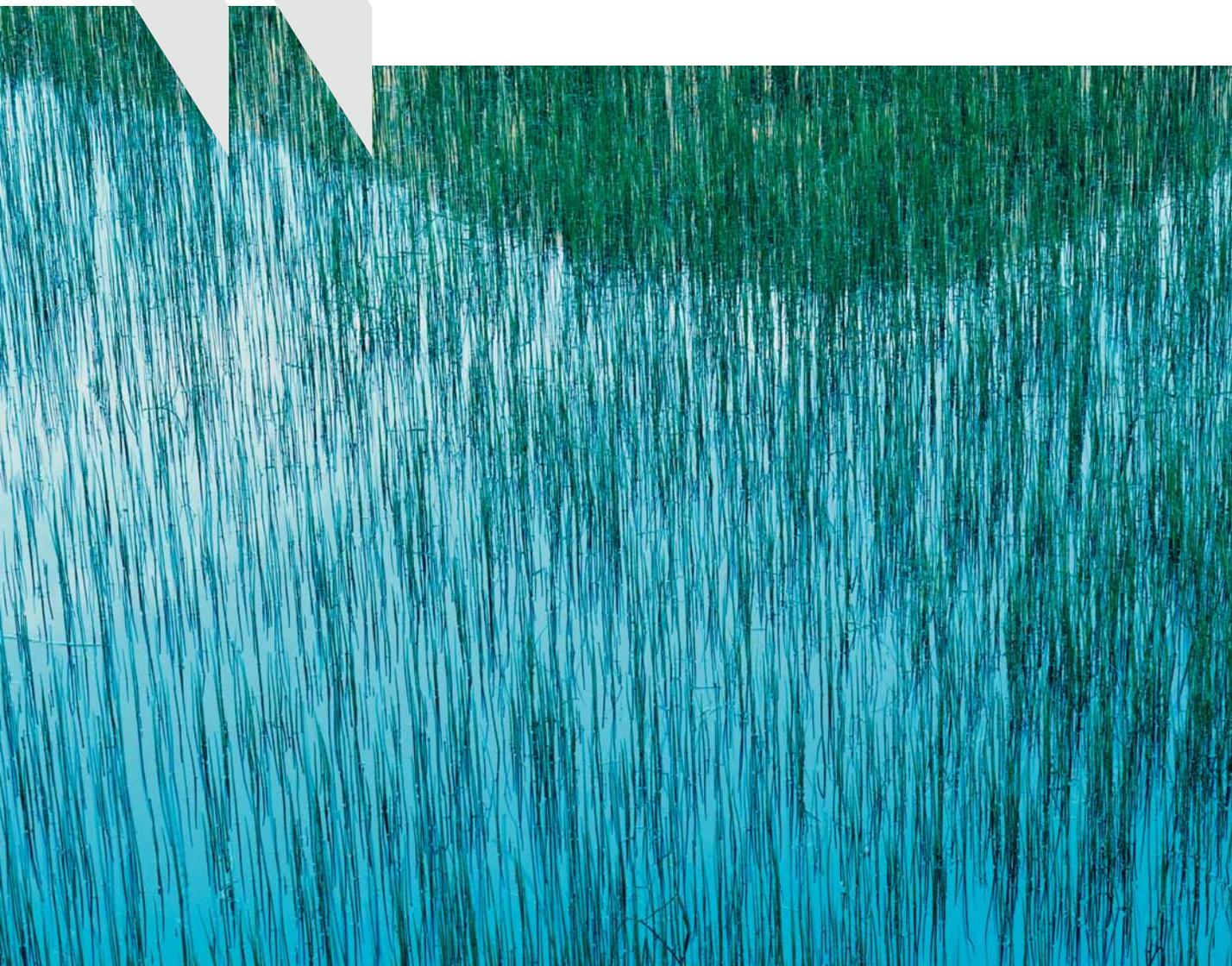




**Études économiques
de l'OCDE**

ISRAËL



**Études économiques
de l'OCDE :
Israël
2009**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ISBN 978-92-64-07665-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-07666-2 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

