

Évaluation et recommandations

L'économie israélienne est sortie de la crise mondiale de 2008-09 dans un état relativement bon, mais elle souffre aujourd'hui comme d'autres des effets persistants du regain de crise au niveau international, et les tensions géopolitiques se sont exacerbées. Jusqu'ici, le secteur financier n'a connu aucune grave défaillance, et aucune mesure extraordinaire de relance budgétaire n'a été nécessaire. Cela a permis d'éviter une hausse sensible de la dette publique. En outre, de nouveaux gisements importants de gaz naturel ont été découverts en mer, ce qui va renforcer la situation budgétaire, réduire encore la dépendance à l'égard des combustibles importés, et améliorer les options envisageables en matière de sécurité énergétique. Néanmoins, la faiblesse des taux d'intérêt due à la réaction des autorités monétaires à la crise a contribué à une augmentation rapide des prix immobiliers, dans des proportions qui confinent à un phénomène de bulle.

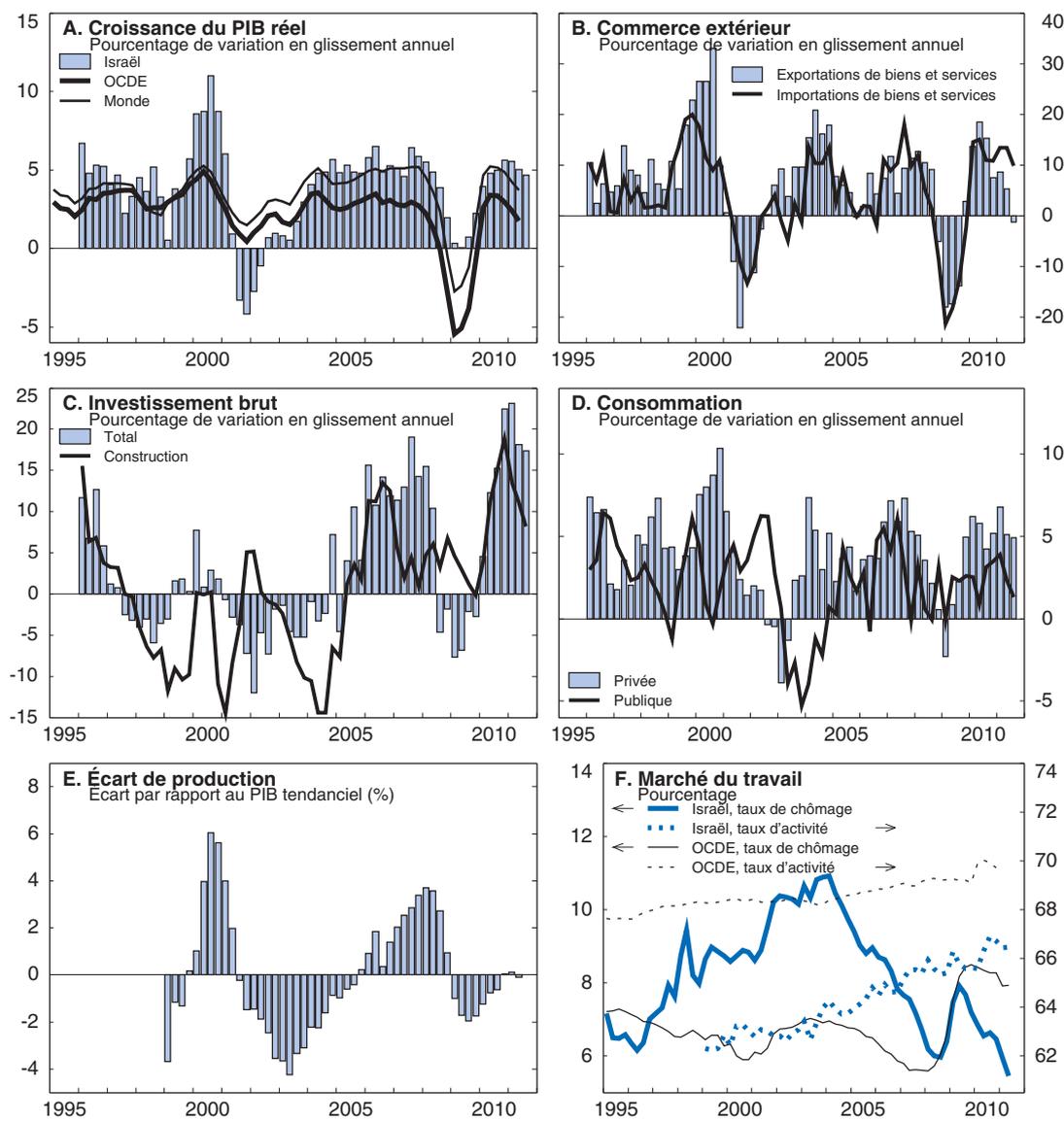
La faiblesse persistante de la croissance du revenu par habitant et le taux élevé de pauvreté, en particulier dans certaines communautés, demeurent des enjeux essentiels de l'action publique à long terme. En outre, les inquiétudes de la classe moyenne se sont exprimées récemment sous la forme de la « révolte des tentes », des campements dressés par des manifestants qui déploraient principalement le niveau élevé du coût du logement et des prix dans d'autres secteurs. Ces préoccupations sont liées au débat concernant le jeu de la concurrence dans l'économie et la place des grands groupes familiaux, qui jouent un rôle considérable dans le secteur financier ainsi que dans de nombreuses autres branches d'activité. En novembre 2011, les groupes de travail constitués pour apporter une réponse aux manifestations (la Commission Trajtenberg) et aux préoccupations suscitées par le pouvoir des groupes (la Commission sur la concentration) avaient présenté leurs recommandations initiales. Au moment de la rédaction de la présente *Étude*, les propositions fiscales faites par la Commission Trajtenberg avaient été approuvées par le gouvernement mais n'avaient pas encore été adoptées par la Knesset.

Cette évaluation porte sur les enjeux de la politique macroéconomique et les progrès accomplis en matière de réformes structurelles, au regard de ces circonstances complexes. La hausse rapide des prix des logements a débouché sur un examen approfondi de l'évolution du marché de l'immobilier d'habitation et des politiques publiques le concernant (chapitre 1). Le chapitre 2 présente un état des lieux du secteur financier israélien, qui, bien qu'il ait évité un effondrement dramatique, n'en a pas moins montré quelques faiblesses et fait partie intégrante du débat. Les évolutions relatives aux découvertes de gaz naturel et leurs conséquences sont examinées dans le chapitre 3, dans le cadre d'une analyse plus générale des questions économiques et environnementales soulevées par le secteur de l'énergie. Les analyses présentées dans cette *Étude* ne couvrent pas les territoires connus sous les noms de bande de Gaza, hauteurs du Golan, et Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est.

La croissance a été relativement vigoureuse, mais les évolutions mondiales assombrissent les perspectives de l'économie israélienne

Les performances économiques d'ensemble demeurent solides par rapport à celles de la plupart des autres économies de l'OCDE. Le fléchissement de l'activité pendant la crise économique mondiale de 2008-09 a été relativement modéré, et la croissance de la production s'est rapidement redressée. En fait, le produit intérieur brut (PIB) réel a augmenté de 4,8 % en 2010 (graphique 1 ; tableau 1), sur fond de croissance vigoureuse des exportations, de la consommation des ménages et, surtout, de l'investissement. La bonne tenue de l'économie a été tout particulièrement étayée par l'absence de toute défaillance parmi les établissements financiers pendant la crise en Israël. Les préjudices résultant de l'exposition à des dettes toxiques étrangères sont restés limités, et l'économie n'a été confrontée à aucun problème d'origine interne en matière de crédit (ni à des envolées connexes des prix des logements

Graphique 1. Une reprise relativement vigoureuse mais un ralentissement récent



Source : Base de données du n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539061>

Tableau 1. **Perspectives économiques à court terme**¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Prix courants milliards de NIS	Pourcentage de variation, en volume (prix de 2005)					
PIB en volume	686.5	4.0	0.8	4.8	4.7	2.9	3.9
Consommation privée	388.9	2.8	1.4	5.3	4.9	1.6	3.6
Consommation publique	169.5	1.7	1.8	2.5	1.6	1.7	2.6
Formation brute de capital fixe	130.1	4.4	-4.9	13.7	17.2	8.0	7.5
Demande intérieure finale	688.5	2.8	0.4	6.1	6.3	2.9	4.2
Variation des stocks ¹	8.3	-0.7	-0.5	-1.4	0.7	0.3	0.0
Demande intérieure totale	696.7	2.1	-0.2	4.7	7.2	3.2	4.2
Exportations de biens et services	291.3	6.6	-11.9	13.6	4.8	3.9	7.8
Importations de biens et services	301.6	2.2	-14.0	12.8	12.7	5.2	8.3
Solde extérieur ¹	-10.2	1.8	1.0	0.6	-2.7	-0.6	-0.4
<i>Pour mémoire :</i>							
Indice implicite des prix du PIB	-	1.3	5.0	1.2	1.6	2.5	1.9
Indice des prix à la consommation (IPC)	-	4.6	3.3	2.7	3.5	2.0	2.1
Indice implicite des prix de la consommation privée	-	5.0	2.5	2.9	3.9	2.5	2.0
Taux de chômage	-	6.1	7.6	6.6	5.6	6.0	5.8
Solde financier des administrations publiques ^{2, 3}	-	-3.8	-6.4	-5.0	-4.0	-3.8	-3.5
Dettes publiques brutes	-	77.0	79.4	76.0	74.6	73.8	72.4
Solde des paiements courants ²	-	1.1	3.5	3.0	-0.8	-1.4	-1.7

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

2. En pourcentage du PIB.

3. Hors bénéfices de la Banque d'Israël et coûts implicites des obligations d'État indexées sur l'IPC.

Source : OCDE, Base de données du n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE.

nécessitant une correction). Toutefois, ces derniers temps, le nouveau fléchissement de l'économie mondiale se fait sentir. Le taux annualisé de croissance du PIB réel en glissement trimestriel s'est établi à 4.7 % au premier trimestre, avant de refluer à 3.4 % au troisième. Ce ralentissement était en grande partie imputable à une baisse de régime de la croissance des exportations, sur fond de net ralentissement des échanges mondiaux. Le n° 90 des *Perspectives économiques de l'OCDE* de novembre 2011 prévoit une croissance du PIB réel de 4.7 % en 2011, mais de moins de 3 % en 2012, s'accompagnant d'une légère hausse du taux de chômage (tableau 1). Toutes les composantes des dépenses privées, tant nationales qu'étrangères, devraient contribuer à ce ralentissement.

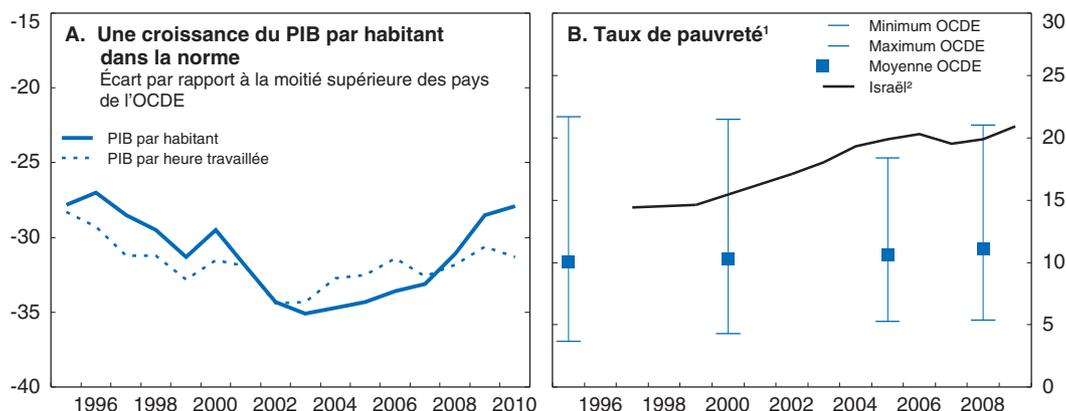
Les incertitudes et les risques actuels pèsent également sur les perspectives d'évolution de l'économie au-delà de 2011. Avant la dégradation des perspectives de l'économie mondiale, le risque de contraintes au niveau de l'offre constituait le principal motif de préoccupation en Israël. Les marges d'augmentation de l'apport de main-d'œuvre ont assurément diminué : le taux de chômage a déjà atteint un point bas historique (5.5 % au deuxième trimestre de 2011), tandis que le taux d'activité a aussi augmenté. Pourtant, une comparaison internationale laisse à penser que le taux d'activité pourrait sans doute monter encore. Néanmoins, compte tenu des évolutions récentes, l'importance de ces contraintes s'est atténuée, ainsi que la perspective de tensions inflationnistes.

Des problèmes subsistent sur le long terme en matière de productivité et de pauvreté

Si les résultats d'ensemble sont impressionnants, la croissance du PIB par habitant et celle de la productivité de la main-d'œuvre le sont moins (graphique 2). Néanmoins, les

écarts de revenu par habitant et de productivité du travail par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE se sont atténués depuis 2003, ce qui est encourageant et augure peut-être d'une période prolongée de rattrapage au cours des années à venir. Reste que les profondes lignes de fracture socio-économiques qui caractérisent Israël ne semblent guère se réduire, et son taux de pauvreté – le plus élevé de la zone OCDE – est reparti à la hausse (graphique 2 ; voir également OCDE, 2010a ; OCDE, 2010b ; Banque d'Israël, 2011, chapitre 8 ; Institut national d'assurance, 2010). La population arabe israélienne (en particulier certaines communautés comme les bédouins) et les communautés juives ultra-orthodoxes représentent environ 60 % des ménages pauvres. Le poids relatif des Arabes israéliens dans la population est d'environ 20 % et celui des Ultra-orthodoxes de quelque 10 %, mais environ la moitié des enfants qui entrent à l'école primaire sont issus de ces deux groupes, compte tenu des taux de natalité élevés qui les caractérisent. Pour de nombreux observateurs, ce problème de pauvreté forte et croissante constitue en soi un grave motif de préoccupation sur le plan social. Cependant, il reflète aussi une incapacité à tirer pleinement parti des ressources potentielles en capital humain, et la question de la pauvreté est donc liée à celle du rattrapage en cours à l'échelle macroéconomique en termes de PIB par habitant. Par conséquent, assurer des conditions propices à un processus de rattrapage durable et plus inclusif en termes de résultats par habitant doit demeurer un objectif essentiel des politiques économiques.

Graphique 2. Principaux problèmes à long terme



1. Les taux de pauvreté sont définis comme la part des personnes percevant un revenu disponible équivalent inférieur à 50 % de la médiane pour l'ensemble de la population ; l'échelle d'équivalence utilisée par l'OCDE pour calculer ce revenu disponible repose sur des coefficients de pondération attribués aux membres du ménage en fonction de la racine carrée de la taille du ménage. Les valeurs correspondant à 1998, 2000 et 2001 sont interpolées. Les années de référence concernant les taux de pauvreté dans la zone OCDE varient quelque peu suivant les pays ; les points de données représentés correspondent au « milieu des années 90 », aux « environs de 2000 », au « milieu des années 2000 » et à 2008.
2. Données provisoires pour 2009.

Source : OCDE (2011), *Réformes économiques – Objectif croissance 2011* ; et OCDE (2011), *Panorama de la société*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539080>

Politique monétaire et stabilité financière

Face à une conjoncture inhabituelle et difficile pour la politique monétaire...

Comme d'autres petites économies ouvertes, Israël connaît une inflation très fluctuante. De fait, son taux est le plus souvent en dehors de la fourchette retenue comme objectif (1 % à 3 % de croissance de l'indice des prix à la consommation (IPC) ; voir le graphique 3). Ainsi, au cours des derniers trimestres, l'inflation a subi le contrecoup de

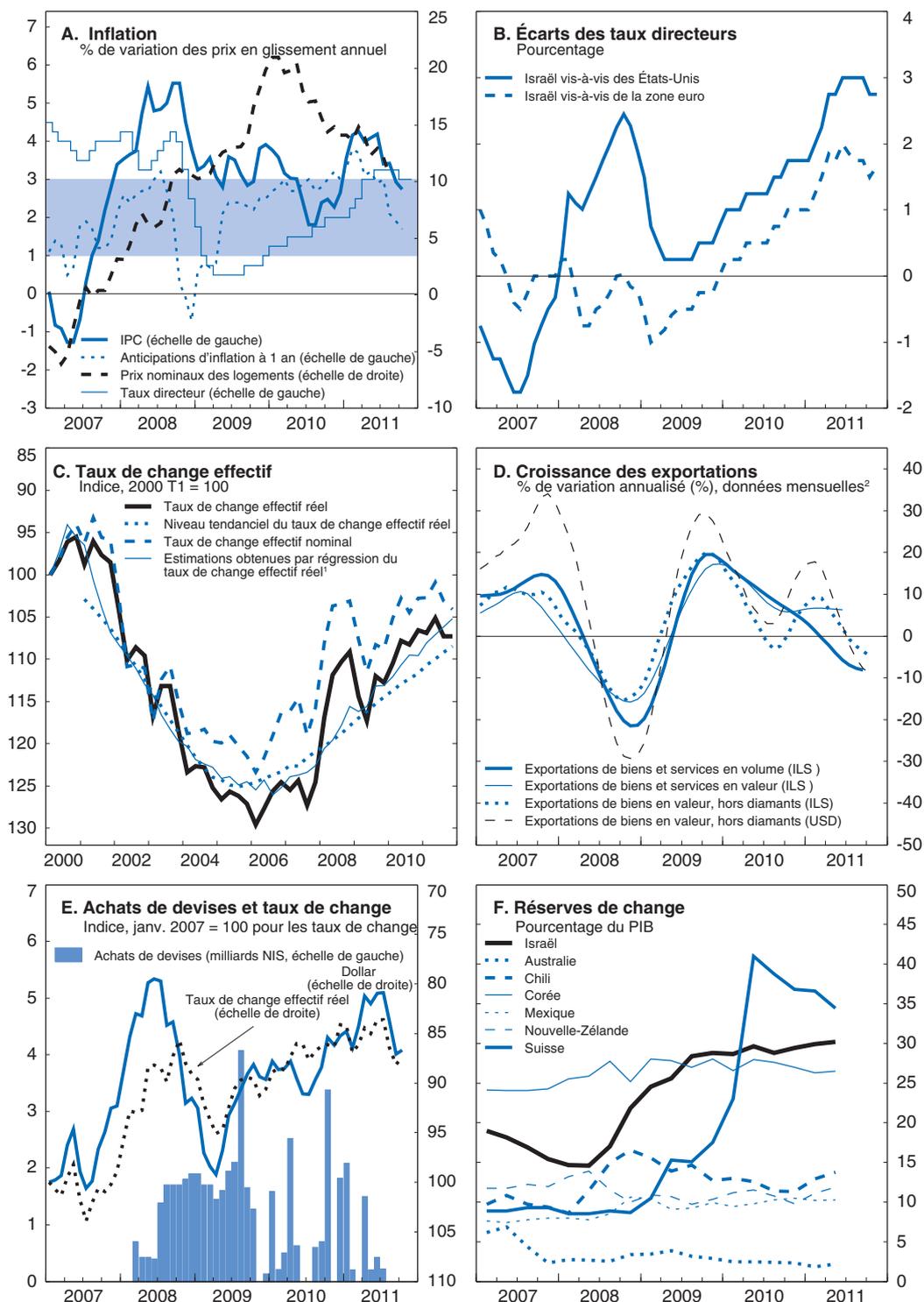
l'évolution des prix du pétrole et des produits alimentaires au niveau mondial, ainsi que des hausses relativement rapides de la composante logement de l'inflation, qui tient essentiellement à l'augmentation des loyers. Par le passé, ceux-ci évoluaient parallèlement au taux de change shekel/dollar, car la grande majorité des contrats de location étaient conclus en dollars des États-Unis. Cependant, à la suite d'un basculement général vers des loyers libellés en shekels, les hausses récentes s'expliquent par la forte augmentation des prix des logements. Cette augmentation a été alimentée par la chute des taux d'intérêt hypothécaires consécutive aux baisses prononcées du taux directeur de la banque centrale, qui est tombé à 0.5 % à la suite de la crise mondiale. Le taux de croissance des prix de l'immobilier d'habitation est redescendu des sommets atteints en 2010, et d'autres données montrent un fléchissement plus prononcé du marché au cours des derniers mois.

