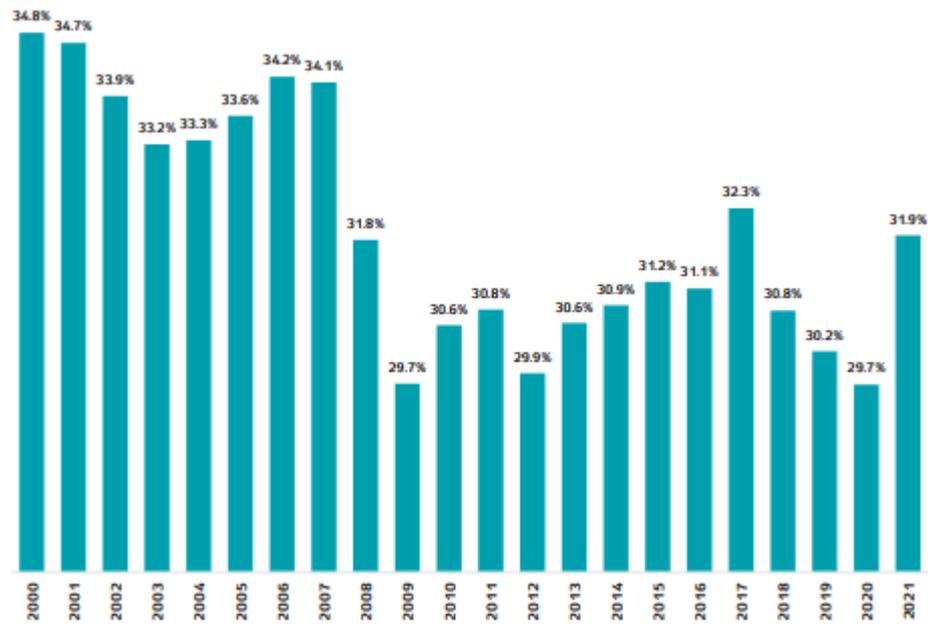
Annexe

Graphique 1 : Dépenses publiques générales (en %, par rapport au PIB)



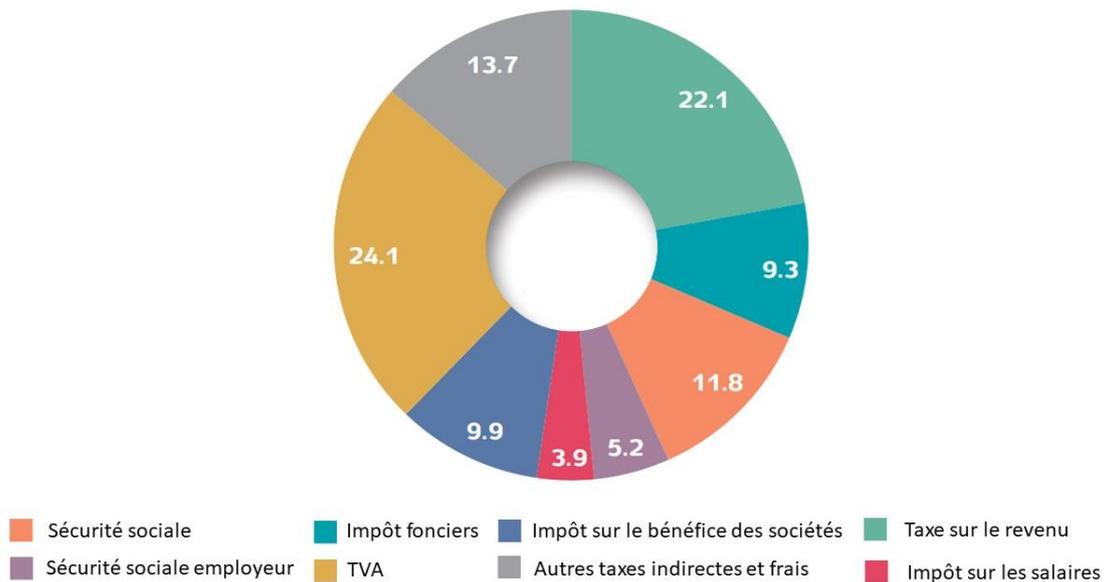
Source : OCDE (2019)

Graphique 2 : La charge fiscale israélienne (en % par rapport au PIB)



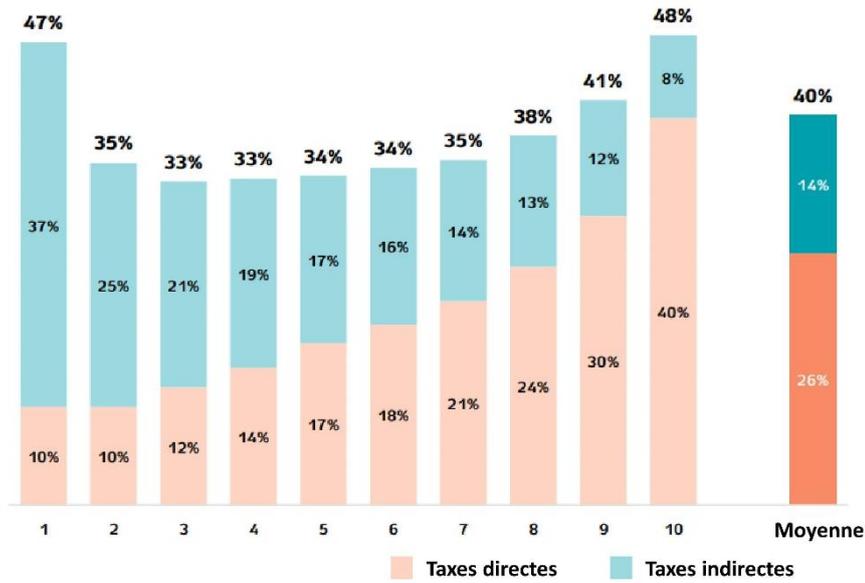
Source : ministère des Finances

Graphique 3 : Répartition des taxes israéliennes (en%)