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.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Évolution de la situation économique et enjeux de l'action publique	23
Principales caractéristiques de l'économie	24
La récession actuelle, la réponse des pouvoirs publics et les perspectives à l'horizon 2011	34
Au-delà de la récession, les défis pour la politique économique	41
Les problèmes posés à la politique de l'environnement et à la gestion de l'eau	48
Notes	52
Bibliographie	53
Chapitre 2. Évaluation du cadre de la politique macroéconomique	55
Un cadre de politique monétaire globalement solide	56
Résultats budgétaires et cadre de politique budgétaire	61
Évaluation des politiques de recettes	66
Les enjeux des dépenses publiques	72
Moyens d'améliorer la structure du processus budgétaire	75
Notes	83
Bibliographie	84
Chapitre 3. Promouvoir la réforme de l'éducation	87
Un système éducatif complexe	88
Une forte demande et une expansion constante	89
Un niveau d'instruction moyen élevé, mais de fortes disparités au sein de la société	91
Niveau relativement faible des compétences de base	96
Évolution des politiques de l'enseignement primaire et secondaire	97
Lenteurs de la réforme de l'enseignement supérieur	111
Éléments inhabituels de l'apprentissage tout au long de la vie	116
Notes	118
Bibliographie	120
Chapitre 4. Possibilités d'action pour réduire la pauvreté et augmenter les taux d'emploi	121
Responsabilités ministérielles et thèmes centraux de la politique sociale	122
Évaluer les possibilités d'action en matière d'impôts et de prestations	123
Des initiatives louables, mais des faiblesses dans les systèmes de distribution des prestations	131

Accroître les aides publiques en matière de garderie et d'enseignement préscolaire	136
Un tableau contrasté en matière de réglementation du travail	137
Politique à l'égard des travailleurs non israéliens et vis-à-vis du problème de la pauvreté	139
Possibilités d'action pour réduire la pauvreté chez les retraités	141
Notes	149
Bibliographie	150
Chapitre 5. Politiques concernant l'environnement des entreprises	151
Les formalités administratives et la réglementation peuvent encore être améliorées	152
Complexité de l'aide à l'investissement, à l'innovation et aux PME	154
Aide substantielle à l'agriculture	160
Renforcement de la concurrence : progrès mitigés	161
De graves difficultés dans le transport routier et ferroviaire	164
Notes	167
Bibliographie	167
Encadrés	
1.1. Le gouvernement actuel	25
1.2. La « décennie perdue » et le Programme de stabilisation de 1985	26
1.3. Portée de cette <i>Étude</i>	27
1.4. Mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise	36
1.5. Modes d'organisation de la surveillance du secteur financier dans les pays de l'OCDE	38
1.6. Principales caractéristiques du système de santé	43
1.7. Points essentiels de l'évolution économique et enjeux stratégiques	51
2.1. Le ciblage de l'inflation en Israël	57
2.2. Comptes publics : données et comparabilité internationale	63
2.3. Le budget biennal 2009-2010	65
2.4. Financement des collectivités locales	76
2.5. Calcul des augmentations des dépenses budgétisées à partir du plafond des dépenses réelles	79
2.6. Synthèse des recommandations sur le cadre de la politique macroéconomique	82
3.1. Les systèmes d'examen Meitzav et Bagrut	99
3.2. L'initiative « Universitaires pour l'enseignement »	106
3.3. Allocations au titre de la libération du service militaire et financement des étudiants	114
3.4. Résumé des recommandations sur la politique de l'éducation	117
4.1. La « racine carrée » de l'OCDE et les mesures de la pauvreté relative du <i>National Insurance Institute (NII)</i>	128
4.2. L'impact du programme <i>Orot Letasuka</i>	133
4.3. Relations professionnelles en Israël	138
4.4. Résumé des recommandations en matière de politique de l'emploi et des affaires sociales	147
5.1. Incitations à l'investissement et subventions à l'emploi	155

5.2. Calcul de la part des <i>start-ups</i> dans le PIB	158
5.3. Résumé des recommandations concernant la politique à l'égard des entreprises	166

Tableaux

1.1. Perspectives économiques à court terme	40
1.2. Quelques instruments économiques de la politique de l'environnement et de l'eau	49
2.1. Principales caractéristiques de la fiscalité des personnes physiques et des entreprises	69
2.2. Processus budgétaire de l'administration centrale	80
3.1. Principales caractéristiques des filières d'enseignement supervisées	98
3.2. Programmes pilotes visant à améliorer la performance des élèves et des écoles ayant été mis en œuvre dans le passé	103
3.3. Sélection de programmes ciblés dans l'enseignement obligatoire	104
3.4. Structure du système éducatif ultra-orthodoxe	108
3.5. Conditions d'attribution des subventions publiques en faveur des services d'enseignement dans les écoles primaires non supervisées	109
3.6. Principales caractéristiques de l'enseignement supérieur	111
3.7. Évolutions marquantes dans l'enseignement supérieur	112
3.8. Compléments du salaire de base du personnel de l'enseignement supérieur	116
4.1. La répartition des responsabilités en matière de politiques de l'emploi et des affaires sociales entre les ministères de tutelle et d'autres organes	122
4.2. Principales allocations de chômage et prestations sociales	124
4.3. Éléments clés des retraites du premier et du deuxième pilier	142