Ce renchérissement des logements, conjugué à une croissance relativement vigoureuse du PIB en volume, a favorisé l'enclenchement rapide d'un processus de relèvement du taux directeur vers une plage de valeurs plus « normale » – estimée à 4 % à 5 % par la banque centrale (Banque d'Israël, 2001, p. 113). La première hausse de taux postérieure à la crise a eu lieu en septembre 2009, et en juin 2011, le taux directeur s'établissait à 3.25 % (graphique 3). Néanmoins, ces relèvements de taux ont contribué à l'appréciation du shekel, l'écart de taux d'intérêt grandissant par rapport aux principales monnaies jouant à cet égard un rôle clé. D'aucuns ont alors exprimé la crainte que le secteur exportateur ne voie ses bénéfices et ses parts de marché entamés du fait de circonstances exceptionnelles, et non de variations du taux de change déterminées par des paramètres économiques fondamentaux, qui ont-elles-mêmes été défavorables aux exportateurs ces dernières années (la partie C du graphique 3 montre les résultats d'une régression estimée par la Banque d'Israël, qui inclut les écarts de production par habitant d'Israël et des États-Unis ainsi que les termes de l'échange). La résultante du jeu de ces forces transparait de manière on ne peut plus claire dans la valeur en shekels des exportations de biens (hormis les diamants, qui représentent une part importante des échanges mais une faible proportion seulement de la valeur ajoutée), dont la croissance a été de fait relativement faible au cours des derniers trimestres (graphique 3).

... les autorités ont réagi en conjuguant hausses de taux et interventions sur le marché des changes

En vue de trouver un compromis entre l'atténuation des tensions sur les prix intérieurs et l'apaisement des préoccupations relatives au secteur exportateur, la Banque d'Israël a conjugué des hausses de taux directeur et des interventions sur le marché des changes. Des achats quotidiens réguliers de devises annoncés à l'avance ont été réalisés du début de 2008 à la mi-2009. Depuis lors, ces interventions ont été effectuées de manière discrétionnaire. Initialement, la Banque a souligné que ces interventions avaient pour objet de constituer des réserves en devises, mais elle les a ensuite justifiées en soulignant leur rôle de protection du secteur exportateur, notamment vis-à-vis des répercussions sur le taux de change des entrées massives de capitaux à court terme (voir Eckstein et Friedman, 2011 ; et Sorezcky, 2010). Cela transparait, par exemple, dans l'augmentation de la proportion de *makam* (effets à court terme émis par la Banque d'Israël) détenus par des non-résidents, qui est passée de 1 % à la fin de 2008 à 28 % à la fin de 2010 (Banque d'Israël, 2011, chapitre 3). Ces interventions se sont accompagnées de l'instauration de nouvelles obligations déclaratives concernant les *swaps* de change et les produits dérivés sur devises, de la constitution de réserves obligatoires par les banques en cas de

Graphique 3. Enjeux actuels de la politique monétaire



1. Pour obtenir de plus amples informations sur ces estimations obtenues par régression, voir le corps du texte.

2. Les données ont été lissées à l'aide d'un filtre de Hodrick-Prescott. Les données mensuelles relatives aux exportations de biens et services (en valeur et en volume) ont été interpolées à partir de données trimestrielles.

Source : Bureau central des statistiques ; Banque d'Israël ; FMI, Base de données des statistiques financières internationales ; OCDE (2011), Réformes économiques – Objectif croissance 2011 ; et Base de données du n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539099>

transactions avec des non-résidents relatives à des produits dérivés sur devises, et de l'abolition de l'exonération fiscale dont bénéficiaient les investisseurs non résidents au titre des bénéfices réalisés sur les effets à court terme émis par la Banque d'Israël et l'État.

Compte tenu de ces interventions sur le marché des changes, la politique monétaire est devenue moins exclusivement axée sur la réalisation de l'objectif d'inflation. En fait, les anticipations inflationnistes se sont exacerbées de manière inquiétante. De la mi-2009 à la mi-2011, en particulier, les anticipations implicites d'inflation à un an, mesurées à partir d'instruments du marché financier, se sont généralement établies à proximité ou au-dessus de la limite supérieure de la fourchette de 1 % à 3 % retenue comme objectif (graphique 3), laissant entrevoir une dégradation de la crédibilité de la politique monétaire. Pour les petites économies comme Israël, des interventions sur le marché des changes n'ont pas d'incidence au niveau mondial et il n'y a peut-être guère d'autre solution possible lorsque les paramètres de la politique monétaire extérieure sont nécessairement extrêmes. Cependant, un certain nombre d'autres pays ont également pris des mesures unilatérales pour influencer sur les taux de change ou les flux de capitaux. Aussi légitimes que puissent être les objectifs de politique intérieure ayant motivé l'adoption de ces mesures, si celles-ci devaient se généraliser, elles pourraient collectivement avoir des effets d'entraînement négatifs sur les échanges et l'affectation des capitaux au niveau mondial.

Ces interventions devraient être considérées comme des mesures temporaires prises face à des circonstances exceptionnelles. En fait, s'agissant d'Israël, les interventions sur le marché des changes ont perdu quelque peu de leur pertinence ces derniers temps, puisque la dégradation des perspectives de croissance et le reflux de l'inflation ont conduit la Banque à laisser son taux directeur inchangé de juin à septembre, puis à l'abaisser en octobre. À court terme à tout le moins, des hausses de taux et, partant, un creusement de l'écart de taux d'intérêt ne semblent plus vraisemblables. En fait, les prévisions présentées dans le tableau 1 reposent sur l'hypothèse d'une poursuite de l'assouplissement de la politique monétaire à court terme. Cet assouplissement, conjugué à la réaction à d'autres évolutions économiques mondiales, a entraîné une dépréciation marquée du shekel. Selon les dernières données disponibles, les derniers achats de devises de la Banque d'Israël datent de juillet 2011.

La modification du mode opératoire de la Banque d'Israël se poursuit

De nouvelles dispositions législatives relatives à la Banque d'Israël sont entrées en vigueur en 2010, indiquant clairement que le mandat de la Banque incluait la poursuite d'objectifs secondaires étayant la politique du gouvernement (en particulier la croissance économique et la réduction des inégalités sociales) pour autant que cela ne nuise pas à la réalisation de l'objectif principal de stabilité des prix, ni à l'efficience et à la stabilité du système financier. Ces dispositions législatives ont également mis en place un nouveau cadre décisionnel pour la détermination des taux, qui résultera du vote d'un comité de politique monétaire. Devenu opérationnel en octobre 2011, ce Comité monétaire réunit le gouverneur, deux autres membres du personnel de la Banque et trois personnes extérieures à l'établissement (la voix du gouverneur étant prépondérante en cas d'égalité des suffrages). Un autre nouvel organe, le Conseil d'administration, dont les attributions comprennent, entre autres, l'approbation du budget et du programme de travail de la Banque, est entré en fonction au même moment.

Des mesures supplémentaires sont prises pour tempérer l'emballlement du marché du logement

La hausse rapide des prix de l'immobilier d'habitation a non seulement été un des facteurs pris en compte pour déterminer les taux d'intérêt, mais elle a aussi donné lieu à des mesures macroprudentielles bienvenues : les provisions pour pertes sur crédits hypothécaires ont été revues à la hausse, et la composante à taux variable de tout emprunt hypothécaire a été limitée à un tiers. En outre, les autorités ont rendu plus coûteuse l'acquisition de biens immobiliers aux fins de placement en relevant les taxes sur les transactions, tandis que la vente des immeubles de placement est encouragée par une exonération temporaire ciblée de l'impôt sur les plus-values. Outre ces mesures macroprudentielles, la procédure d'approbation des constructions de logements neufs a été accélérée (voir ci-après).

Les hausses de prix se sont ralenties, si elles n'ont pas totalement cessé, et les indicateurs d'alerte (tels que le ratio prix/loyers, voir le chapitre 1) n'ont pas encore atteint ce que l'on considère comme des niveaux critiques. En outre, les mesures macroprudentielles ont instauré des marges de sécurité qui sont venues s'ajouter à des pratiques déjà prudentes en matière de crédit hypothécaire. Néanmoins, le retour ordonné à des conditions plus calmes risque toujours de ne pas se réaliser et la hausse de ces prix (et des remboursements d'emprunts) par rapport aux loyers et aux revenus pourrait prendre des proportions de « bulle », accentuant le risque d'une correction brutale et préjudiciable. Dans cette éventualité, un nouveau resserrement macroprudentiel et la libération plus rapide de terrains par l'Administration foncière israélienne seraient justifiés. En revanche, les premiers signes de faiblesse observés présagent peut-être une baisse des prix imminente, plus brutale qu'on ne le souhaiterait, qui exigerait des mesures allant dans la direction opposée.

La surveillance financière peut être améliorée

Les mesures prises face à l'évolution du marché du logement reflètent une prise de conscience plus générale et bienvenue de l'importance de la surveillance et des interventions macroprudentielles. Les autorités sont également en train de renforcer la rigueur des tests de résistance concernant le secteur bancaire, et entendent publier périodiquement des rapports sur la stabilité financière. Des marges d'amélioration subsistent néanmoins :

- Dans le cadre de la structure actuelle fondée sur trois organismes, les compétences sont réparties suivant des lignes de partage institutionnelles (banques, établissements non bancaires et marchés financiers). Bien que cela présente certains avantages, une forte coordination est nécessaire pour garantir un traitement satisfaisant des questions transversales. Les autorités de surveillance se réunissent maintenant régulièrement, mais les autorités ne doivent pas relâcher leurs efforts dans ce domaine.
- La Direction des marchés financiers, des assurances et de l'épargne relève directement du ministère des Finances. Jusqu'ici, elle a accompli un travail de surveillance de qualité, et elle semble jouir d'une autonomie satisfaisante. En fait, l'avantage de cette configuration, c'est qu'elle lui permet de tirer parti du poids considérable du ministère. Même si son indépendance n'a pas été compromise, ce risque subsiste, et c'est pourquoi la direction devrait à terme être dissociée du ministère, bien que ce changement doive être considéré comme s'inscrivant dans le cadre d'une évaluation générale du contrôle du système financier.

- Les groupes jouent un rôle prédominant dans le secteur financier, ainsi que dans l'économie israélienne en général (voir ci-après). Ils font certes déjà l'objet d'un certain contrôle, mais un service spécialisé appartenant à l'un des organismes de surveillance en place, ou un groupe de travail permanent réunissant des représentants de chacun de ces organismes de surveillance, contribuerait à garantir que cette composante du secteur financier fasse l'objet d'une surveillance approfondie, ne se limitant pas au mandat ponctuel d'un groupe de travail spécialement constitué à cet effet.

Dans le secteur bancaire, le projet d'adopter des règles autorisant la titrisation devrait être mis à exécution avec prudence

Les provisions pour pertes sur prêts hypothécaires prévues par la réglementation, de même que l'absence de titrisation, reflètent une approche globalement prudente des activités bancaires. Cela a sans aucun doute aidé Israël à éviter le type de problèmes qui a contribué à la crise financière mondiale. Cette prudence des banques réduit également le risque que l'envolée des prix des logements ne puisse déboucher sur un niveau d'endettement des ménages non viable et potentiellement déstabilisant. Toutefois, cela implique aussi qu'il manque au système financier certains éléments susceptibles d'améliorer l'efficacité des marchés, sans pour autant entraîner une exacerbation excessive des risques s'ils font l'objet d'une réglementation et d'une surveillance adéquates. Compte tenu de l'expérience internationale, le projet des autorités d'autoriser la titrisation devrait cependant être mis à exécution avec une grande prudence.

Les marchés d'obligations de sociétés demeurent le principal motif de préoccupation

Au cours des dix dernières années, le crédit non bancaire israélien prenant la forme d'obligations de sociétés a sensiblement augmenté ; ensuite, au cours de la crise de 2008-09, le marché s'est complètement asséché. Cela a attiré l'attention sur les problèmes posés par la faiblesse des volumes de transactions, la mauvaise circulation des informations en matière d'émissions et d'évaluation des risques, et l'absence de procédure de résolution ordonnée des défaillances. En conséquence, de nouvelles règles ont été mises en place pour renforcer la diligence attendue de différents acteurs, notamment des gestionnaires de fonds institutionnels. Ces fonds, qui détiennent une forte proportion des obligations de sociétés et gèrent l'essentiel de l'épargne des ménages et de leurs plans d'épargne-retraite, sont assujettis à de nouvelles lignes directrices concernant, par exemple, les conditions annexes (« clause restrictives ») des contrats obligataires. Les émetteurs d'obligations de sociétés se sont également vu imposer des règles plus strictes, notamment de nouvelles obligations déclaratives et des dispositions visant à améliorer les procédures de résolution des défauts de paiement. Néanmoins, certaines inquiétudes subsistent quant aux risques de placement, en particulier s'agissant du financement par obligations de sociétés (non garanties) des activités immobilières et de construction. Jusqu'ici, les autorités se sont efforcées d'améliorer la transparence et d'influer sur les comportements en s'appuyant dans une large mesure sur des lignes directrices. Une approche plus volontariste devrait être adoptée si les éléments de fragilité qui caractérisent le marché obligataire perdurent.

Le cadre relatif à l'épargne gérée par les fonds institutionnels pourrait être amélioré

Le premier pilier du système de retraite est d'une ampleur limitée en Israël, si bien que les revenus que percevront de nombreux ménages à la retraite sont lourdement tributaires du rendement de leurs propres placements dans des instruments d'épargne-retraite. Si le

système de retraite présente des caractéristiques dignes d'éloge, au premier rang desquelles figure la relative faiblesse de la charge budgétaire qu'il représente, il soulève également des problèmes :

- Les autorités ont mis en place en 2008 un régime de pension minimum obligatoire, dans le cadre duquel le taux de cotisation initialement prévu une fois le régime pleinement opérationnel était de 15 %. En 2010, ce taux a été relevé à 17,5 %, ce qui représente un haut niveau en termes de comparaison internationale (même en tenant compte du fait que 5 points de pourcentage de ces cotisations servent également à financer un dispositif d'assurance-licenciement) et se traduit par des taux de remplacement relativement élevés pour les personnes ayant de bas revenus. Ce taux de cotisation est donc conséquent, et rien ne justifie qu'il soit encore revu à la hausse.
- Les pouvoirs publics ont mis en place ce régime à cotisations obligatoires sans modifier les avantages fiscaux accordés en matière d'épargne à long terme. En conséquence, les salariés bénéficient également d'allègements d'impôts au titre de la composante obligatoire de leur épargne-retraite, qui représentent des dépenses fiscales inutiles. En outre, ces avantages fiscaux sont régressifs et ne présentent généralement aucun intérêt pour les ménages à bas revenu. Ce point devrait également être réexaminé.
- L'octroi d'avantages fiscaux s'appliquant à un large éventail de produits d'épargne à long terme n'est pas sans intérêt, mais la complexité qui en résulte signifie que de nombreux ménages ont sans doute des difficultés à faire des choix en toute connaissance de cause. Le projet d'instaurer un système de guide de portefeuille par défaut réduisant l'exposition au risque à mesure que le cotisant vieillit (« ajustement du portefeuille au cours du cycle de vie ») est par conséquent bienvenu. Cela contribuera à simplifier l'éventail de produits d'épargne-retraite. Cependant, des efforts supplémentaires de rationalisation et de simplification s'imposent, et les autorités devraient envisager de supprimer l'accès aux obligations à taux préférentiel dont bénéficient certains types de dispositifs de retraite.