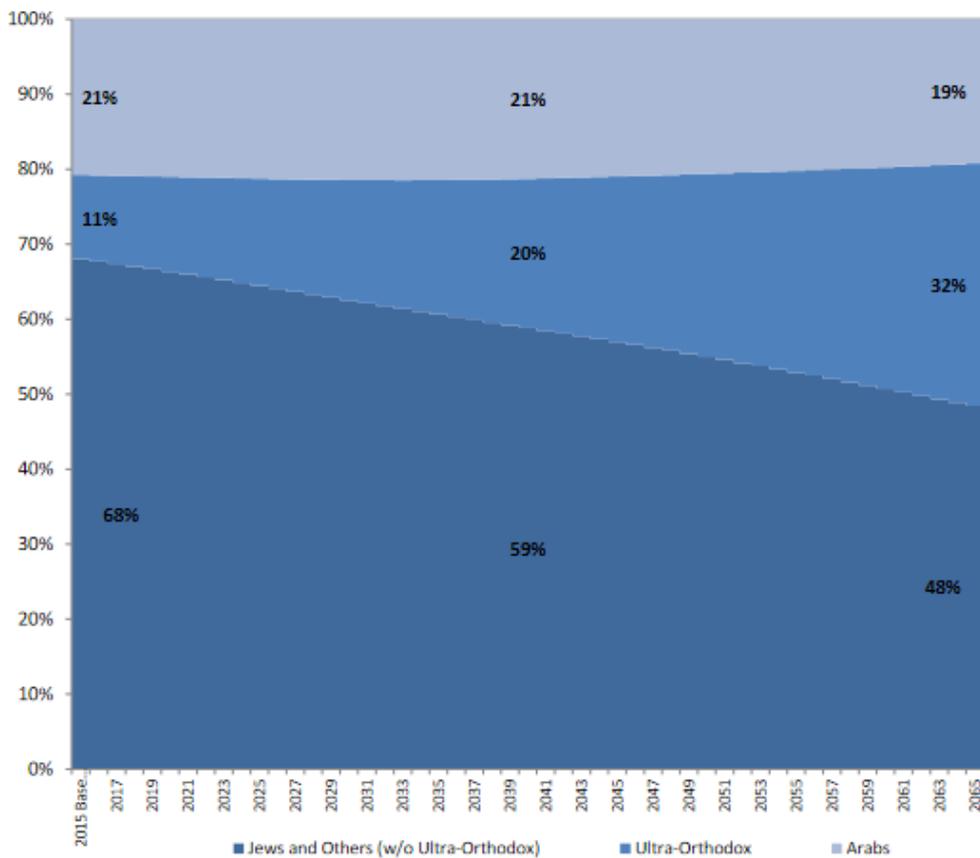
Source : ministère des Finances, 2021

Graphique 4 : Taux d'imposition du revenu brut par décile socioéconomique (en%)



Source : ministère des Finances

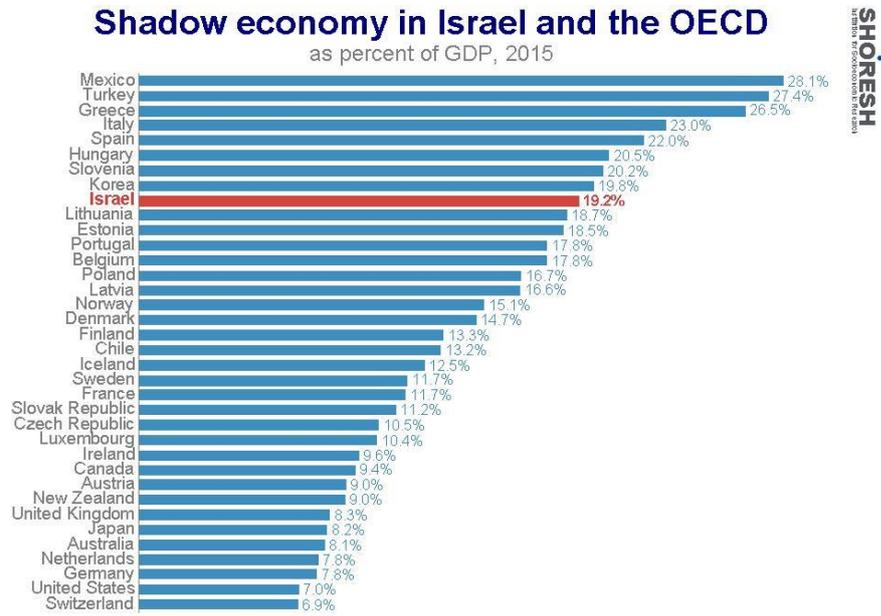
Graphique 5 : répartition de la population israélienne entre 2015 et 2065 (en%)



Ambassade de France en Israël – Service Economique de Tel Aviv

Source : Bureau central des Statistiques

Graphique 6 : L'économie souterraine en Israël



SHORESH
INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

source: Dan Ben-David, Shores Institute and Tel-Aviv University
Data: Medina and Schneider (IMF, 2018)