Graphiques

1.1. Croissance à long terme d'Israël par rapport à celle des pays de l'OCDE	27
1.2. Évolution des taux annuels de croissance du PIB en volume et d'inflation ...	28
1.3. Processus de rattrapage mesuré par différents indicateurs	29
1.4. Production et exportations manufacturières par niveau de technologie	30
1.5. Évolution des exportations, de la production manufacturière, de l'investissement et du solde des paiements courants	31
1.6. Composition de la population	33
1.7. Évolutions récentes sur les plans monétaire, financier et budgétaire	35
1.8. Évolutions et prévisions récentes du PIB et du commerce extérieur	39
1.9. La dette publique d'Israël : comparaison internationale	42
1.10. Indicateurs des dépenses liées au vieillissement démographique	43
1.11. Taux de pauvreté et d'emploi : Israël et la zone OCDE	44
1.12. Indicateurs de pauvreté et du marché du travail de différents groupes	45
1.13. L'indicateur global de RMP et ses principaux sous-indicateurs	48
2.1. Hausse des prix à la consommation et objectifs d'inflation	58
2.2. Composante logement de l'inflation et évolution du taux de change	60
2.3. Évolution des réserves de change à l'exclusion de l'or	61
2.4. Évolution du budget à long terme	62
2.5. Éléments techniques des comptes publics	63
2.6. Recettes fiscales et cotisations sociales en proportion du PIB	66
2.7. Structure des recettes fiscales et d'assurance sociale	67

2.8.	Comparaison internationale du taux de l'impôt sur les sociétés	68
2.9.	Comparaison internationale des taux d'imposition effectifs marginaux et moyens, 2008.	69
2.10.	Comparaison internationale des taux ordinaires de TVA.	70
2.11.	Comparaison internationale du nombre de paiements d'impôts	72
2.12.	Dépenses civiles primaires et dépenses publiques globales.	73
2.13.	Dépenses publiques par fonctions	73
2.14.	Déficit budgétaire effectif et objectif de déficit de l'administration centrale . .	77
3.1.	Comparaison internationale du nombre d'élèves et de l'évolution démographique des jeunes	90
3.2.	Modification de la composition des effectifs dans l'enseignement obligatoire et supérieur	91
3.3.	Comparaison internationale des dépenses d'éducation	92
3.4.	Tendances des dépenses d'éducation	92
3.5.	Comparaison internationale de l'évolution des dépenses d'éducation	93
3.6.	Niveau d'enseignement supérieur	94
3.7.	Indicateurs du niveau d'études pour les filières d'enseignement arabe et ultra-orthodoxe.	94
3.8.	Moyenne des scores PISA en mathématiques, lecture et sciences	96
3.9.	Taille moyenne des classes dans le primaire et le premier cycle du secondaire.	100
4.1.	Taux de remplacement aux deux tiers des gains moyens dans les microsimulations type de l'OCDE.	126
4.2.	Revenu net du ménage pour les couples dont la capacité de gain correspond au salaire minimum.	127
4.3.	Bénéficiaires de prestations d'invalidité	135
4.4.	Protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE et en Israël, 2008.	139
4.5.	Ratio du salaire minimum au salaire moyen	140
4.6.	Ensemble du premier pilier des retraites en pourcentage du salaire moyen . . .	143
4.7.	La pension au titre de la sécurité sociale et le complément de revenu	144
4.8.	Comparaison internationale des taux de remplacement d'une retraite nette simulés par niveaux de rémunérations, hommes.	146
5.1.	Indice des formalités administratives imposées à la création d'entreprises. . .	153
5.2.	Comparaison internationale des dépenses de R-D	156
5.3.	Fonds de recherche alloués à des pays membres ou non de l'UE dans le cadre du 7 ^e PCRD.	157
5.4.	Indicateur RMP de l'actionnariat public.	161
5.5.	Investissement dans les infrastructures de transport terrestre.	166

Le présent examen n'est pas destiné à couvrir les territoires connus sous les appellations de hauteurs du Golan, de bande de Gaza ou de Cisjordanie. Toutefois, pour des raisons techniques, cet examen utilise des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Le 16 mai 2007, le Conseil de l'OCDE a décidé d'ouvrir des discussions avec Israël en vue de son adhésion à l'Organisation, et le 30 novembre 2007 a été adoptée une Feuille de route pour l'adhésion fixant les modalités, les conditions et la procédure d'adhésion (C[2007]102/Final).