Encadré 1. Principales recommandations en matière de politique monétaire et de réglementation des marchés de capitaux

- Mettre fin aux interventions sur le marché des changes, à moins qu'elles ne soient nécessaires pour neutraliser les effets déstabilisants d'entrées massives de capitaux.
- Prendre de nouvelles mesures macroprudentielles au cas où le marché du logement ne réussirait pas un atterrissage en douceur.
- Renforcer la coordination des activités de surveillance financière, en mettant sur pied un service spécialisé ou un groupe de travail permanent chargé de surveiller les groupes, et finalement, dans le cadre d'une évaluation plus générale du contrôle des marchés financiers, en dissociant du ministère des Finances la direction des marchés financiers, des assurances et de l'épargne (chapitre 2).
- S'agissant de certains produits financiers, avancer avec prudence sur la voie de la titrisation, adopter une réglementation plus stricte des marchés obligataires si les éléments de fragilité qui les caractérisent perdurent, réformer la fiscalité de l'épargne-retraite relevant du deuxième pilier du système de retraite, et ne pas alourdir le poids de l'épargne-retraite obligatoire au-delà des hausses actuellement prévues (chapitre 2).

Politique budgétaire

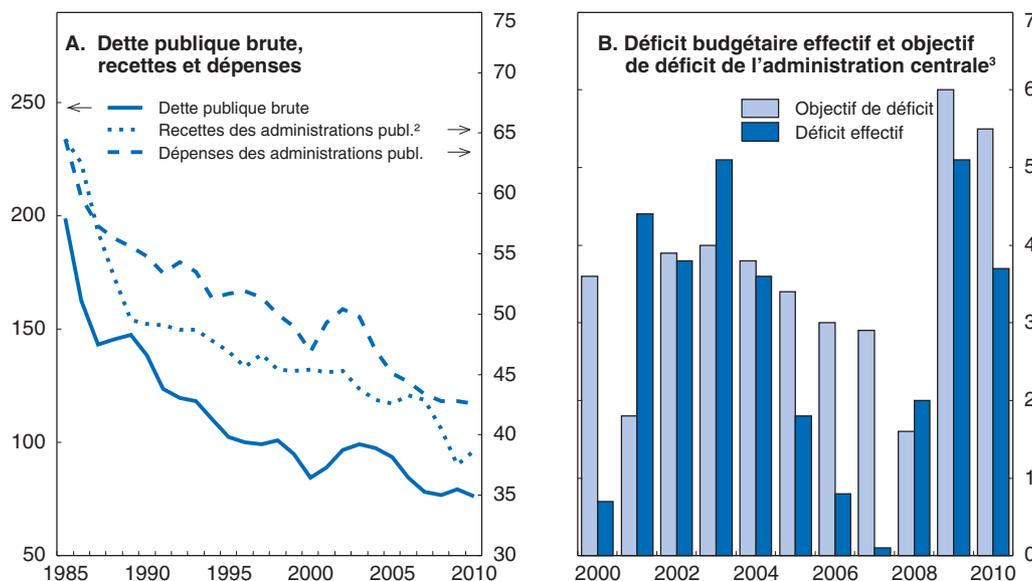
L'absence de renflouement d'établissements financiers, le caractère relativement modéré du recul de l'activité économique en 2008-09 et la rapidité de la reprise qui a suivi ont aidé Israël à éviter la situation budgétaire difficile à laquelle sont confrontés un certain nombre d'autres économies de l'OCDE. Néanmoins, un équilibre difficile reste à trouver en termes d'objectifs de la politique budgétaire entre réduction de la dette, maîtrise des dépenses et réforme de la fiscalité, sachant que les pressions découlant de la récente vague de manifestations ont rendu ces arbitrages encore plus délicats.

La réduction de la dette devrait demeurer hautement prioritaire

Jusqu'ici, les gouvernements successifs avaient mis en œuvre une stratégie budgétaire on ne peut plus orthodoxe, consistant à accorder la priorité aux réductions d'impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés et à l'allègement de la dette (par le biais d'objectifs de déficit), et à poursuivre ces objectifs par une maîtrise rigoureuse des dépenses et un recours accru à la fiscalité indirecte. Cette stratégie a indéniablement porté ses fruits. Le ratio dette/PIB a reflué à 76 %, et la « taille » globale des administrations publiques ainsi que le niveau de la fiscalité des revenus des personnes physiques et des sociétés, qui étaient considérables, ont été réduits (graphique 4).

Graphique 4. Résultats budgétaires¹

Pourcentage du PIB



1. Les données relatives au déficit correspondent à la définition du déficit public couramment utilisée en Israël, qui ne tient pas compte des coûts implicites d'indexation découlant des obligations d'État indexées, contrairement aux pratiques usuelles en matière de comptabilité nationale. Cette différence est cependant sans incidence sur le ratio dette/PIB, qui est le même suivant les définitions utilisées en Israël et suivant les définitions comparables au niveau international.
2. Les recettes des administrations publiques incluent les bénéfices de la Banque d'Israël. À partir de 1995, les dépenses des administrations publiques incluent des dépenses représentant 1.5 % du PIB en application de la Loi sur la santé publique.
3. Hors crédits nets accordés.

Source : Banque d'Israël (2011), *Annual Report 2010*, Statistical Appendix.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539118>

L'allègement de la dette doit cependant se poursuivre. L'objectif implicite du gouvernement, qui entend ramener la dette à 60 % du PIB d'ici à 2020 en réduisant le

déficit à 1 % du PIB d'ici à 2014 (et en le maintenant ensuite à ce niveau), est judicieux. Néanmoins, cet objectif de 60 % devrait uniquement être considéré comme une étape en matière d'assainissement des finances publiques, et un objectif inférieur devrait être adopté à un moment donné. Cela permettrait de réduire encore la charge d'intérêts de l'État et de disposer d'une ample réserve pour absorber les chocs externes et l'impact budgétaire du vieillissement démographique. Globalement, les autorités affichent un bilan positif en termes de réalisation de leurs objectifs ; les déficits effectifs ont été rarement supérieurs aux niveaux visés au cours des dernières années (graphique 4), même si les objectifs pour 2009 et 2010 ont été révisés en nette hausse et si les résultats ont été largement supérieurs aux objectifs initiaux. Néanmoins, la performance budgétaire globale sur le moyen terme laisse à penser que les pouvoirs publics sont capables de faire preuve de la discipline budgétaire requise pour maintenir la trajectoire retenue pour le déficit. Le gouvernement doit résister avec fermeté aux pressions politiques consécutives à la « révolte des tentes » qui s'exercent en faveur d'un assouplissement de l'objectif de déficit pour 2012 fixé dans le budget biennal.

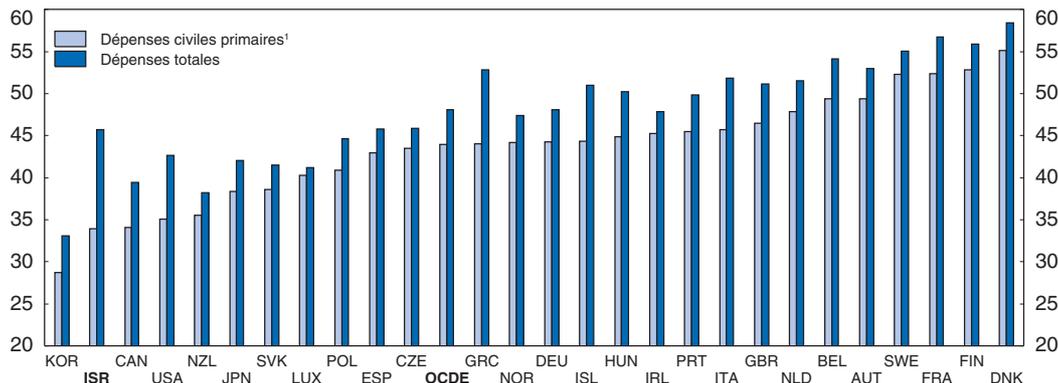
L'accélération de la croissance des dépenses résultant de la nouvelle règle budgétaire est bienvenue

La budgétisation repose non seulement sur des objectifs de déficit mais aussi sur une règle budgétaire qui plafonne le taux de croissance des dépenses de l'administration centrale. À partir du budget 2011-12 a été instaurée une nouvelle règle, qui ancre les dépenses à l'objectif de 60 % fixé pour le ratio dette/PIB, en liant l'augmentation des dépenses aux variations antérieures du produit intérieur brut et au dernier niveau effectif de la dette publique. Plus précisément, le plafond de croissance des dépenses est égal à la croissance moyenne du PIB réel au cours des dix années précédentes, multiplié par le rapport entre l'objectif de ratio dette/PIB (c'est-à-dire 60 %) et le dernier chiffre connu concernant le niveau annuel effectif de ce ratio. Point important, cette nouvelle règle signifie que les augmentations de dépenses seront généralement plus fortes que suivant l'ancienne règle, qui fixait la croissance des dépenses en termes réels à 1.7 % par an. Ainsi, le budget 2011-12 reposait sur des augmentations en termes réels de 2.7 % chaque année. Malgré la règle, les autorités disposent d'une certaine latitude. En particulier, des postes de dépenses ponctuels (qualifiés de « compartiments ») ont souvent été créés, qui ne sont pas pris en compte pour le calcul du plafond (voir OCDE, 2010a et Banque d'Israël, 2010a).

Les dépenses publiques ont été fortement comprimées au cours des dernières années. En pourcentage du PIB, les dépenses publiques totales ont été ramenées à un niveau proche de la moyenne de l'OCDE, mais les dépenses civiles primaires ont atteint un des plus bas niveaux observés dans la zone OCDE, ce qui tient à l'ampleur des besoins d'Israël en matière de défense (graphique 5). Les possibilités de gains d'efficacité et de coupes dans les services publics les plus faciles à exploiter l'ont sans doute déjà été ; la parcimonie qui caractérise les transferts contribue au taux élevé de pauvreté relative, et il existe un risque de report excessif de la mise en œuvre des projets de développement des infrastructures publiques (notamment en matière de transports). Les conditions de rémunération et de travail relatives à certaines professions du secteur public sont peut-être tombées en deçà des niveaux nécessaires pour conserver et motiver de manière adéquate les agents en poste, et attirer suffisamment de nouvelles recrues.

Graphique 5. **Dépenses civiles primaires et dépenses totales des administrations publiques**

En pourcentage du PIB, 2009 ou dernière année connue



1. Hors dépenses de défense et charges d'intérêts. Les dépenses civiles primaires ont été calculées à partir d'une estimation des dépenses de défense de l'année.

Source : Base de données des comptes nationaux annuels de l'OCDE et Base de données du n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539137>

De ce point de vue, la croissance plus forte des dépenses liée à l'application de la nouvelle règle est une bonne chose, et toute limitation substantielle de l'augmentation des dépenses à un niveau inférieur au plafond devrait être évitée. De même, toutefois, il convient que les autorités résistent aux pressions éventuelles s'exerçant en faveur d'une croissance nettement plus rapide des dépenses discrétionnaires. Les obstacles à surmonter en matière de recettes pour atteindre l'objectif de déficit sont déjà considérables (voir ci-après) et pourraient se révéler insurmontables en cas d'accélération de l'augmentation des dépenses. Malgré les pressions liées à la « révolte des tentes », certains signes bienvenus indiquent que les autorités entendent maintenir ce plafond et étudient, par exemple, les possibilités de réaliser des économies dans le budget de la défense, afin de pouvoir accroître les dépenses dans le domaine social.

Les perspectives budgétaires à court terme se sont dégradées

Les perspectives budgétaires à court terme se sont dégradées en raison du fléchissement de l'activité qui se fait jour. Lorsque les perspectives de croissance étaient un peu meilleures, on anticipait pour 2011 un déficit de l'administration centrale nettement en deçà de l'objectif de 3 %, malgré l'annulation de certaines mesures destinées à accroître les recettes. Les autorités ont notamment reporté une hausse des droits d'accise sur l'essence et revu à la baisse les augmentations prévues des prix de l'eau. Ces décisions ont fait suite à des protestations de la population en général au début de 2011 concernant la hausse du coût de la vie, et se sont accompagnées d'engagements de révision à la hausse des subventions aux transports publics et de revalorisation du salaire minimum. Compte tenu de la dégradation des perspectives de croissance, le déficit de 2011 devrait maintenant s'établir à proximité de l'objectif de 3 %, et sera probablement supérieur à l'objectif de 2 % prévu pour 2012. Ainsi, selon les dernières prévisions de l'OCDE (tableau 1), l'assainissement budgétaire devrait se limiter à une réduction de 0.2 point de PIB du déficit des administrations publiques en 2012, ce qui est nettement inférieur à l'amélioration de 1 point de PIB qui sera sans doute nécessaire pour atteindre l'objectif prévu pour l'administration centrale. Sachant que le fléchissement actuel de l'activité est de nature conjoncturelle, et non structurelle, les

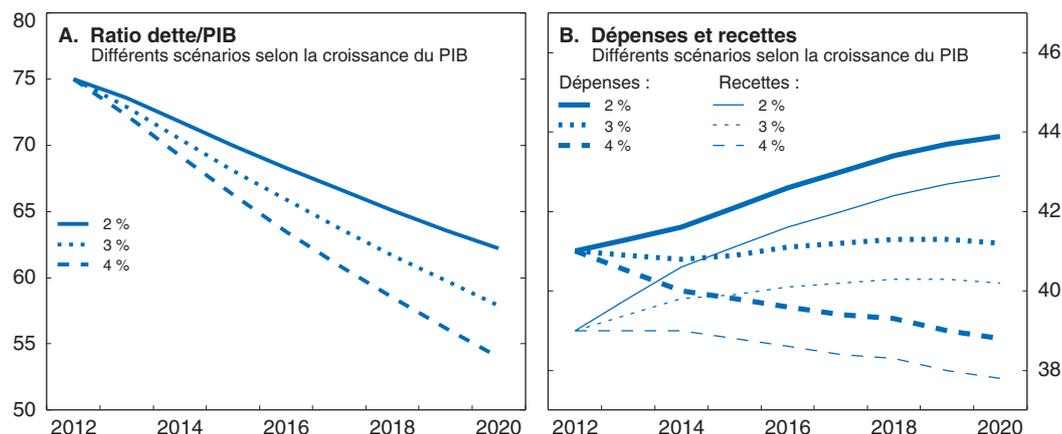
autorités devraient considérer le non-respect de l'objectif de déficit comme le reflet du bon fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Il ne serait pas recommandable, toutefois, de prendre des mesures en matière de dépenses pour 2012 qui iraient au-delà de celles contenues dans le budget biennal.

Maintenir les recettes sur la trajectoire voulue à long terme demeure un enjeu essentiel

Des simulations à moyen terme indiquent que les autorités devront probablement prendre des mesures actives pour accroître les recettes totales en proportion du PIB afin de concilier leurs objectifs en matière de déficit et de dépenses. Il ne fait guère de doute que la réalisation des objectifs de déficit permettra de ramener le ratio dette/PIB à 60 % dans un délai raisonnable. Cet objectif de 60 % sera atteint en 2019 dans l'hypothèse où la croissance moyenne réelle serait de 3 % (estimation approximative fondée sur le taux de croissance tendanciel antérieur du PIB par habitant et les prévisions de croissance démographique), aux alentours de 2018 si ce taux de croissance était de 4 %, et en 2021 s'il s'établissait à 2 % (graphique 6). Compte tenu de la mécanique qui sous-tend la règle budgétaire, le fait que les dépenses augmentent ou diminuent en pourcentage du PIB dépend de manière cruciale du rapport entre le taux de croissance et son niveau moyen tendanciel antérieur, d'une part, et du ratio dette/PIB, d'autre part. Le graphique 6 souligne de manière importante qu'avec un taux de croissance de 3 %, les dépenses resteront peu ou prou constantes en proportion du PIB. Néanmoins, une augmentation des recettes en pourcentage du PIB est nécessaire pour que l'objectif de baisse progressive des déficits soit réalisé. La croissance moyenne de la production devra être plus forte pour que les recettes demeurent constantes ou diminuent en proportion du PIB.