Dans la Feuille de route, le Conseil de l'OCDE demandait à un certain nombre de Comités de l'OCDE de lui soumettre un avis formel. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement était chargé d'examiner la politique économique générale d'Israël afin de rendre un avis formel sur le degré de cohérence entre les politiques d'Israël et celles des membres de l'OCDE. Au vu des avis formels des Comités de l'OCDE et d'autres informations pertinentes, le Conseil de l'OCDE décidera éventuellement d'inviter Israël à devenir membre de l'Organisation.

La présente Étude économique d'Israël a été établie aux fins de l'examen d'adhésion d'Israël et a été examinée le 9 novembre 2009 par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé définitivement par le Comité plénier le 25 novembre 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Philip Hemmings et Charlotte Moeser, sous la direction de Peter Jarrett. La recherche statistique a été assurée par Françoise Correia.

La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Ce livre contient des...



StatLinks 

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE D'ISRAËL, 2008

LE PAYS

Superficie totale (1 000 km ²)	22.1	Superficie des terres (1 000 km ²)	21.6
--	------	--	------

LA POPULATION

Population, 31 décembre (1 000)	7 374.0	Population active civile (1 000)	2 957.1
dont :		dont :	
Juifs	5 569.2	Juifs	2 507.9
Arabes	1 487.6	Arabes	372.7
Population de moins de 15 ans (% du total)	28.4	Emploi (1 000)	2 776.7
Population âgée de 15 à 64 ans (% du total)	61.9	dont (% du total) :	
Population de plus de 65 ans (% du total)	9.7	Agriculture, sylviculture et pêche	1.7
Population des principales agglomérations (31 décembre, 1 000 personnes)		Industries manufacturières	15.6
Région de Tel Aviv	1 227.0	Commerce (gros et détail)	13.6
Région de Jérusalem	910.3	Affaires	14.0
Haifa	528.5	Éducation, santé et services à la collectivité	27.2

LE GOUVERNEMENT

Composition de l'actuel Knesset :		Gouvernement actuel : coalition	
Kadima	28	Dernière élection générale :	
Likoud	27	février 2009	
Israël Beytenou	15	Administrations publiques (% du PIB)	
Travaillistes	13	Dépenses totales	43.3
Shas	11	Recettes totales	41.2
Judaïsme unifié de la Torah	5	Dettes publiques brutes	78.0
Partis politiques ayant moins de cinq sièges	21		

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut (milliards de NIS)	726.9	PIB par habitant (NIS)	98 572
---	-------	------------------------	--------

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Diamants	25.3	Pétrole et produits dérivés du pétrole	16.7
Produits chimiques et dérivés	21.5	Produits chimiques et dérivés	11.0
Télécommunications, enregistrements et copies	6.7	Équipements et transport	27.7
Machines et appareils électriques, pièces détachées	6.3	Véhicules	6.4
Pétrole et produits dérivés du pétrole	5.0	Diamants (bruts)	14.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : Nouveau Israéli Shekel		Unité monétaire par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
		Année 2008	3.5849
		Novembre 2009	3.7206

Note : Pour des raisons techniques, cet examen utilise des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Résumé

Des politiques de stabilisation macroéconomique efficaces ainsi que des réformes structurelles axées sur le marché ont favorisé un rythme moyen de croissance économique élevé. En outre, l'économie a bien surmonté la récente récession mondiale et les réactions des pouvoirs publics ont généralement été judicieuses. Toutefois :

- La Banque d'Israël devrait cesser ses interventions massives sur le marché des changes pour éviter d'entamer sa crédibilité.
- Comme ailleurs, les autorités doivent réfléchir à la réglementation financière ; une modification utile à cet égard consisterait à transférer le rôle de surveillance joué par le ministère des Finances à un organisme plus indépendant.

L'ampleur de la dette et des dépenses publiques a été nettement ramenée dans la fourchette des pays de l'OCDE. Néanmoins, la cure d'amaigrissement des administrations publiques est en même temps synonyme d'arbitrages plus délicats entre réduction de la dette, acceptation de demandes de dépenses légitimes et réductions d'impôts. La viabilité de long terme des finances publiques doit être renforcée.

- Faire preuve de prudence dans la poursuite des réductions de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), pérenniser la hausse temporaire du taux de la TVA et éliminer des dépenses fiscales peu prioritaires seraient également des mesures utiles.
- La règle applicable aux dépenses budgétaires devrait être remplacée par une règle liée à un objectif d'endettement à long terme, et des mesures devraient être prises pour rendre plus transparentes les procédures budgétaires.