Graphique 6. **Scénarios budgétaires fondés sur le respect des objectifs de déficit et la nouvelle règle de dépenses**

En pourcentage du PIB



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur le n° 90 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539156>

Conformément aux recommandations de la Commission Trajtenberg (tableau 2), le gouvernement a approuvé, en octobre 2011, un ensemble de mesures fiscales comprenant le remplacement des baisses prévues des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés serait probablement abandonné. Le taux de l'impôt sur les sociétés par des hausses. Outre l'accentuation du poids et de la progressivité de

Tableau 2. Principaux points des recommandations de la Commission Trajtenberg

Mesures touchant les recettes	Impact budgétaire (annuel), milliards de NIS ¹
Annulation des réductions prévues des taux de l'impôt sur le revenu	
● Le taux de l'impôt sur les sociétés devait revenir de son niveau actuel de 24 % à 18 % et, par exemple, le taux maximal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devait être ramené de 45 % actuellement à 39 %, d'ici à 2016 pour ces deux impôts.	+2.5
Majoration des taux maximums de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	
● Relèvement du taux maximum de 44 à 48 % (ce taux s'applique aux revenus mensuels imposables dépassant 40 231 NIS, soit environ cinq fois le salaire moyen).	+0.7
● Application d'un impôt supplémentaire de 2 % aux personnes ayant un revenu annuel de plus de 1 million de NIS (c'est-à-dire l'équivalent de 83 333 NIS par mois, soit environ dix fois le salaire moyen).	+0.4
Modifications des cotisations de sécurité sociale	
● Retour du plafond des cotisations de sécurité sociale des salariés à cinq fois le salaire moyen (le plafond avait été porté à neuf fois le salaire moyen à titre temporaire au lendemain de la récession de 2008-09).	-0.8
● Relèvement de 5.68 % à 7.5 % du taux des cotisations patronales d'assurance nationale pour les personnes gagnant plus de 60 % du salaire moyen.	+2.5
Alourdissement de la fiscalité sur le revenu des sociétés et sur les plus-values	
● Relèvement de 24 à 25 % (et peut-être, ultérieurement, à 26 %) de l'impôt sur le revenu des sociétés.	+1.4
● Relèvement de 20 % à 25 % de la taxe sur les plus-values.	+1.3
Modifications de la fiscalité indirecte	
● Annulation d'une hausse prévue des droits d'accise sur l'essence et le diesel.	-2.5
● Engagement à réduire comme prévu les droits à l'importation, sauf pour les voitures et les produits agricoles.	-1.5
● Annulation de la réduction prévue de 16 à 15.5 % de la TVA.	+2.5
Allègements fiscaux supplémentaires pour les familles	
● Extension aux pères des crédits d'impôt pour enfant à charge (auparavant, seules les mères y avaient droit).	-1.0
● Majoration de 50 % du crédit d'impôt sur les revenus d'activité pour les mères.	-0.8
Impact budgétaire net des mesures touchant les recettes (hors augmentation des cotisations patronales de sécurité sociale)	+2.2
Mesures nécessitant des dépenses publiques supplémentaires	
Extension des services de garde d'enfants et de l'éducation pour la petite enfance	
● Augmentation des dépenses publiques au titre des services de garde d'enfants pour les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans ; mise en place de la scolarité obligatoire gratuite pour les enfants de 3 à 5 ans ; services supplémentaires de garde d'enfants après l'école ; réduction des frais de scolarité.	-4.0 (environ)
Dispositifs ciblés en faveur des minorités	
● Il est proposé un certain nombre de dispositifs qui visent tous à encourager l'intégration des minorités dans la population active, en particulier les femmes arabes israéliennes et les hommes ultra-orthodoxes.	n.d.
Mesures supplémentaires destinées à réduire les coûts du logement	
● Plusieurs dispositifs sont proposés, tels que l'offre de logements à louer à long terme à prix abordable, une augmentation des allocations de logement, une hausse de l'impôt foncier sur les logements vides.	n.d.
Impact budgétaire total des dépenses publiques supplémentaires (sur la base d'un chiffre de 30 milliards de NIS pour les cinq premières années)	6 (environ)
Économies de dépenses publiques	
● Réduction annuelle des dépenses militaires de 2.5 milliards de NIS (par rapport au niveau de référence) pendant cinq ans.	+2.5
● Privatisation de services publics en vue d'accroître l'efficacité et les économies.	n.d.
● Efforts accrus pour assurer l'efficacité et la coordination dans la planification et la mise en œuvre de l'action publique.	n.d.
Impact budgétaire total des économies de dépenses publiques	+2.5

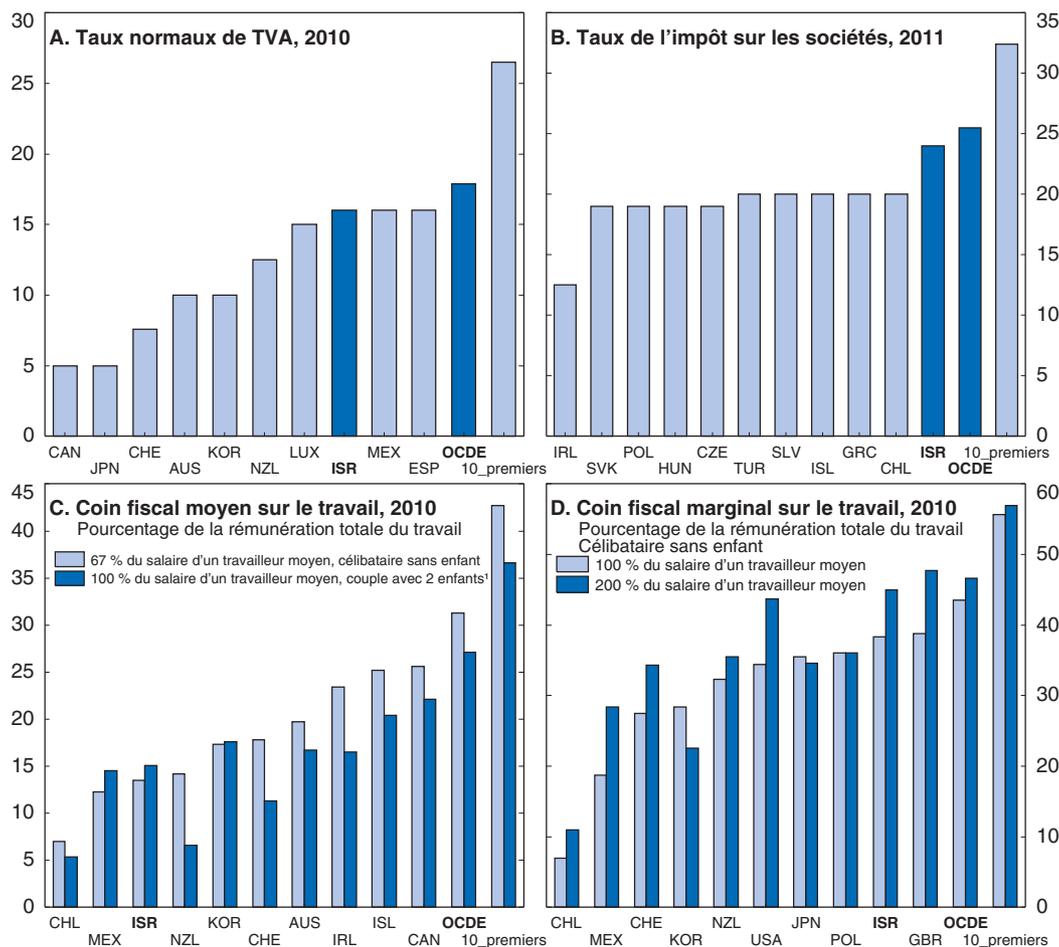
1. Estimations de la Commission Trajtenberg.

l'imposition directe, l'ensemble de mesures fiscales réduit aussi l'imposition indirecte et aide davantage les familles. De fait, il reprend toutes les propositions de la Commission, à l'exception de la majoration des cotisations patronales de sécurité sociale. Toutefois, au moment de la rédaction de la présente *Étude*, la réforme n'avait pas encore été adoptée par la Knesset, et le train de mesures final pourrait s'écarter davantage des recommandations de la Commission Trajtenberg.

Les baisses antérieures des taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés ont déjà porté le coin fiscal moyen sur le travail à un niveau relativement bas en termes de comparaison internationale, et les taux marginaux (même à un niveau de revenu égal au double du salaire moyen) sont maintenant proches de la moyenne de l'OCDE (graphique 7). Ces évolutions, conjuguées au fait que les hausses de taux d'imposition proposées sont relativement modestes, laissent penser que, si érosion de la compétitivité il y a, celle-ci sera faible. Cependant, un nouvel alourdissement substantiel de la fiscalité directe (ou des cotisations sociales), qui irait au-delà de ce que propose la Commission

Graphique 7. Indicateurs fiscaux

Comparaison avec les dix pays les moins bien classés de l'OCDE



1. Moyenne de trois situations concernant le salaire du deuxième apporteur de revenu (0 %, 33 % et 67 % du salaire du travailleur moyen).

Source : Banque d'Israël (2010), *Bank of Israel Annual Report 2010*, Statistical Annex ; Base de données fiscales de l'OCDE ; et Base de données de la publication de l'OCDE *Les impôts sur les salaires*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539175>

Trajtenberg, comme d'aucuns le réclament, doit être évité. Des taux élevés d'impôt sur le revenu des personnes physiques (ou de cotisations sociales des salariés) pour les tranches de revenu supérieures peuvent poser problème car ils peuvent favoriser la fraude fiscale et rapporter peu en termes de recettes supplémentaires. De fait, c'est une des raisons pour lesquelles les autorités ont décidé de réduire le plafond des cotisations de sécurité sociale dans le cadre de l'ensemble de mesures fiscales. Par ailleurs, un nouvel alourdissement important de la fiscalité directe risquerait de nuire grandement à la croissance en raison de ses effets négatifs sur la compétitivité et sur l'offre de main-d'œuvre.

La Commission Trajtenberg a aussi fait des recommandations qui ont des conséquences pour les dépenses publiques (tableau 2). Il est proposé notamment d'accroître le soutien aux ménages (en particulier ceux dont au moins un membre travaille). De plus, plusieurs propositions visent à abaisser les coûts du logement et à favoriser l'intégration des minorités dans la population active. En novembre 2011, l'approbation de ces mesures par le gouvernement et le Parlement n'avait guère avancé, et le calendrier et l'ampleur des dépenses additionnelles correspondantes sont incertains. Enfin, la Commission a proposé de financer en partie les dépenses supplémentaires découlant de ces programmes par des réductions de dépenses militaires (ces dernières ont été approuvées sur le principe par le gouvernement) et recommandé des moyens d'accroître l'efficacité et les économies en matière de dépenses publiques.

La mise en œuvre des recommandations de la Commission Trajtenberg ne réduira pas les risques entourant la réalisation des objectifs budgétaires. La Commission avait pour mission de rester dans les limites des dépenses, et c'est ce qu'elle a fait. Il convient de s'en féliciter. Par ailleurs, à partir de 2013, ses recommandations se traduiraient pas une augmentation nette des recettes équivalant à l'impact de l'annulation des allègements d'impôt prévus sur le niveau de référence des recettes (par exemple, 11 milliards de NIS en 2016). Cependant, sur la base d'hypothèses prudentes concernant la croissance économique, ces recettes accrues ne suffiront probablement pas pour garantir que les objectifs de déficit (et de dette) seront atteints si les dépenses augmentent suivant la nouvelle règle (Banque d'Israël, 2010b). En conséquence, à moins que la croissance moyenne dans les années à venir ne soit supérieure à la moyenne du passé, les autorités auront besoin de mesures supplémentaires pour accroître les recettes.

S'agissant de la fiscalité directe, les considérations relatives à la compétitivité limitent la possibilité de prendre de nouvelles mesures importantes d'augmentation des recettes en plus de celles proposées par la Commission Trajtenberg. Cela dit, il existe des possibilités de modification de l'imposition des revenus ou des plus-values qui offrent le double avantage de permettre d'accroître les recettes tout en procédant à des réformes structurelles. Ainsi, l'examen approfondi du secteur du logement réalisé pour cette *Étude* a mis en évidence des exonérations excessives au titre de l'imposition des plus-values.

La fiscalité indirecte peut également contribuer à garantir la collecte de recettes suffisantes. Là encore, il est possible de faire d'une pierre deux coups en matière de réformes. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, les autorités pourraient rehausser les droits d'accise en vigueur sur les combustibles primaires afin qu'ils intègrent les externalités environnementales, et pourraient recourir davantage aux taxes et redevances liées à l'utilisation des véhicules automobiles (du point de vue du droit d'accise sur les carburants, l'adoption par le gouvernement des recommandations de la Commission Trajtenberg implique, malheureusement, l'abandon des mesures allant dans ce sens, voir tableau 2). En

fait, la « fiscalité écologique » en général pourrait bien offrir un certain nombre d'options doublement avantageuses sur le plan des recettes. Toutefois, dès lors que des exonérations ne peuvent être justifiées en termes économiques, les autorités devraient s'employer, de manière générale, à uniformiser davantage les impôts indirects. Ainsi, bien qu'il ne s'agisse pas d'une réforme fiscale à proprement parler, la Commission Trajtenberg a formulé des recommandations bienvenues de réduction des droits de douane perçus sur les importations d'appareils électriques et de produits alimentaires.

En ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la « révolte des tentes » a débouché sur des appels à élargir les exonérations (ou à instaurer des taux préférentiels) pour certains biens et services. Or, l'adoption de telles mesures pour apaiser des préoccupations sociales est une solution coûteuse, dans la mesure où tous les ménages en bénéficient, y compris les plus aisés. L'application d'exonérations est également contraire au principe d'uniformité qui réduit au minimum les distorsions dans le choix des consommateurs. La distinction de différentes catégories de biens et services peut déboucher sur de fâcheuses anomalies en matière d'application de la TVA, et incite les entreprises à exercer des pressions sur les autorités pour défendre leurs intérêts. Pour l'heure, le système israélien de TVA à taux unique présente un nombre d'exonérations admirablement limité par rapport à ceux d'autres pays. En fait, quoique relativement mineures, les exonérations de TVA en vigueur pourraient même être supprimées (elles s'appliquent actuellement au centre touristique d'Eilat, aux fruits et légumes et à certains services touristiques). Heureusement, aucune exonération supplémentaire ne figure dans les recommandations de la Commission Trajtenberg, et le gouvernement devrait continuer de s'opposer à toutes propositions visant à rétrécir encore l'assiette fiscale par des exonérations supplémentaires ou la mise en place de taux multiples.

Contrairement à une opinion largement répandue, à plusieurs égards, une hausse du taux de TVA est potentiellement le moyen le moins dommageable sur le plan économique d'obtenir les recettes nécessaires pour atteindre de manière satisfaisante les objectifs fixés en matière de déficit et de dépenses suivant les recommandations de la Commission Trajtenberg. À 16 %, le taux de TVA est nettement plus bas que ceux appliqués dans bon nombre de pays de l'OCDE (graphique 7). Des taux plus élevés s'accompagnent certes souvent de larges exonérations dans les pays de l'OCDE, mais le taux de la TVA israélienne pourrait être ajusté. Il est heureux que le gouvernement ait approuvé la proposition de la Commission visant à ne pas ramener la TVA de 16 % à 15,5 % comme cela était prévu auparavant (le taux de TVA, qui avait été rehaussé de 1 point de pourcentage au cours de la crise financière de 2008-09 à titre temporaire, a ensuite été ramené à 16 % et devrait baisser à 15,5 % en janvier 2013). Une légère hausse supplémentaire doit être considérée comme un moyen d'atteindre les objectifs budgétaires. Il est vrai que les hausses de TVA sont régressives (même si elles le sont moins qu'on ne le pense souvent, lorsqu'on les considère à l'échelle d'un cycle de vie) et qu'elles devraient par conséquent aller de pair avec des mesures compensatoires. Ainsi, une augmentation de la TVA pourrait être conjuguée à des transferts accrus aux ménages à bas revenu (prenant par exemple la forme d'une augmentation du crédit d'impôt sur les revenus d'activité ; voir ci-après).

Un changement innovant : l'adoption d'un cycle budgétaire biennal

Le ministère des Finances met en œuvre depuis 2009 une procédure budgétaire « pleinement » biennale, ce qui signifie que le budget couvre une période de deux ans et que les débats parlementaires le concernant ont lieu tous les deux ans. Il s'agit d'une

approche extrêmement inhabituelle. En fait, elle n'a été jusqu'ici régulièrement utilisée que dans certains États fédérés des États-Unis, et ce la plupart du temps sous forme « glissante » (la procédure budgétaire est annuelle, mais chaque budget couvre une période de deux ans). Néanmoins, la mise en œuvre d'une budgétisation biennale par l'administration centrale n'est assurément pas dénuée d'intérêt, et il pourrait se révéler judicieux de la pérenniser. Les budgets biennaux peuvent éventuellement se traduire par une amélioration de l'élaboration des politiques et une réduction des ressources qui y sont consacrées, grâce aux économies réalisées en termes de frais administratifs. En outre, un budget biennal éloigne l'horizon budgétaire « fixe » et, partant, étend la portée de la programmation budgétaire de manière plus contraignante que de nombreux mécanismes de budgétisation à moyen terme.

La budgétisation biennale présente cependant des inconvénients. Elle est lourdement tributaire des prévisions de recettes et de dépenses, et des réformes utiles exigeant l'adoption de dispositions budgétaires peuvent être retardées par le cycle biennal. Des considérations politiques entrent également en ligne de compte. Dans la mesure où le cycle budgétaire offre un espace essentiel de débat sur la politique économique, certains peuvent s'opposer à une réduction de la fréquence d'élaboration du budget, en faisant valoir qu'elle est susceptible de nuire au processus démocratique. En Israël, le nouveau cycle budgétaire biennal renforce sans doute les pouvoirs du ministère des Finances, puisqu'il peut procéder à des redéploiements substantiels des dépenses publiques pendant ce cycle (sous réserve que le plafond global de dépenses soit respecté et qu'il obtienne l'approbation de la Commission des finances de la Knesset). En résumé, il est clair que des incertitudes importantes entourent l'impact de la budgétisation biennale sur la programmation budgétaire et les réformes économiques, et les autorités devraient suivre de près ses effets. De plus, cette approche biennale ne saurait se substituer totalement à une amélioration des mécanismes plus classiques de budgétisation à moyen terme, dont l'utilisation est en tout état de cause souhaitable pour que les autorités adoptent un horizon de programmation allant au-delà du cycle budgétaire.

Et une amélioration sensible du régime fiscal des ressources en hydrocarbures

La production de gaz naturel des gisements en mer a débuté au début des années 2000, et devrait augmenter sensiblement au cours des années à venir compte tenu de la découverte de nouveaux gisements, notamment celui de Léviathan en 2010. Au total, ces découvertes équivalent à environ 700 milliards de mètres cubes de gaz naturel, ce qui représente un patrimoine de ressources de quelque 15 000 USD par habitant aux prix courants. Si les découvertes faites à ce jour ne sont pas du même ordre de grandeur que celles ayant eu lieu dans des pays très richement dotés en hydrocarbures, il existe une chance raisonnable que davantage de gaz soit découvert, et peut-être aussi du pétrole. Ces ressources sont synonymes de recettes budgétaires supplémentaires, non seulement sous forme de rentrées ordinaires d'impôt sur les sociétés, mais aussi sous forme de redevances.

Prenant une initiative bienvenue, les autorités ont modifié le généreux régime d'imposition des ressources pétrolières et gazières, en le rapprochant nettement des dispositions fiscales généralement observées dans les autres pays. Précédemment, le « prélèvement de l'État » sur les gisements de gaz naturel était de l'ordre de 30 % à 40 %, suivant la taille du gisement. Il s'inscrit maintenant dans une fourchette de 50 % à 60 %. Cette hausse tient à un prélèvement spécial au titre des bénéficiaires, qui s'applique dès lors

que le ratio des recettes aux dépenses (dit « facteur R ») atteint un certain niveau. La proposition initiale concernant ce prélèvement contenait déjà des dispositions allégeant la charge imposée aux sites de production existants et à venir, et des concessions supplémentaires de faible importance ont été faites avant que les dispositions législatives définitives ne soient adoptées. Ces concessions ne sont toutefois pas considérées comme ayant excessivement remis en cause la structure du nouveau système.

En vertu de la législation, le gouvernement doit présenter une proposition en vue de l'affectation des recettes budgétaires provenant des gisements de gaz naturel à un fonds souverain géré de façon indépendante, et il s'agit sans doute effectivement de la meilleure solution. Ces recettes devraient bénéficier dans une large mesure à la fois aux générations actuelles et futures, car elles représentent le produit de la vente d'actifs relevant du domaine public. Il faudrait éviter d'intégrer ces ressources dans les recettes des administrations publiques (ou dans un fonds spécial réservé à des postes de dépenses particuliers), car ce serait accorder un poids excessif au bien-être des générations actuelles. Un fonds souverain constitué uniquement d'actifs extérieurs atténuerait le « syndrome néerlandais », qui aurait des effets défavorables sur la compétitivité et l'emploi. Étant donné que l'on peut raisonnablement escompter de nouvelles découvertes, un fonds souverain permettrait d'éviter des déperditions budgétaires au niveau du déficit, pour autant que la part des ressources financières du fonds pouvant être dépensée reste limitée. Un prélèvement de l'ordre de 4 % ou 5 % – correspondant au rendement réel du fonds – serait probablement la meilleure solution. Le cadre administratif d'un tel fonds devrait être mis en place aussitôt que possible, avant que des engagements politiques fermes ne soient pris concernant l'affectation des recettes à des postes de dépenses courantes.

Encadré 2. Principales recommandations en matière de politique budgétaire

- Continuer à accorder une importance hautement prioritaire à la réalisation des objectifs de déficit, et fixer les augmentations de dépenses suivant la nouvelle règle budgétaire.
- Éviter de relever les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés au-delà de ce que recommande la Commission Trajtenberg. Exploiter les possibilités de réformes des impôts directs et indirects permettant de faire d'une pierre deux coups (en supprimant des exonérations, ou en alourdissant la fiscalité écologique, par exemple).
- Ne pas réduire l'assiette de la TVA pour tenter de remédier aux problèmes de redistribution au moyen d'exonérations de TVA ; faire en sorte que la fiscalité indirecte soit globalement plus uniforme, et traiter les problèmes de redistribution par d'autres moyens. En fait, procéder à des hausses de TVA pour atteindre les objectifs prévus en matière de déficit et de dépenses.
- Suivre de près les répercussions de la procédure budgétaire biennale, tout en renforçant les mécanismes classiques de budgétisation à moyen terme.
- Mettre en place un fonds souverain géré de façon autonome auquel seront affectées les recettes budgétaires provenant des ressources en hydrocarbures, investir en actifs extérieurs et maintenir à un bas niveau le taux de retrait des ressources financières du fonds pouvant être dépensée (chapitre 3).

De manière générale, les autorités ne devraient pas céder aux pressions qui s'exercent en faveur du subventionnement d'équipements destinés à l'exportation de gaz, ou d'infrastructures visant à satisfaire un surcroît de demande intérieure. Suivant un scénario de *statu quo*, on considère que la demande intérieure peut absorber jusqu'à 10 milliards de mètres cubes de gaz par an, mais les perspectives de production sont nettement supérieures à ce volume, et, à ce jour, il n'existe pas d'infrastructures d'exportation. Il est inévitable que les pouvoirs publics influent dans une certaine mesure sur l'expansion de la demande intérieure et des exportations, compte tenu des questions de sécurité énergétique soulevées et du fait que l'approvisionnement en électricité demeure dominé par une seule entreprise publique. Néanmoins, l'État devrait limiter le champ de son intervention à ces préoccupations légitimes ; il n'y a guère d'éléments économiques – voire aucun – qui justifieraient que l'État influe, par une aide financière ou toute autre intervention, sur l'expansion de la demande intérieure de gaz, ni même sur la décision d'exporter ou non cet hydrocarbure (et, si oui, sur les modalités de ces exportations), qui devrait demeurer fondée sur le jeu des forces du marché.

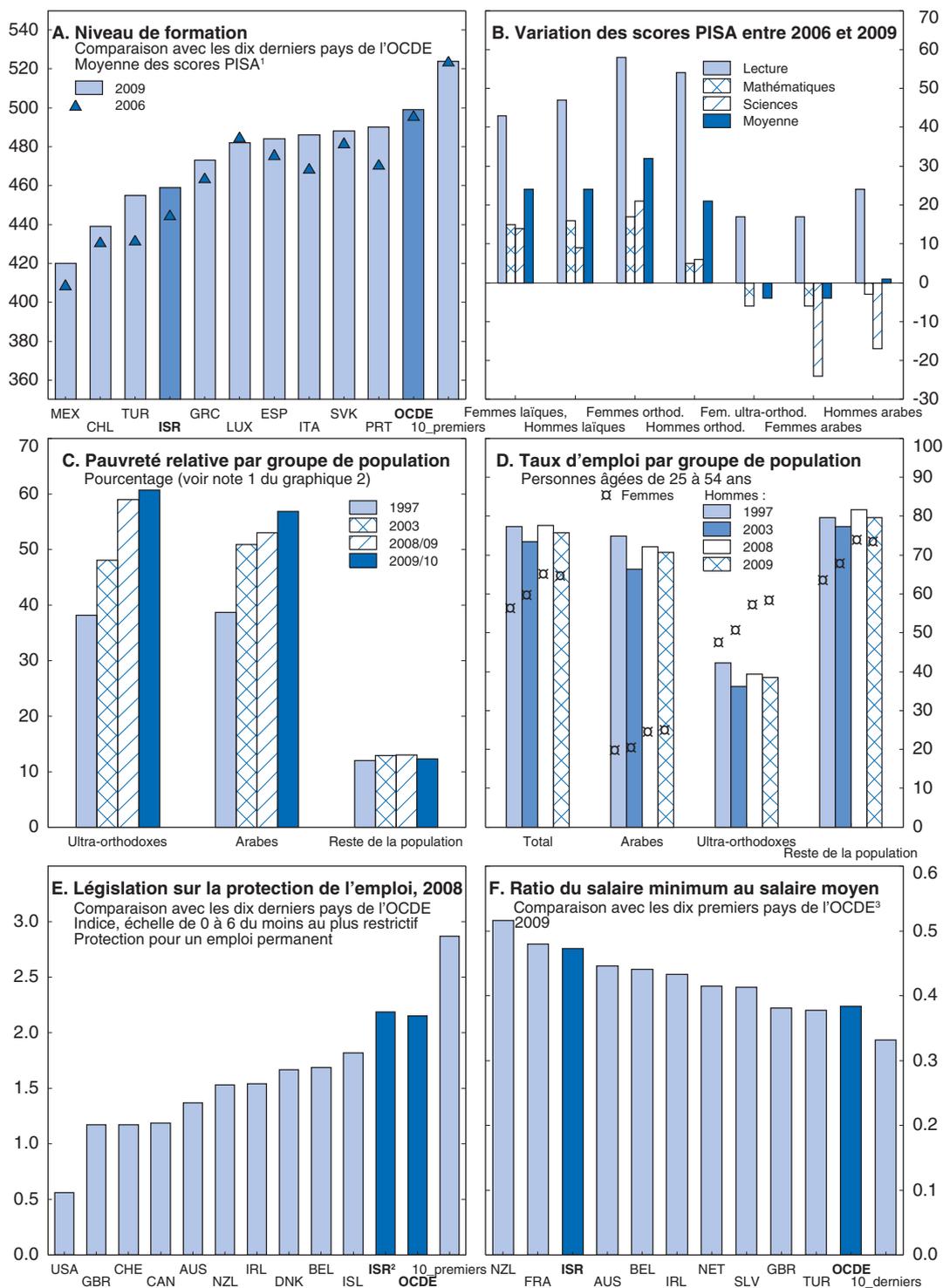
Politiques relatives à l'enseignement, à l'emploi et à la protection sociale

Les graves problèmes auxquels sont confrontés les pouvoirs publics en matière d'enseignement, d'emploi et de protection sociale ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans la précédente *Étude*. La montée des taux de pauvreté relative dans les communautés arabe israélienne et ultra-orthodoxe demeure une question clé, sachant que de faibles capacités de gain, des liens ténus avec le marché du travail et des problèmes au niveau du système éducatif sont autant de facteurs déterminants à cet égard (graphique 8). Ces problèmes vont sans doute s'accroître au fil du temps du fait que la part de ces deux communautés dans la population va augmenter en raison de leurs taux de fertilité élevés. Néanmoins, bien que ces groupes représentent au total approximativement 30 % de la population, environ 40 % des individus pauvres appartiennent à d'autres segments de la population. Par conséquent, si les programmes visant spécifiquement certaines communautés sont légitimes, des dispositifs de portée générale largement accessibles devraient contribuer en grande partie aux progrès considérables qui s'imposent pour améliorer la situation.

De bonnes nouvelles dans les derniers résultats de l'enquête PISA et des progrès raisonnables en matière de réforme de l'enseignement

Comme indiqué dans la précédente *Étude*, le niveau moyen de formation de la population d'âge actif est relativement élevé en termes de comparaison internationale, mais les résultats de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et d'autres tests internationaux mettent en évidence une maîtrise insuffisante des compétences de base au niveau de l'enseignement secondaire. Lors de la dernière enquête du PISA (qui a été réalisée en 2009 et publiée en 2010), Israël a amélioré son score global, essentiellement grâce aux meilleurs résultats obtenus en compréhension de l'écrit. Cependant, de manière un peu inquiétante, les résultats des élèves arabes en culture scientifique et en culture mathématique se sont en fait dégradés par rapport à l'enquête précédente (graphique 8), de même que les résultats obtenus en culture mathématique par les filles ultra-orthodoxes (elles n'ont pas participé aux tests de culture scientifique et, comme lors de la précédente enquête PISA, les garçons ultra-orthodoxes n'ont pas été suffisamment nombreux à prendre part à tous les tests réalisés pour que les résultats obtenus soient statistiquement fiables).

Graphique 8. Indicateurs relatifs à l'enseignement et au marché du travail



1. Moyenne des scores obtenus en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et en culture scientifique.
2. Israël se classe au seizième rang.
3. Données disponibles uniquement pour 22 pays. Calculs de l'OCDE pour Israël.

Source : Banque d'Israël (2011), Annual Report 2010 ; OCDE (2011), Réformes économiques – Objectif croissance 2011 ; OECD.Stat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539194>

Des progrès bienvenus ont été accomplis en matière de réforme de l'enseignement obligatoire. Point le plus notable, le syndicat des enseignants du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a conclu un accord avec le gouvernement, similaire à celui qui avait été signé précédemment dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, prévoyant des hausses de salaires conséquentes ainsi que des heures de cours supplémentaires et d'autres réformes (voir l'annexe). Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire, en particulier s'agissant de l'enseignement dispensé aux jeunes arabes israéliens et ultra-orthodoxes. Les classes arabes israéliennes restent relativement nombreuses, même si l'on s'efforce actuellement d'y remédier. Les autorités devraient encourager plus fermement la communauté ultra-orthodoxe à renforcer les compétences professionnelles de ses jeunes, notamment en subordonnant l'octroi des financements publics à des critères plus stricts en matière de respect des programmes.

Des propositions de réforme de l'enseignement supérieur sont en train d'être relancées, à la suite de l'échec des efforts déployés en vue de la mise en œuvre des modifications recommandées par la Commission Shochat en 2008. Cette dernière initiative comprend un important programme de six ans dont les principaux objectifs sont d'accroître les recrutements, d'augmenter le nombre de jeunes arabes et ultra-orthodoxes scolarisés, de renforcer les financements affectés à la recherche sur une base concurrentielle, de moderniser l'infrastructure d'enseignement et de recherche, et de réformer le système de budgétisation, de manière à lier plus étroitement moyens et résultats.

Des progrès insuffisants en matière d'efficacité des politiques relatives à l'emploi et à la protection sociale

Les progrès accomplis vers la mise en place d'une politique sociale axée sur l'emploi qui soit plus efficace ont été décevants. Un projet pilote prometteur de services privés de placement (baptisé « plan Wisconsin ») a pris fin au printemps 2010. Les autorités devraient néanmoins relancer cette approche, en tirant les leçons du projet pilote, en particulier s'agissant de la concurrence entre prestataires. Cependant, de manière bienvenue, les autorités ont élargi le champ d'application du crédit d'impôt sur les revenus d'activité à l'ensemble du pays. En outre, la Commission Trajtenberg a recommandé d'augmenter de 50 % le crédit d'impôt accordé aux mères occupant un emploi (tout en renforçant sensiblement les aides à la garde d'enfants et l'enseignement préscolaire), ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Sur d'autres fronts, les progrès accomplis quant à la mise en œuvre des recommandations formulées dans la précédente *Étude* et dans d'autres travaux de l'OCDE ont été des plus limités (voir l'annexe). Les aides générales au revenu demeurent notamment modestes, et aucune mesure n'a été prise en vue de réduire les dépenses au titre de l'allocation universelle pour enfants à charge. Au printemps 2011, les pressions exercées par les syndicats ont débouché sur des hausses exceptionnelles du salaire minimum, ce qui a rehaussé encore le ratio du salaire minimum au salaire moyen (graphique 8). Par ailleurs, l'application du droit du travail et des conditions minimales d'emploi reste inadéquate, ce qui affecte en particulier les travailleurs vulnérables faiblement rémunérés. L'accroissement des investissements en infrastructures dans les localités arabes (tels que ceux prévus dans le plan de développement quinquennal en faveur du secteur des minorités) est bienvenu, mais il doit être « articulé » avec les politiques plus générales relatives à l'enseignement, à l'emploi, à la protection sociale et aux entreprises.

Dans le secteur du logement, le système d'imposition favorise de manière excessive les propriétaires occupants...

D'après les conclusions de l'examen approfondi réalisé pour cette *Étude*, les politiques publiques israéliennes favorisent en règle générale les propriétaires occupants de leur logement, et environ 70 % des ménages possèdent leur logement. Or, un taux d'accession à la propriété aussi élevé peut limiter la mobilité de la main-d'œuvre, dans la mesure où les locataires sont plus disposés à déménager en fonction de l'évolution de la situation du marché du travail – même si la densité de population relativement forte qui caractérise Israël signifie que ce point revêt moins d'importance que dans certains autres pays de l'OCDE. En outre, les incitations à l'accession à la propriété faussent en général les comportements de consommation et d'épargne, et représentent une forme subreptice d'avantage fiscal accordé aux personnes ayant des revenus d'activité moyens ou élevés. Dans l'ensemble, les autorités devraient donc faire en sorte de rééquilibrer les incitations inhérentes à l'action publique entre location et propriété des logements.

L'accession à la propriété est encouragée en partie au moyen de différentes règles fiscales et autres dispositions juridiques qui influent sur l'acquisition, la détention et la vente des biens immobiliers, même si la réglementation relative au crédit hypothécaire favorise de longue date de faibles quotités de financement (ratio prêt/valeur du bien). Le traitement des plus-values découlant de la cession de biens immobiliers est exceptionnellement généreux. Comme dans de nombreux pays, les résidences principales sont exonérées de l'impôt normal sur les plus-values, mais ce régime dérogatoire s'applique également, dans une certaine mesure, aux biens immobiliers détenus par des ménages ordinaires aux fins de placement (encore que cet avantage ait été récemment réduit). La portée de ces exonérations devrait, au minimum, être revue à la baisse et limitée aux résidences principales. Néanmoins, à d'autres égards, le régime fiscal du logement est satisfaisant : les taxes et frais liés aux transactions (qui ont des effets de distorsion considérables) sont modestes ; le régime d'imposition des revenus locatifs implicites correspond à un compromis raisonnable (le revenu locatif implicite n'est pas imposé, mais les intérêts hypothécaires ne sont pas déductibles) ; et le potentiel de la fiscalité immobilière est davantage exploité que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. De ce dernier point de vue, les autorités devraient d'ailleurs aller encore plus loin.

... et les dispositifs d'aide au logement vont bien au-delà de l'assistance aux ménages à bas revenu

L'accession à la propriété est également favorisée par le biais de subventions et de prêts hypothécaires aidés, qui sont destinés généralement à des groupes de population spécifiques et ne sont pas toujours limités aux ménages à bas revenu. Ce traitement est symptomatique du système d'aide au logement dans son ensemble, et reflète une tentative de conjuguer des objectifs de protection sociale avec d'autres finalités de l'action publique. Il convient tout particulièrement de noter qu'une forte proportion des dépenses d'aide au logement bénéficie aux personnes qui se sont récemment installées en Israël, dans le cadre d'un vaste programme visant à favoriser l'immigration et à intégrer les nouveaux arrivants. En outre, la plupart des dispositifs sont, d'une façon ou d'une autre, plus généreux pour les ménages des zones périphériques (généralement en vertu du système des zones de priorité nationale), et une attention toute particulière est souvent accordée aux personnes ayant achevé leur service militaire.

La diversité des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics signifie qu'un soutien substantiel est apporté à des ménages qui ne sont pas nécessairement indigents. Il est vrai que la politique du logement aide les ménages à bas revenu, par le biais de logements sociaux accessibles sous conditions de ressources et d'allocations de logement. Mais en outre, par exemple, tous les immigrés récents bénéficient d'allocations de logement pendant cinq ans, indépendamment du niveau de leurs revenus, ce qui semble constituer une utilisation inefficace des deniers publics. Par ailleurs, l'accès au dispositif général de prêts hypothécaires aidés est conditionné par un système de points quelque peu inhabituel (dans lequel, par exemple, des points sont octroyés aux demandeurs en fonction de leur nombre de frères et sœurs) qui ne prend pas directement en compte le revenu du ménage concerné et favorise fortement les familles nombreuses. De plus, les autorités continuent de mettre l'accent sur des dispositifs très ciblés. En 2011, un nouveau programme, lancé à l'initiative de responsables politiques représentant certaines communautés, permet à 28 villes spécifiquement désignées de bénéficier de prêts hypothécaires aidés. L'efficacité de ce dispositif devrait être étroitement surveillée, notamment eu égard au risque que ces aides soient absorbées par les promoteurs immobiliers sous la forme de hausses de prix.