Dans l'ensemble, les niveaux de formation secondaire et supérieure de la population en âge de travailler sont impressionnants, mais les résultats médiocres enregistrés dans les communautés arabe et ultra-orthodoxe contribuent aux faibles taux d'emploi et à la pauvreté. De plus, les résultats des classements internationaux témoignent d'un problème plus général de faiblesse des compétences essentielles.

- Les réformes en cours de l'enseignement primaire et secondaire public (en particulier le plan New Horizon) sont bienvenues, et un train de mesures analogue devrait être négocié pour le second cycle de l'enseignement secondaire.
- Il faut redoubler d'efforts dans le domaine de l'éducation pour instaurer des règles du jeu plus équitables pour les Arabes israéliens.
- Une professionnalisation de la formation doit être encouragée dans la communauté ultra-orthodoxe.
- Une nouvelle tentative devrait être faite pour stimuler le financement de l'enseignement supérieur public, tout en relevant les frais d'inscription et en renforçant le système des prêts étudiants.

La démarche judicieuse de « remise au travail » suivie par la politique sociale permettra d'accroître les incitations au travail, ce qui aboutira à une réduction substantielle de la pauvreté.

Cette démarche doit être amplifiée et s'accompagner d'autres mesures visant à ce que la politique de l'emploi et des affaires sociales soit plus fortement centrée sur les ménages à faibles revenus.

- Le programme « The light for Employment » et la réduction d'impôt sur le revenu au titre d'activités professionnelles devraient être déployés à l'échelle nationale, même s'il faut procéder à un suivi attentif de ces deux dispositifs.
- La réduction d'impôt sur le revenu au titre d'activités professionnelles doit être accrue parallèlement à un renforcement du niveau et de la couverture de la garantie de ressources. Des économies sur l'allocation universelle pour enfants à charge devraient être envisagées.
- La réglementation du marché du travail devrait être appliquée de façon plus uniforme, notamment en ce qui concerne le salaire minimum. Dans le même temps, sa valeur rapportée au salaire moyen devrait être réduite progressivement au fil du temps.

Malgré des progrès considérables, il subsiste d'amples possibilités d'amélioration de l'environnement de l'entreprise :

- Les indicateurs de l'OCDE tendent à montrer que les entreprises subissent des contraintes réglementaires excessives, ce qui appelle une révision de la réglementation.
- Les mesures de soutien à l'investissement, à la R-D et aux PME sont complexes et exigent une évaluation régulière et rigoureuse des programmes. Le soutien à l'agriculture devrait être réduit.
- Le droit général de la concurrence et son exécution sont convenables, mais la réforme des industries de réseau a pris du retard dans certains secteurs, notamment la production et la distribution d'électricité.
- La situation tendue des infrastructures routières et ferroviaires nécessite une attention soutenue de la part des pouvoirs publics.

Évaluation et recommandations

Une petite économie ouverte à l'histoire remarquable

Le développement économique d'Israël présente des analogies avec celui de certains pays de l'OCDE, en particulier eu égard au virage que le pays a pris vers des politiques axées sur le marché, qui a permis une expansion de secteurs d'exportations à forte valeur ajoutée. Le tournant radical de la stratégie macroéconomique et le passage à des réformes structurelles axées sur le marché ont été suscités vers 1985 par une hyperinflation chronique et une dette publique d'une ampleur insupportable. Les mesures de lutte contre l'inflation ont été particulièrement couronnées de succès, permettant l'introduction d'un ciblage de l'inflation au début des années 90, ce qui a ramené la hausse des prix à des niveaux nettement inférieurs à 10 % à la fin de cette même décennie. Le début des années 90 a en outre été marqué par l'émergence d'un secteur de haute technologie à vocation exportatrice et de classe mondiale, spécialisé dans les matériels et logiciels informatiques, les technologies médicales et les produits pharmaceutiques. Ainsi, l'économie du pays a surfé sur la vague de la nouvelle économie, mais a aussi connu une phase de marasme après son effondrement, avec une récession au début des années 2000.

Toutefois, l'histoire inhabituelle d'Israël et sa situation géopolitique font que son économie est atypique à bien des égards. Une part significative de ses ressources financières et humaines est absorbée par des forces armées et des services de sécurité civile importants ; l'aide militaire contribue au solde net considérable des transferts de l'étranger dans la balance des paiements courants ; en outre, les flux d'échanges et d'investissement avec le monde en général sont substantiels, tout en étant relativement limités avec les économies voisines. De plus, la société israélienne est compliquée par les imbrications entre nombre de préoccupations politiques et des considérations ethniques ou religieuses. Quant à la population, elle a été profondément marquée par l'immigration, principalement durant l'histoire récente avec l'afflux massif d'immigrants venus de l'ex-Union soviétique au début des années 90. Les flux d'immigration ont diminué depuis lors, mais la croissance démographique reste bien supérieure à celle de la plupart des pays de l'OCDE en raison du taux de natalité élevé des communautés arabe israélienne et juive ultra-orthodoxe (haredi).

Un taux moyen de croissance de long terme élevé, mais une marge substantielle de rattrapage

À la lumière des chocs importants et fréquents subis par l'économie dans le passé, la croissance de la mi-2003 à la mi-2008 a été d'une stabilité incomparable, le rythme de

croissance réelle du PIB demeurant pratiquement constant à un peu plus de 5 %. En outre, malgré ses à-coups antérieurs et la récession actuelle, la croissance s'est établie en moyenne à près de 4 % depuis 1995 environ, rythme rapide par rapport à la plupart des pays de l'OCDE. Cela étant, les résultats par habitant ont été moins impressionnants et des disparités marquées de niveau de vie avec les pays les plus prospères subsistent. À parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant correspond actuellement à environ 80 % de la moyenne de l'OCDE, mais seulement 60 % de celui des États-Unis, par exemple. À cet égard, le principal enjeu tient à la nécessité de renforcer la croissance de la productivité sur le long terme, en améliorant à la fois l'environnement des entreprises et les résultats de l'enseignement.

Le redressement après la récession est en cours

La récession actuelle est le résultat de l'un des rares chocs purement externes de l'histoire récente d'Israël. La prudence des pratiques des banques en matière de crédit et leur exposition relativement faible aux actifs toxiques étrangers ont épargné aux autorités la nécessité de procéder à des opérations de renflouement, de rachat ou d'autres interventions d'urgence sur le plan de la réglementation des marchés de capitaux. Néanmoins, les flux de crédit se sont fortement contractés et le marché des obligations de sociétés s'est complètement tari à un certain moment. Cela a freiné la demande intérieure alors même que la demande extérieure était touchée par la récession mondiale. La croissance du PIB réel a été négative au dernier trimestre de 2008 et au premier trimestre de 2009, avant de redevenir positive au printemps. Sur l'ensemble de l'année, elle devrait être proche de zéro. Pour 2010 et 2011, d'après les prévisions de l'OCDE, elle pourrait s'établir à quelque 2¼ et 3¼ pour cent, respectivement.

Les réactions des autorités monétaires à la récession et à la reprise ont été vigoureuses

À la suite de l'aggravation des problèmes financiers mondiaux en septembre 2008, la Banque d'Israël a énergiquement réduit son taux directeur. À l'instar de nombre de banques centrales de la zone de l'OCDE, elle a aussi pris des mesures moins conventionnelles pour améliorer la liquidité des marchés, en procédant notamment à un assouplissement quantitatif par le biais de l'achat d'obligations d'État et à des ajustements techniques de la gestion de la liquidité. La Banque a aussi réagi de façon déterminée lorsque la récession a reculé. En août 2009, elle a porté son taux directeur de 0.5 à 0.75 %, même si cela correspond encore à une orientation expansionniste. Aucune banque centrale de la zone de l'OCDE n'a encore relevé ses taux au stade actuel du cycle. Ces derniers mois, l'inflation a été attisée par des facteurs ponctuels. Toutefois, il n'y a aucun signe de *montée* significative des tensions inflationnistes ; les écarts de rémunération entre les obligations indexées et non indexées indiquent que les anticipations d'inflation à un horizon d'un an se situent nettement dans la fourchette de 1 à 3 % que la Banque d'Israël s'est assignée comme objectif. De décembre à décembre, les prévisions de l'OCDE laissent entrevoir une inflation de 4.3 % en 2009 et de 2 % en 2010 et 2011.