À la différence de nombreux autres pays de l'OCDE, Israël n'applique pas de dispositions juridiques particulières aux contrats de location, et il est fort possible que cela entrave le développement du marché immobilier locatif. Il n'existe pas de cadre juridique spécifique définissant les droits et responsabilités des bailleurs et des locataires. Ainsi, il n'existe aucune règles relatives aux cautions, aux délais de préavis, aux renouvellements de contrats. Tous ces points sont entièrement déterminés au cas par cas, par le contrat signé entre le bailleur et le locataire. Les autorités devraient donc envisager de mettre en place des critères juridiques minimums modestes, de manière à délimiter dans une certaine mesure ce qui est acceptable.

Encadré 3. Principales recommandations en matière de politiques relatives à l'enseignement, à l'emploi et à la protection sociale

- Aller de l'avant dans la mise en œuvre des réformes générales du système public d'enseignement primaire et secondaire ainsi que de politiques ciblées, notamment de mesures destinées à améliorer l'enseignement dispensé aux jeunes arabes israéliens. Encourager plus fermement la communauté ultra-orthodoxe à renforcer les compétences professionnelles de ses jeunes, dans le cadre d'une stratégie globale visant à accroître le taux d'activité et les revenus du travail.
- Valoriser le travail. Remettre en place un programme de retour à l'emploi similaire à l'ancien « plan Wisconsin », et réviser à la hausse le crédit d'impôt sur les revenus d'activité. Envisager d'augmenter les prestations sociales à caractère général. Renforcer l'application des dispositions relatives au salaire minimum et du droit du travail en général, tout en réduisant progressivement le ratio du salaire minimum au salaire moyen.
- S'agissant des questions socio-économiques liées au logement (chapitre 1) :
 - ❖ Revoir à la baisse les exonérations fiscales accordées aux propriétaires occupants et aux investisseurs immobiliers.
 - ❖ Cibler davantage les aides au logement sur les ménages à bas revenu.
 - ❖ Adopter des dispositions législatives précisant les droits et les responsabilités respectives des bailleurs et des locataires, en vue de renforcer la sécurité et la continuité des contrats de location.

Progrès accomplis en termes d'amélioration de l'environnement des entreprises

Globalement, les politiques économiques israéliennes sont axées de longue date sur l'amélioration de l'environnement des entreprises. Le maintien d'un faible taux d'inflation, à un chiffre, et les réductions de la « taille » globale des administrations publiques ont joué un rôle crucial à cet égard. De même, les programmes de soutien ciblés (tels que ceux relatifs aux investissements de création et aux petites et moyennes entreprises) sont fortement orientés vers le secteur des hautes technologies et les activités de recherche (graphique 9), et cela a indéniablement contribué à doter Israël des atouts largement reconnus dont il dispose dans ces domaines. Néanmoins, ainsi que cela avait été souligné dans la précédente *Étude*, il est important que des cadres solides soient en place pour évaluer les programmes, les modifier et, le cas échéant, pratiquer des coupes. Il est également nécessaire de simplifier les formalités administratives qui pèsent sur les entreprises. Un système de guichet unique pour la délivrance des autorisations nécessaires aux entreprises et autres formalités administratives est en train d'être mis en place, mais l'indicateur le plus récent de la Banque mondiale laisse à penser que les fruits de cette réforme ne se sont pas encore matérialisés (graphique 9).

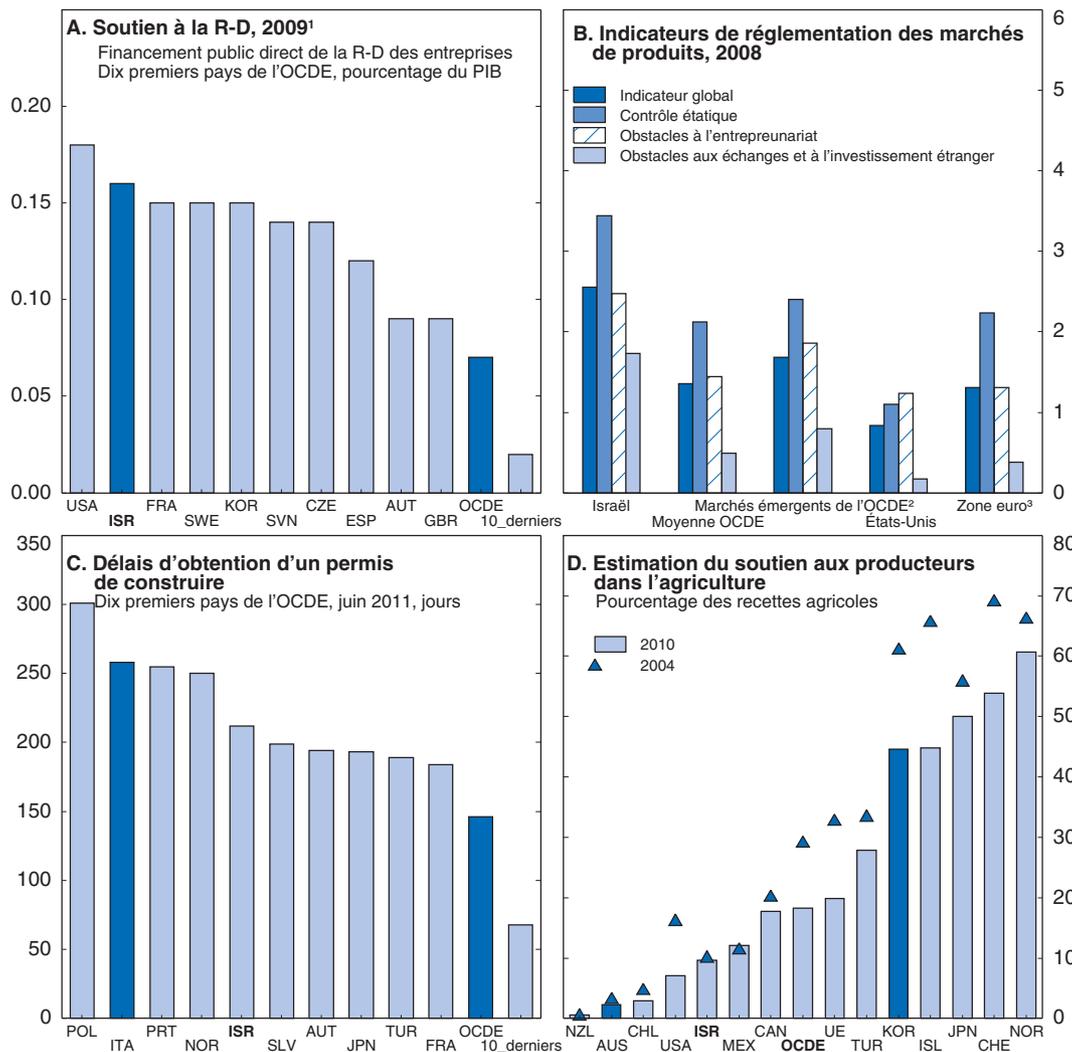
De même, l'examen des politiques du logement réalisé pour cette *Étude* révèle que les procédures d'approbation des constructions de logements sont extrêmement lentes. S'agissant de la concurrence, les examens antérieurs de l'OCDE n'ont guère mis en évidence de défaillances techniques concernant le droit commun de la concurrence et son système de surveillance, mais ils ont notamment montré que la réforme des industries de réseau n'était pas achevée et mis en exergue des problèmes de concurrence d'ordre général des groupes israéliens. De plus, les protestations sociales récentes ont porté sur l'impact de la faible concurrence dans un certain nombre de secteurs sur le niveau général des prix.

Dans le secteur du logement, des réformes des règles d'aménagement du territoire sont en cours

La densité de population relativement élevée d'Israël limite quelque peu la capacité de l'offre à réagir rapidement dans le domaine du logement et de la promotion immobilière ; une population dense exige des règles et des procédures d'aménagement du territoire de portée relativement vaste, compte tenu de la prédominance d'environnements urbains complexes. Néanmoins, il est largement admis que le système israélien d'aménagement du territoire pourrait être plus réactif. Dans le cadre des mesures prises pour tempérer l'emballement du marché du logement, les autorités ont déjà accéléré la procédure d'approbation des projets de logements neufs dans le cadre du système actuel. Les mises en chantier de logements augmentent depuis le début de 2010, et en 2011, leur nombre annuel aura dépassé 40 000. Ce chiffre est à mettre en regard des 30 000 à 35 000 mises en chantier par an recensées entre 2001 et 2009, et dépasse l'augmentation annuelle du nombre de ménages d'environ 39 000. En outre, des programmes immobiliers représentant quelque 51 000 logements neufs ont été retenus dans une liste préliminaire de candidats susceptibles de bénéficier d'une procédure temporaire d'approbation « accélérée », encore à l'état de projet.

Des progrès ont également été accomplis en termes de réforme durable des systèmes d'aménagement du territoire et de propriété foncière. Dans la mesure où la plupart des terrains sont détenus par des organismes étatiques ou para-étatiques, les autorités exercent naturellement une forte influence sur les décisions concernant la localisation et le type des nouveaux programmes immobiliers. En fait, la plupart des propriétaires

Graphique 9. Indicateurs des politiques relatives aux entreprises



1. Ou dernière année connue.

2. Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque, République tchèque et Turquie.

3. Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal.

Source : Banque mondiale (2012), *Doing business*, Octroi de permis de construire ; OCDE (2011), *Science, technologie et industrie*. Tableau de bord de l'OCDE ; OECD.stat, *Base de données sur la réglementation des marchés de produits* ; OECD.stat, *Base de données sur les estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539213>

occupants de leur logement en Israël sont, juridiquement parlant, des locataires. À la suite du projet de loi sur la réforme foncière de 2009, les locataires de certaines zones se voient offrir la possibilité de devenir pleinement propriétaires de leur bien, ce qui constitue globalement une initiative bienvenue, qui devrait être poursuivie. Cela posera un jalon essentiel pour réduire le rôle de l'administration centrale sur le marché du logement.

Le projet de loi sur la réforme foncière a également ouvert la voie à des modifications importantes en matière d'administration de l'aménagement du territoire. L'organisme actuellement chargé de cette tâche, l'Administration foncière israélienne (AFI), devait être remplacé par un nouvel organisme fonctionnant dans le cadre d'un système d'aménagement plus rapide et plus simple. Les réformes envisagées prévoient notamment

une décentralisation des compétences aux communes et aux promoteurs immobiliers. Leur mise en œuvre est toutefois lente. En outre, certains ont exprimé la crainte que les mesures proposées ne garantissent pas de manière adéquate l'équilibre des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire au niveau municipal. Il est clair que si de tels problèmes se posent, ils doivent être traités dans le cadre de la réforme mise en œuvre.

Dans le domaine de l'énergie, la réforme du secteur de l'électricité traîne en longueur et le secteur du gaz naturel pose des problèmes de concurrence

L'analyse du secteur de l'énergie réalisée dans le cadre de cet examen met en évidence la lenteur des progrès accomplis en Israël quant à la réforme de la chaîne d'approvisionnement en électricité. Une autorité de régulation indépendante (l'Autorité publique des services collectifs – Électricité) a été créée en 1996, et le secteur privé devrait commencer à produire de l'électricité d'ici peu. Toutefois, même lorsque que ces installations privées fonctionneront, l'opérateur public historique – la Compagnie d'électricité d'Israël (IEC, *Israel Electricity Corporation*) – continuera à se tailler la part du lion dans la production d'électricité, et demeurera le seul fournisseur à tous les autres stades de la chaîne d'approvisionnement. Le processus de réforme est dans l'impasse, du fait de frictions incessantes entre les autorités, la direction de l'IEC et les syndicats. En outre, l'opérateur historique se trouve dans une situation financière précaire. Il est nécessaire que les autorités prennent des engagements offrant davantage de certitude quant aux modalités et au calendrier d'une transition vers un modèle fondé sur le jeu du marché. De plus, le programme de réforme doit remédier à la fois aux difficultés financières d'IEC et aux problèmes de capacité de production.

Bien que le secteur du gaz ait été mis en place avec une structure fondée sur les mécanismes de marché, il suscite des préoccupations en termes d'intensité de la concurrence. L'exploration et l'exploitation des gisements de gaz naturel découverts en mer est assurée dans une large mesure par un seul et même consortium, et l'autorité de la concurrence en est venue à examiner de près la situation de ce secteur. En outre, par le passé, les importations de gaz naturel en provenance d'Égypte ont fait utilement contrepoids aux gisements en mer, mais compte tenu des récentes ruptures d'approvisionnement, le rôle des importations pourrait diminuer. La diversification des sources d'approvisionnement est particulièrement importante pour des raisons de sécurité énergétique. Le cadre institutionnel du secteur constitue également une source de préoccupation. Bien que l'organisme de surveillance (l'Autorité du gaz naturel) présente nombre des caractéristiques d'une autorité de régulation indépendante, il se trouve dans les mêmes locaux que le ministère des Infrastructures nationales et d'un point de vue juridique, il fait partie intégrante du ministère. Il conviendrait donc d'établir une séparation plus nette entre l'Autorité du gaz naturel et le ministère, afin que les décisions prises sur le plan réglementaire soient indépendantes de la conduite de la politique gouvernementale, ce qui contribuera à une répartition des responsabilités plus claire et transparente.

Les questions de concurrence dans le secteur financier restent sujettes à débat

Les industries de réseau ne sont pas les seuls secteurs à poser des problèmes de concurrence, et cette *Étude* met en avant des motifs de préoccupation spécifiques au secteur financier (chapitre 2). Le niveau de la concurrence dans la banque de détail attire l'attention depuis longtemps, les commissions facturées au titre des services donnant lieu à des plaintes récurrentes de la part du grand public. Les autorités se sont cependant abstenues de réglementer directement le niveau de ces commissions, ce qui est une bonne chose. En lieu

et place, elles ont renforcé la transparence des pratiques bancaires en rationalisant et en harmonisant la définition de ces commissions, et en renforçant les obligations d'information. Des réformes similaires concernant les commissions relatives aux produits d'épargne institutionnelle ont été proposées, ce qui irait également dans le bon sens.

De plus, la structure, le comportement et les résultats des entités financières israéliennes sont indissolublement liés à un vaste débat sur le gouvernement d'entreprise, car la plupart des grands établissements financiers sont contrôlés par de grands groupes appartenant à des intérêts nationaux. Le débat concernant les avantages relatifs de ces groupes s'est intensifié récemment, et deux des questions soulevées se rapportent au secteur financier. En premier lieu, la présence d'établissements financiers au sein des groupes accentue généralement leurs points forts et leurs points faibles. Des établissements financiers intégrés à un groupe favorisent une intermédiation financière efficace, mais ils peuvent également élargir le champ des possibilités offertes aux actionnaires de contrôle en matière d'appropriation des ressources et d'abus de biens sociaux. En second lieu se posent des problèmes de prudence et de risque systémique : la stabilité des entités financières peut dépendre de la stabilité des groupes de leurs sociétés mères, ce qui peut en soi représenter un risque systémique. Dans la mesure où un certain nombre de ces établissements sont « trop grands pour faire faillite », il est conforme à l'intérêt général de les empêcher d'accorder un traitement préférentiel à des entités non financières apparentées.

Comme dans la plupart des autres pays, les tentatives de limiter les inconvénients inhérents aux groupes ont jusqu'ici reposé essentiellement sur le droit commun des sociétés et les règles de concurrence. Ces dernières ont été renforcées récemment par un nouvel instrument législatif, la Loi sur les concentrations, qui confère à l'autorité de la concurrence des pouvoirs plus étendus pour intervenir sur les marchés caractérisés par un niveau de concentration relativement élevé. En outre, une commission de haut niveau a été mise en place par le Premier ministre pour examiner les possibilités d'améliorer le gouvernement d'entreprise au sein de ces groupes, et il a rendu publiques ses recommandations préliminaires en septembre 2011. Celles-ci préconisent une refonte profonde et innovante des règles de gouvernement d'entreprise, et devraient en principe réduire sensiblement les risques de comportements inappropriés de la part des entreprises. La proposition d'imposer une séparation de la propriété entre entités financières et non financières, en particulier, devrait être mise en œuvre. Selon les analyses présentées dans le chapitre 2, au-delà de ces réformes, les autorités devraient mettre en place un organe permanent chargé de surveiller les groupes sous l'angle de la concurrence. Cela pourrait s'accompagner de la création d'un service spécialisé au sein d'un des organismes de surveillance existants, qui serait chargé d'analyser les effets induits par les groupes sur la stabilité financière. Le chapitre 2 souligne également l'importance de favoriser un renforcement de la présence étrangère dans le secteur financier (et dans les groupes), en vue de diversifier les structures capitalistiques.