... et les autres réactions des autorités ont généralement été judicieuses

En outre, le gouvernement a pris plusieurs mesures à l'appui du marché des obligations de sociétés et, plus généralement, des entreprises et des ménages. Même si elles ont

individuellement été utiles, elles ne correspondaient pas à un effort substantiel de relance budgétaire de l'économie. Dans le contexte israélien, c'était judicieux. La baisse des recettes fiscales a servi de puissant stabilisateur automatique, ce qui, en l'état actuel des choses, a placé les équilibres budgétaires dans une situation inconfortable. Comme ailleurs, la crise financière mondiale a suscité des débats sur la réglementation et la surveillance du secteur financier. *Même si aucun problème manifestement lié au système actuel ne s'est posé, une modification utile consisterait à transférer les missions de surveillance assumées directement au sein du ministère des Finances à un organisme plus indépendant ; une telle surveillance directe par un ministère est en effet inhabituelle.*

Il faudrait revenir à une politique de « flottement pur » du shekel

Jusqu'en 2008, la Banque d'Israël avait suivi une démarche orthodoxe de non-intervention sur le marché des changes. En mars de cette année-là, elle a commencé à effectuer des achats quotidiens de devises, annoncés d'avance et d'un montant fixe, au motif que la forte position du shekel constituait une occasion idéale de renforcer ses maigres réserves de change. Mais ces interventions se sont poursuivies alors même que les objectifs de reconstitution des réserves étaient atteints, tandis que les communiqués de presse de la Banque évoquaient de plus en plus les préoccupations suscitées par le niveau du taux de change. Les interventions régulières ont pris fin au début du mois d'août 2009 mais, dans le même temps, la Banque a annoncé la mise en œuvre d'une politique d'interventions *discrétionnaire* et les achats de devises ont continué. Les marchés ont commencé à considérer que la Banque pratiquait une politique de « flottement impur » et spéculer sur le cours de change auquel la Banque allait intervenir. En octobre, la Banque d'Israël a tenté de clarifier sa position, en déclarant que les conditions actuelles étaient considérées comme exceptionnelles, et qu'elle tablait sur le retour du marché à une situation dans laquelle des interventions ne seraient que rarement requises.

L'accumulation de réserves internationales s'est avérée utile, atténuant les vulnérabilités externes au plus fort des inquiétudes relatives à la récession. *Toutefois, les réserves sont désormais largement suffisantes et il conviendrait de revenir dans les meilleurs délais à une politique de « flottement pur ».* Bien que les interventions sur le marché des changes n'aient pas été incompatibles avec un ciblage de l'inflation jusqu'ici, le risque d'une telle incompatibilité s'accroît à mesure que cette politique d'intervention se prolonge. En d'autres termes, le redressement de l'activité économique va probablement entraîner un resserrement monétaire à un moment donné et dans ces conditions, continuer d'intervenir massivement irait à l'encontre des hausses de taux directeur, et porterait préjudice à la transparence et la crédibilité de l'action des autorités. Parmi les autres objections à la poursuite des interventions, on retiendra le coût d'opportunité de la détention de réserves supplémentaires et le risque de moins-values correspondantes.

L'ancrage de la politique monétaire ne peut que s'améliorer avec la nouvelle législation

Même si Israël a été l'un des premiers pays à adopter le ciblage de l'inflation, il ne l'a jamais inscrit dans la loi. Récemment, la Banque d'Israël et le ministère des Finances sont parvenus à un accord final sur les détails d'une nouvelle législation utile régissant la

banque centrale. Ce projet de loi ne se contente pas de désigner l'inflation comme cible première, mais il modifie aussi la conduite de la politique monétaire. En particulier, les décisions relatives au taux directeur ne seront désormais plus prises par le seul gouverneur, mais par un vote à la majorité au sein d'un nouveau comité de politique monétaire. En outre, un conseil d'administration sera nommé pour gérer la Banque. Celle-ci conservera son rôle de conseiller officiel du gouvernement en matière de politique économique.

L'engagement de réduire le ratio de la dette au PIB doit tenir compte du coût de réalisation des réformes structurelles...

En matière de politique budgétaire, les arbitrages entre l'indispensable réduction de la dette, les fortes pressions en faveur des dépenses et les promesses de réductions d'impôt ont été exacerbés par la récente récession. Malgré des efforts antérieurs, parfois draconiens, en faveur de l'assainissement des finances publiques, le ratio de la dette publique au PIB est resté trop élevé. La phase d'expansion jusqu'à la mi-2008 a permis de ramener ce ratio à 78 %. Toutefois, les pertes de recettes subies durant la récession font remonter ce ratio malgré des efforts impressionnants pour contenir le déficit du budget biennal exceptionnel pour 2009-10. Le déficit de l'administration centrale devrait s'établir aux alentours de 5.5 et 5 % du PIB pour 2009 et 2010, respectivement, et le ratio de la dette au PIB pourrait atteindre 82 % à la fin de 2010. Une diminution substantielle de ce ratio supposerait des déficits beaucoup plus réduits. Il sera sans doute difficile d'y parvenir en 2011, car plusieurs relèvements temporaires d'impôts devraient prendre fin. *La réduction durable du déficit et de la dette doit être au cœur de la politique budgétaire.*