Le débat public concernant le niveau des prix et la vigueur de la concurrence au niveau des chaînes d'approvisionnement en biens de consommation courante s'est intensifié. De récentes manifestations ont été déclenchées par l'indignation suscitée par le prix du fromage blanc, mais d'autres secteurs sont aujourd'hui visés, et cette question figure au cœur des revendications exprimées dans le cadre de la « révolte des tentes ». Étant donné la taille de l'économie israélienne, il existe souvent des maillons des chaînes d'approvisionnement au niveau desquels, pour des raisons d'économies d'échelle, il ne peut

exister qu'un nombre limité d'acteurs en Israël. Il en résulte indéniablement un risque de profits de monopole (et, partant, de prix élevés), mais certaines politiques et règles posent également problème. Ainsi, les prix des produits alimentaires font l'objet d'une multitude de restrictions, auxquelles s'ajoutent les droits de douane prélevés sur les importations dans le cadre des efforts déployés pour protéger la production agricole intérieure (OCDE, 2010c). De même, jusqu'à une date récente, les véhicules ne pouvaient être achetés qu'auprès de concessionnaires nationaux qui détiennent généralement des droits exclusifs de vente pour chaque marque de voiture. Par conséquent, il apparaît que beaucoup pourrait être fait pour exposer davantage les chaînes d'approvisionnement nationales à la concurrence étrangère. Des progrès en la matière pourraient également rendre superflues certaines des dispositions en vigueur en matière de prix réglementés qui visent à lutter contre les profits excessifs engrangés au niveau des chaînes d'approvisionnement.

Encadré 4. Principales recommandations en matière d'environnement des entreprises

- Globalement, poursuivre les efforts déployés pour simplifier les formalités administratives imposées aux entreprises, évaluer de manière approfondie les aides ciblées aux entreprises (en vue de pratiquer des coupes), et accorder une plus grande attention à la concurrence dans les industries de réseau et dans l'ensemble de l'économie.
- Poursuivre les efforts accomplis pour renforcer l'offre de logements, mais faire preuve de prudence dans le cadre de la rationalisation et de la décentralisation des compétences en matière d'aménagement du territoire (chapitre 1).
- Renforcer les engagements pris par les pouvoirs publics en termes de réforme du secteur de l'électricité, dont le fonctionnement laisse à désirer, et notamment de la Compagnie d'électricité d'Israël (IEC, *Israel Electricity Corporation*) (chapitre 3).
- Mettre en œuvre les propositions de la Commission sur la concentration, en particulier la recommandation de contraindre les groupes à céder les participations de contrôle qu'ils détiennent dans des établissements financiers. Favoriser un renforcement de la présence étrangère dans le secteur financier (chapitre 2).

Questions environnementales

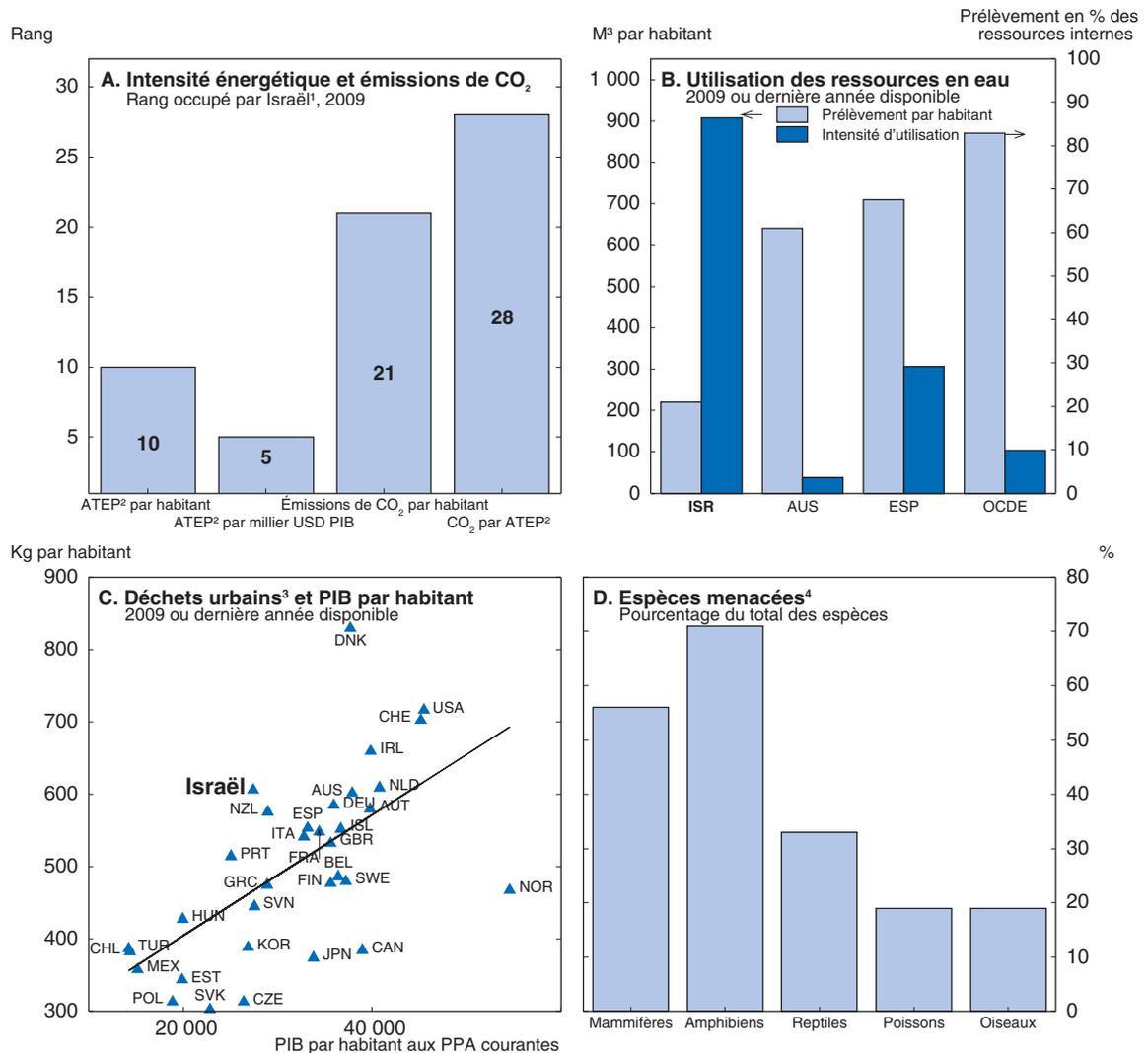
Nombre des problèmes environnementaux d'Israël sont liés à la croissance rapide de sa population et de son économie. Les difficultés résultant de la production et de la consommation d'énergie jouent un rôle prédominant (et sont évoquées dans le chapitre 3 de cette *Étude*). Les questions de gestion de l'eau et des déchets revêtent également une importance prioritaire, le climat sec d'Israël compliquant encore la situation. En outre, du fait de sa situation géographique, Israël abrite une diversité biologique exceptionnelle et constitue une voie de passage importante pour de nombreuses espèces migratrices.

Les projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont axés sur le secteur de l'électricité

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) et de polluants atmosphériques connexes d'Israël résultent dans une large mesure de la production d'électricité et de la consommation d'énergie des transports. L'approvisionnement en électricité est totalement

assuré par des producteurs nationaux et presque intégralement à partir de combustibles hydrocarbonés. En conséquence, malgré une intensité énergétique relativement faible, les niveaux d'émission par habitant et par unité de PIB sont relativement élevés (graphique 10). Le gaz naturel qui arrive par gazoduc d'Égypte et, de plus en plus, des gisements en mer permet de réduire le poids de la production d'électricité à partir de pétrole et de charbon, mais les marges de substitution supplémentaires sont limitées par des problèmes de souplesse et de sécurité des approvisionnements. De fait, les ruptures répétées des approvisionnements égyptiens en 2011 sont venues rappeler la vulnérabilité d'Israël à cet égard. Dans le domaine des énergies renouvelables, le tableau est nuancé. Du

Graphique 10. Indicateurs environnementaux



1. Parmi les 32 pays de l'OCDE. Les économies sont classées par ordre décroissant en fonction du niveau de leur intensité énergétique ou de leurs émissions.
2. Approvisionnements totaux en énergie primaire.
3. Ordures ménagères uniquement dans le cas de l'Australie et du Canada.
4. Ensemble des catégories d'espèces « en danger critique d'extinction », « en danger » et « vulnérables », suivant la classification de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), en pourcentage de l'ensemble des espèces connues.

Source : OECD.stat, Base de données sur l'énergie et OCDE (2011), Examens environnementaux de l'OCDE – Israël, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539232>

fait de règles instaurées dans les années 80, la production d'eau chaude à usage domestique repose de longue date sur des panneaux solaires, une source d'énergie renouvelable. Néanmoins, environ 1 % seulement de l'électricité est aujourd'hui produit à partir de sources d'énergie renouvelables.

La réforme de la politique environnementale est montée en régime ces dernières années. Un objectif explicite, représentant une réduction de 20 % (22 millions de tonnes d'équivalents CO₂) par rapport à un scénario de référence relatif aux émissions de GES d'ici à 2020, a été défini suivant une approche « ascendante » pragmatique, fondée sur les mesures réalisables de réduction des émissions. Compte tenu de la hausse relativement forte des émissions mise en évidence dans le scénario de référence du fait de la croissance démographique et du développement économique anticipés en Israël, les émissions de GES devraient néanmoins augmenter de 16.5 % d'ici à 2020, même si l'objectif est atteint. Il est prévu que l'essentiel de la réduction des émissions provienne du secteur de l'électricité, et des objectifs secondaires ont été fixés en matière d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable. Bien que cet exercice de fixation d'objectifs représente un admirable pas en avant, il devrait s'accompagner de la mise en place d'un mécanisme de suivi et d'un système dynamique de définition d'objectifs à un horizon plus éloigné que 2020. Les autorités devraient également s'engager à faire en sorte que les progrès accomplis vers l'objectif fassent l'objet d'une évaluation technique indépendante.

Des réductions sensibles des émissions de GES sont attendues d'un programme d'efficacité énergétique. De nombreuses mesures sont énoncées dans des documents stratégiques, et certaines de ces mesures ont été approuvées par le gouvernement, notamment les subventions en faveur de la mise au rebut des réfrigérateurs et des appareils de climatisation des ménages. Même si ce programme est déjà d'une ampleur louable, d'autres mesures pourraient être prises, en particulier s'agissant des bâtiments. Des normes écologiques contraignantes pourraient être adoptées pour les bâtiments en sus du système facultatif actuel, et les autorités devraient envisager de mettre en place une procédure de certification obligatoire en matière d'efficacité énergétique.

Les autorités sont également en train de mettre à exécution un programme qui vise à porter à 10 % la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement total en électricité, essentiellement grâce à des installations thermiques solaires, photovoltaïques et éoliennes. Bien qu'un nombre conséquent de marchés de production passés sur appel d'offres et de quotas correspondant aux tarifs d'achat de l'électricité renouvelable aient été attribués, des obstacles réglementaires devront encore être levés avant que la production ne puisse débuter, notamment en matière d'aménagement du territoire. Les autorités devraient s'employer à surmonter tous les obstacles de ce type au développement des énergies renouvelables, à mesure qu'ils se présentent. Comme dans le cas des programmes d'énergie renouvelable mis en place dans de nombreux pays, les tarifs d'achat risquent fort d'être répercutés sur les prix facturés aux consommateurs finals, mais le niveau de ces tarifs est difficilement justifiable sur la base d'un simple calcul du prix implicite du carbone. Par conséquent, comme ailleurs, les gouvernants s'appuient implicitement sur d'autres arguments, tels que la nécessité de soutenir la demande en vue de favoriser de nouvelles avancées technologiques.

Pour l'heure, les projets de réduction des émissions de GES n'incluent pas d'instruments s'appliquant à l'ensemble de l'économie, mais ceux-ci devraient avoir leur place dans la

poursuite des efforts déployés. Bien qu'il s'agisse peut-être d'une perspective lointaine, une participation accrue aux échanges internationaux de droits d'émission devrait demeurer un objectif stratégique, afin de garantir que les coûts de réduction des émissions de GES soient minimisés. Par ailleurs, une « taxe carbone » fondée sur les droits d'accise qui sont déjà prélevés sur les combustibles primaires (pétrole, charbon et gaz naturel) contribuerait à égaliser les coûts marginaux d'atténuation du changement climatique entre les différents secteurs. Cela serait particulièrement efficace, étant donné la part substantielle des émissions de GES qui proviennent de ces combustibles en Israël.

Il faut améliorer les transports publics et étoffer la fiscalité des véhicules automobiles

Pour réduire les émissions de GES et remédier aux problèmes de congestion en zone urbaine et autres externalités liées aux transports, il est important d'améliorer l'offre de solutions alternatives à l'utilisation de la voiture particulière. Pour l'heure, les transports publics se résument pour l'essentiel à des services d'autobus subventionnés par l'État. Le réseau de transport ferroviaire reste limité, et son développement concret progresse lentement. À la suite de retards prolongés d'origines diverses, un réseau de tramway est enfin entré en service à Jérusalem, et la construction d'un second a récemment débuté à Tel Aviv avec de nombreuses années de retard. En 2011, un programme de développement à long terme des liaisons ferroviaires interurbaines et du réseau routier a été approuvé par l'administration centrale, et sa mise en œuvre devrait être une priorité.

Encadré 5. Principales recommandations en matière de politiques environnementales liées à l'énergie

- Compléter l'exercice ponctuel de fixation d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) par un mécanisme de suivi approfondi, incluant une réévaluation du niveau des émissions dans le scénario de référence et la définition d'objectifs à un horizon plus éloigné que 2020.
- Travailler à la mise en place d'instruments s'appliquant à l'ensemble de l'économie : envisager une participation accrue aux échanges internationaux de droits d'émission de GES, et étudier la possibilité d'instaurer une « taxe carbone » fondée sur les droits d'accise qui sont déjà prélevés sur les combustibles primaires.
- Améliorer l'offre de solutions alternatives à l'utilisation de la voiture particulière.
- Aligner davantage les taxes et redevances liées à l'utilisation des véhicules automobiles sur les externalités environnementales. Réduire les impôts prélevés au stade de la vente (notamment la taxe à l'achat), et relever les taxes qui influent sur l'usage des véhicules automobiles ; réduire les avantages fiscaux dont bénéficient les voitures de société ; et décourager l'intégration d'indemnités pour utilisation de véhicule automobile dans les rémunérations globales.

Les taxes et redevances qui influent sur l'utilisation des véhicules automobiles pourraient également être améliorées. L'instauration en 2009 d'un système de taxes à l'achat sur les automobiles modulées en fonction de critères environnementaux est bienvenue. Néanmoins, le taux de base de cette taxe (83 %) fausse les comportements de consommation et devrait donc être abaissé encore. Pour la plupart des problèmes environnementaux, il est de toute façon plus rationnel de cibler plus directement l'utilisation des véhicules automobiles. Afin d'internaliser les coûts externes de congestion

et autres externalités localisées, il conviendrait notamment de recourir davantage à la tarification routière et à d'autres mécanismes ciblés sur l'usage des véhicules automobiles, par exemple en élargissant l'utilisation des systèmes de péage tels que celui qui a été récemment mis en place sur une voie du principal axe routier menant à Tel Aviv. Les autorités devraient également modifier le régime fiscal des voitures de société afin de le rendre moins généreux, et l'intégration d'indemnités pour utilisation de véhicule automobile dans la rémunération de certains salariés (notamment dans le secteur public) devrait être reconsidérée.

Questions liées à la gestion de l'eau et des déchets et à la biodiversité

En 2011, l'OCDE a réalisé son premier *Examen environnemental* d'Israël (OCDE, 2011). Israël dispose d'une expertise substantielle dans le domaine des technologies de l'eau, qui devrait probablement rester une source d'« éco-innovation ». Par ailleurs, certains aspects économiques de la gestion de l'eau sont satisfaisants. La quasi-totalité de la consommation d'eau est comptée (et facturée suivant un système de tarifs par tranches), les compteurs « intelligents » gagnent du terrain, et la tarification de l'eau permet maintenant une récupération totale des coûts. De plus, la gestion des eaux usées est très efficace, plus de 80 % de ces eaux étant recyclées, car cela revient beaucoup moins cher que la désalinisation. Néanmoins, les subventions croisées des ménages vers les secteurs agricole et industriel devraient être réduites, et des objectifs devraient être définis en matière de consommation d'eau des ménages. En outre, l'utilisation d'instruments économiques pourrait être élargie. Ainsi, le champ d'application de la taxe de pollution pourrait être étendu aux rejets d'effluents dans l'eau douce et les aquifères.

La production de déchets municipaux par habitant est une des plus élevées de la zone OCDE, et l'essentiel de ces déchets est mis en décharge. Les autorités ont pris récemment des mesures à cet égard, notamment en instaurant une taxe de mise en décharge. Il conviendrait cependant de réviser à la hausse la composante de la taxe foncière municipale correspondant à la collecte des déchets, dans la mesure où elle ne reflète pas pleinement les coûts de ce service. Par ailleurs, un système de tarification de l'élimination des déchets en fonction de leur poids ou de leur volume devrait être progressivement mis en place. Le recyclage reste peu développé, et il faudrait mettre en place des programmes de collecte sélective des déchets et les infrastructures de traitement correspondantes, notamment en recourant plus largement à la valorisation énergétique des déchets.

Israël abrite une diversité biologique exceptionnelle, ce qui tient en grande partie à sa situation au carrefour de l'Afrique, de l'Asie et de l'Europe. De ce point de vue, elle joue un rôle particulièrement important pour les espèces migratrices aviaires et marines. Des travaux complémentaires sont nécessaires pour déterminer l'ampleur et la valeur des écosystèmes et de la diversité biologique, ainsi que les pressions auxquelles ils sont soumis. Des objectifs mesurables doivent être définis en matière de biodiversité, sa conservation doit être renforcée, et des mesures doivent être prises pour lutter contre l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. Les autorités devraient recourir plus largement aux instruments de marché, tels que des redevances pour services écosystémiques appliquées dans les secteurs du logement et des infrastructures. Elles devraient par ailleurs exploiter les possibilités de faire participer le secteur privé à la protection de la biodiversité (par le biais de l'écotourisme, par exemple).

Bibliographie

- Banque d'Israël (2010a), *Annual Report, 2009*, Banque d'Israël, Jérusalem.
- Banque d'Israël (2010b), « Analysis of the 2011 and 2012 Draft Budget in view of Budget Targets and from a Long-term Perspective », Public Sector Analysis Unit, Research Department.
- Banque d'Israël (2011), *Annual Report, 2010*, Banque d'Israël, Jérusalem.
- Eckstein, Z. et A. Friedman (2011), « The Equilibrium Exchange Rate for Israel », *Banque des règlements internationaux*, Bâle, à paraître.
- Institut national d'assurance (2010), *Poverty and Social Gaps, Annual Report 2009*, Research and Planning Administration, Jérusalem.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE – Israël*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Israel*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *A Review of Agricultural Policies in Israel*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Examens environnementaux de l'OCDE – Israël 2011*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Sorezcky, A. (2010), « Did the Bank of Israel Influence the Exchange Rate? », *Bank of Israel Research Department Discussion Paper*, n° 2010.10, 17 octobre.

ANNEXE A1

Progrès des réformes structurelles

Cette annexe passe en revue les mesures prises en réponse aux recommandations figurant dans l'*Étude économique* précédente. On trouvera dans les chapitres correspondants les nouvelles recommandations formulées dans la présente *Étude économique*.

Recommandations	Mesures prises depuis 2009
Éducation (Étude de 2010)	
Éducation primaire et secondaire classique (secteur supervisé)	
<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en œuvre l'ensemble du programme Horizon nouveau, (Ofek Hadash) dans le premier cycle du secondaire. ● Encourager la conclusion d'un accord similaire dans le deuxième cycle du secondaire. ● Autres réformes générales : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Continuer d'appliquer comme prévu les mesures prévoyant l'allongement de la scolarité obligatoire et le plafonnement des effectifs par classe. ❖ Poursuivre les efforts visant à abandonner l'apprentissage par cœur. ❖ Modifier les procédures budgétaires pour que la plupart, ou la totalité, des budgets de l'éducation soit alloué sur la base de l'indice Strauss (ou de tout autre mécanisme similaire). ● Envisager les réformes générales suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Prendre de nouvelles mesures pour faire en sorte que l'enseignement ne soit plus uniquement considéré comme une carrière à vie, conformément au récent programme intitulé « Universitaires pour l'enseignement » et aux initiatives du même type. ❖ Attribuer aux enseignants, à titre personnel, une prime liée à la performance des étudiants, semblable à celle qui avait été établie dans l'un des projets pilotes menés au début des années 2000. ❖ Poursuivre plus avant la réforme du système du Bagrouit, notamment pour qu'il fournisse des informations plus pertinentes sur les capacités des étudiants avant leur admission dans l'enseignement supérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Au cours de l'année scolaire 2011-12, le programme Horizon nouveau sera intégralement mis en œuvre dans l'enseignement primaire et sa couverture sera étendue dans les jardins d'enfants et dans le premier cycle du secondaire. ● Un accord concernant le deuxième cycle du secondaire a été conclu en août 2011. La réforme intitulée « Le courage du changement » prévoit une hausse des rémunérations de 50 %, en moyenne, en contrepartie d'un rallongement de la durée hebdomadaire du travail, qui passe de 24 à 40 heures, et d'un éventail d'autres modifications pédagogiques, professionnelles et administratives. La réforme sera mise en œuvre au cours de l'année scolaire 2011-12. ● Au cours de l'année scolaire 2011-12, l'enseignement obligatoire jusqu'aux grades 11 et 12 (première et terminale) sera étendu à 35 % des étudiants. Les crédits budgétaires nécessaires au plafonnement des effectifs par classe ont été accrus (en 2010-11, ils s'élevaient à 200 millions de NIS). ● Plusieurs programmes visent, entre autres, à réduire l'apprentissage par cœur. ● L'indice de Strauss ne détermine toujours qu'une petite partie des financements pour l'éducation. ● Le programme « Les universitaires dans l'enseignement » s'est poursuivi comme prévu et quatre nouveaux programmes de recrutement d'enseignants ont été introduits en 2010-11. ● Primes pour les enseignants – la réforme intitulée « Le courage du changement » prévoit le versement de primes aux établissements et aux enseignants très performants. ● Plusieurs autres initiatives ont été lancées, notamment des programmes destinés à améliorer l'indépendance des établissements scolaires (l'autogestion) et à tenir davantage compte des préférences des parents. En outre, des mesures ont été prises pour renforcer la formation professionnelle. Des efforts sont aussi réalisés pour améliorer la transparence budgétaire.

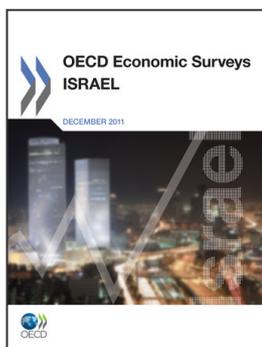
Recommandations	Mesures prises depuis 2009
<ul style="list-style-type: none"> ● Soutenir plus énergiquement la discrimination positive, notamment en faveur des étudiants arabo-israéliens : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Évaluer et, si nécessaire, modifier les programmes ciblés pertinents. ❖ Veiller à ce que les réformes générales favorisent également la réduction des inégalités dans l'éducation. ❖ Adopter des objectifs d'équité concernant les aspects clés des apports et des résultats de l'éducation. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Le programme quinquennal mené dans le secteur arabo-israélien est plus ciblé depuis cette année et se concentre sur trois disciplines : langue arabe, mathématique et sciences. ● Parmi les nouvelles initiatives ciblées figurent notamment : l'augmentation des heures de cours en arabe, mathématique et science pour les grades 3 et 4 (CE2 et CM1) ; test de lecture en CP pour identifier et aider les élèves rencontrant des difficultés ; programme « Shalhevet » – dans toutes les disciplines la compréhension de la langue et l'expression sont privilégiées ; amélioration de la qualité des nouveaux enseignants ; et meilleure adaptation des programmes en langue arabe aux tests internationaux. ● Beaucoup de programmes généraux sont mis en œuvre dans l'optique de la réduction des inégalités. Par exemple, dans le programme de plafonnement des effectifs des classes, 67 % du budget-programme pour les écoles primaires ont été alloués au secteur non-juif, ce qui est beaucoup plus que le pourcentage des élèves (qui est d'environ 33 %). Le budget de ce programme dans le premier cycle du secondaire a été alloué de la même manière.
Enseignement ultra-orthodoxe	
<ul style="list-style-type: none"> ● Encourager la communauté à renforcer ses compétences professionnelles dans le cadre des initiatives de plus grande envergure destinées à améliorer les taux d'emploi, notamment chez les hommes : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Les conditions relatives au respect des programmes auxquelles est assujettie l'attribution des subventions doivent être appliquées de manière plus rigoureuse. Il conviendrait d'appliquer des conditions similaires aux écoles secondaires et aux autres sources de financement public, comme le financement des infrastructures. Envisager d'introduire des programmes d'enseignement de base pour tous les établissements scolaires, c'est-à-dire des programmes universels. ❖ Dans les secteurs où les écoles choisissent de ne pas accepter les conditions d'attribution des financements publics, envisager de subventionner l'enseignement et la formation optionnels extrascolaires dispensés par le secteur privé. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Quatorze proviseurs supplémentaires ont été nommés en 2011, afin de renforcer la surveillance des établissements ultra-orthodoxes pour ce qui est de l'enseignement des matières fondamentales. ● Le ministère a refusé de décaisser des financements au vu du pourcentage de matières fondamentales enseignées. ● Des efforts ont été faits pour élargir les possibilités offertes aux garçons des milieux ultra-orthodoxes d'accéder à l'enseignement professionnel.
Enseignement supérieur	
<ul style="list-style-type: none"> ● Poursuivre les réformes Shochat. Aller même plus loin dans certains domaines : octroyer aux prestataires des pouvoirs plus étendus pour fixer les frais d'inscription tout en assurant l'accès au moyen de prêts étudiants et de bourses. Introduire davantage de transparence et de souplesse dans la rémunération et la progression du personnel. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Un plan de réforme sur six ans a été mis au point qui réforme sensiblement le système de transferts publics aux prestataires de l'enseignement tertiaire. Cependant, la réforme ne prévoit pas de modifications de frais d'inscription.
Apprentissage tout au long de la vie	
<ul style="list-style-type: none"> ● S'agissant de l'aide éducative spéciale offerte aux appelés, veiller à ce que les étudiants arabes israéliens puissent eux aussi accéder à une aide postscolaire équivalente. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de réforme importante.

Marché du travail, politique sociale et protection sociale (Étude 2010)

Allègements d'impôt et prestations versées	
<ul style="list-style-type: none"> ● Utiliser plus largement le crédit d'impôt sur les revenus d'activité : étendre son application à l'ensemble du pays et envisager une augmentation de son taux et une plus grande différenciation en fonction du nombre d'enfants. ● Augmenter le paiement de la garantie de ressources et intégrer de nouveaux niveaux de prestations pour ceux qui ont plus de deux enfants. S'abstenir de relever encore les allocations universelles pour enfant à charge au-delà de ce qui est déjà programmé. Rechercher au contraire des économies, par exemple en appliquant plus largement les taux inférieurs qui ne concernent actuellement que les enfants nés après mai 2003. ● Réformer d'autres crédits d'impôt. Par exemple, envisager de réduire les crédits d'impôt classiques (c'est-à-dire non récupérables), en particulier s'ils sont associés à une augmentation de la réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles. Cependant, pour des motifs d'égalité de traitement, le même abattement individuel devrait être appliqué aux hommes et aux femmes. Le bénéfice des abattements supplémentaires pour les enfants à charge devrait pouvoir être demandé soit par le père, soit par la mère et pas uniquement par cette dernière. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité s'applique désormais dans l'ensemble du pays ; cependant, son taux a été accru seulement pour les mères occupant un emploi. ● Pas de réforme importante au niveau du paiement de la garantie de ressources. Les allocations pour enfants à charge sont augmentées comme prévu dans l'Étude de 2010 (p. 110). ● Pas de réforme importante des autres crédits d'impôt.

Recommandations	Mesures prises depuis 2009
	<p>Autres mesures</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Le plafond des cotisations nationales d'assurance a été temporairement relevé pour passer de cinq fois à dix fois le salaire moyen.
<p>Conditions d'admissibilité et services de l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Assouplir l'interdiction liée à la propriété d'un véhicule ou à l'accès à un véhicule lors de l'évaluation des ressources pour l'attribution de la garantie de ressources et des prestations connexes et procéder à une enquête générale d'admissibilité dans le but d'élargir la couverture. ● L'adoption à l'échelle de la nation du programme Orot Letasuka devrait se poursuivre, mais il est important de définir le futur rôle du Service de l'emploi avant de le faire. D'autres mesures de suivi devraient s'intéresser de plus près aux questions de concurrence. ● Les mesures visant à alléger les règles d'emploi des bénéficiaires de la prestation d'invalidité devraient être suivies de la suppression des dispositions qui permettent aux conditions du marché d'influer sur l'admissibilité et d'un réexamen général de la procédure d'admissibilité. En outre, il faudrait envisager une modification de la méthode d'évaluation médicale, afin qu'elle ne soit plus axée sur l'évaluation du handicap général mais sur la capacité de travailler. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas d'assouplissement significatif des conditions d'admissibilité. Parmi divers ajustements mineurs, on peut citer le changement de l'âge limite des enfants ouvrant droit à prestations, qui a été porté de 22 à 24 ans pour ceux qui n'ont pas encore achevé leur service militaire. Cette mesure pourrait revêtir une importance particulière pour les familles arabes et ultra-orthodoxes. ● Le programme Orot Letasuka (Lumières pour l'emploi) a été annulé au printemps 2010. Un plan de remplacement a été envisagé, mais aucune proposition concrète n'a encore été faite. ● Pas de réforme importante des prestations d'invalidité.
<p>Services de garde d'enfants</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Le soutien en faveur des services de garde d'enfants va dans la bonne direction ; les services de garderie des enfants arabes israéliens demandent une attention particulière. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de réforme importante.
<p>Réglementation du travail</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Les efforts pour accroître l'application de la réglementation du travail devraient être intensifiés mais associés à une baisse de la valeur du salaire minimum rapporté à la rémunération moyenne. ● Dans les secteurs dominés par les travailleurs étrangers, le renforcement de l'application de la réglementation du travail devrait s'accompagner de mesures pour limiter le phénomène de recherche de rente induit par le régime des permis. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Des hausses exceptionnelles du salaire minimum ont été convenues au début de 2011. Le salaire minimum a été relevé de 3 850 NIS à 3 950 NIS en avril et sera porté à 4 300 NIS en octobre 2012. ● La mise en œuvre a été renforcée pour contrer le phénomène de recherche de rente associé aux permis de travail. Des réductions des quotas de travailleurs temporaires sont prévues, mais, comme par le passé, elles ne seront sans doute que partiellement appliquées.
<p>Retraites</p> <ul style="list-style-type: none"> ● En ce qui concerne les pensions au titre du premier pilier, comme pour la garantie de ressources, il faudrait revoir les règles d'admissibilité au complément de revenu afin d'en élargir la couverture. ● L'âge auquel les femmes peuvent prétendre à la pension publique devrait continuer d'être augmenté au-delà de 2017 de façon à l'aligner sur celui applicable aux hommes. ● Les allègements fiscaux dont bénéficie l'épargne retraite devraient être réduits. Les allègements dont bénéficie l'épargne de longue durée devraient s'appliquer uniquement à l'épargne qui dépasse les niveaux obligatoires et les crédits dont bénéficient les pensions de retraite devraient être réduits. On pourrait également faire en sorte que les crédits soient « récupérables » de façon à augmenter le rendement pour ceux qui ont de faibles revenus. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de réforme importante. ● Un projet de loi en cours d'examen au Parlement rejette le relèvement de l'âge de départ à la retraite des femmes au-delà de 62 ans. ● Des réformes du traitement fiscal des retraites sont à l'étude, de même que des mesures destinées à encourager l'ajustement sur le cycle de vie du profil de risque de l'épargne retraite.
	<p>Autres mesures</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Un accord a été conclu pour augmenter encore les cotisations obligatoires au deuxième pilier. Leur taux était censé se stabiliser en 2013 (à 15 %), mais il sera en fait porté à 17.5 % en 2014. ● Des propositions en vue d'un ajustement des portefeuilles sur le cycle de vie dans le deuxième pilier sont en cours d'examen.
Politique à l'égard des entreprises (Étude 2010)	
<p>Aides aux entreprises</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De manière générale, veiller à intégrer aux différents programmes d'aide des processus efficaces de réduction, de modification et d'innovation. ● Compte tenu des objectifs fixés à l'échelon régional, rééquilibrer les incitations à l'investissement afin de mieux asseoir la base de compétences des régions périphériques ciblées par les programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La législation de base régissant l'aide aux entreprises (loi pour la promotion de l'investissement en capital) a été révisée et prévoit certaines simplifications des procédures. ● L'aide à l'innovation dans le secteur des entreprises a été renforcée sur plusieurs fronts, notamment par un doublement du budget de la Israel Science Foundation, par l'établissement d'un programme de mise au point de combustibles de substitution et par l'octroi de garanties aux fonds institutionnels investissant en capital risque (août 2010).

Recommandations	Mesures prises depuis 2009
<ul style="list-style-type: none"> ● Envisager de réduire l'aide ciblée aux entreprises et d'accorder en contrepartie des réductions sensibles du taux de l'impôt sur les sociétés. ● Réduire l'aide à l'agriculture et veiller à ce qu'elle induise moins de distorsions, par exemple en s'attachant davantage à supprimer les obstacles aux échanges de produits agricoles et à simplifier les droits de douane, qui sont d'une grande complexité, et en réduisant les paiements de soutien fondés sur l'utilisation d'intrants. 	
La politique de la concurrence et la réglementation des industries de réseau	
<ul style="list-style-type: none"> ● Envisager d'autoriser l'Autorité israélienne de la concurrence à imposer des sanctions civiles, d'accroître son budget de façon à lui permettre de conserver son personnel et de préciser son rôle de sensibilisation et de réglementation. 	<ul style="list-style-type: none"> ● L'accord d'aide conclu avec la compagnie israélienne des chemins de fer a été révisé.
<ul style="list-style-type: none"> ● Dans le secteur de l'électricité, continuer de chercher une solution à l'impasse de la réforme de la Société israélienne d'électricité. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Parmi les mesures visant à renforcer la concurrence dans le secteur des télécoms figurent : une réglementation destinée à faire baisser le coût des appels internationaux sur téléphone mobile ; une réduction des tarifs d'interconnexion ; le lancement d'un appel d'offres pour un nouvel opérateur de téléphonie mobile.
<ul style="list-style-type: none"> ● Dans le secteur des télécommunications, poursuivre les projets visant à mettre en place un régulateur indépendant et continuer d'œuvrer en faveur de l'ouverture du marché, notamment en regroupant la boucle locale. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Une réforme des tarifs portuaires a été approuvée, prévoyant notamment l'élimination progressive des subventions croisées entre exportations et importations.
<ul style="list-style-type: none"> ● Poursuivre les efforts visant à privatiser la Poste, les ports maritimes et les eaux et à y renforcer la concurrence. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Des dispositions ont été adoptées pour permettre l'importation directe d'automobiles par des concessionnaires étrangers ainsi que l'exportation de véhicules d'occasion vers les pays arabes.
<ul style="list-style-type: none"> ● Déterminer s'il est justifié que l'État dispose d'actions « spécifiques » assorties de droits inhabituellement étendus, comme semblent l'indiquer les données sur la réglementation des marchés de produits recueillies par l'OCDE. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Une loi sur les ententes a été approuvée qui donne à l'autorité de la concurrence le pouvoir de déclarer qu'un groupe constitue une entente et d'engager une action à son encontre.
<ul style="list-style-type: none"> ● Poursuivre l'action menée pour remédier au sous-développement de l'infrastructure routière et des services ferroviaires. Envisager d'instituer une autorité nationale des transports et d'attribuer aux autorités locales un rôle plus important au chapitre de la planification, du financement et de l'exploitation des systèmes de transport en commun et du réseau routier. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Un plan à long terme de développement de l'infrastructure routière et ferroviaire a été arrêté (programme « Netivei Israel »).



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Israel 2011

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Israel 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2011-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.