C'est d'autant plus nécessaire que les perspectives à long terme des finances publiques sont mitigées. Les tensions budgétaires dues au vieillissement de la population devraient être relativement modérées à l'aune des références de la zone de l'OCDE, du fait d'une démographie favorable et des engagements assez limités pour les deniers publics en matière de retraite, de soins de santé et de prise en charge de la dépendance. En revanche, les dépenses militaires sont supérieures de plusieurs points de PIB à celles de la plupart des pays de l'OCDE. En outre, les dépenses civiles en pourcentage du PIB ont été déjà comprimées pour s'établir à un niveau relativement faible. En conséquence, on a sans doute déjà exploité en grande partie les possibilités les plus simples d'allègement des dépenses offertes par les gains d'efficacité et les coupes dans les services et transferts, même s'il reste des marges de réduction de la bureaucratie dans certains domaines. De fait, l'analyse des politiques d'enseignement et de protection sociale qui figure dans cette *Étude* montre que le progrès des réformes structurelles va très certainement nécessiter un investissement budgétaire initial.

... en ne misant pas trop sur les réductions de taux de l'impôt sur les sociétés et de l'IRPP

Les réductions des taux du barème de l'impôt sur les sociétés et des tranches supérieures de l'IRPP sont un axe central de la stratégie du gouvernement actuel, et elles reposent sur la conviction qu'elles permettront de stimuler sensiblement la compétitivité et, pour certains, qu'elles sont en grande partie autofinancées. Toutefois, s'il est indéniable que de

tels allègements d'impôts ont des effets bénéfiques en termes d'incitations, une certaine prudence s'impose. Les charges d'imposition ne sont pas la seule préoccupation des investisseurs (qui sont également rebutés par les formalités administratives), pas plus que les taux du barème de l'impôt ne sont le seul déterminant du taux effectif d'imposition. En général, les réductions d'impôts ne sont pas autofinancées, et les répercussions positives sur les recettes ne sont en tout état de cause ni immédiates, ni certaines. De plus, comme indiqué précédemment, il serait bon de dégager des marges de manœuvre budgétaires en vue de réformes structurelles qui renforceraient la concurrence et permettraient d'atteindre des objectifs sociaux. En conséquence, la décision de poursuivre les réductions d'impôts en 2010 a surpris dans le contexte macroéconomique qui prévaut. Toutefois, l'allègement effectué en 2010 sera moindre que prévu à l'origine et le calendrier des réductions d'impôts envisagées pour les années suivantes a été écarté, ce qui est bienvenu compte tenu des incertitudes entourant les perspectives budgétaires pour 2011.

Les arbitrages de la politique budgétaire seraient facilités par une pérennisation du récent relèvement temporaire du taux de la TVA à 16.5 %. De même, l'abolition de certaines exemptions de TVA devrait être de nouveau envisagée, notamment pour celles dont bénéficient certains services touristiques (en particulier pour la ville d'Eilat) et les fruits et légumes. Cela étant, le fait de continuer d'imposer une forte taxe sur l'achat de véhicules n'est pas vraiment justifié. Le barème des taux a été récemment corrigé pour tenir compte de considérations environnementales, mais les caractéristiques intéressantes de cet impôt en termes de recettes demeurent sans doute la motivation première du fisc en l'espèce. On pourrait obtenir plus de retombées environnementales positives en ciblant l'utilisation des véhicules (par exemple, en recourant plus fortement aux péages routiers) plutôt que leur propriété. On pourrait aussi accroître les recettes par un balayage plus large des possibilités de façon à éliminer des dépenses fiscales peu prioritaires. Il y a matière à certaines réductions de dépenses dans le contexte de la politique sociale (voir plus loin). En outre, les aides fiscales en faveur des « fonds de formation avancée » (Kranot Hishtalmut), qui encouragent l'épargne à moyen terme, n'ont guère de sens, d'autant qu'en dépit de leur appellation, l'épargne peut être utilisée à des fins des plus diverses. Enfin, une comparaison internationale tend à montrer qu'il est possible de simplifier les procédures fiscales.

*... et en réformant la « règle de dépense »
et les procédures budgétaires*

Même si la règle budgétaire actuelle qui limite les augmentations des dépenses publiques en termes réels à 1.7 % par an a joué un rôle important et constructif dans la maîtrise des finances publiques, elle devrait être remplacée dans un avenir assez proche. Ses modalités complexes d'application et la marge discrétionnaire laissée à cet effet nuisent à la simplicité apparente de cette règle qui n'a guère de sens pour le long terme. Avec une croissance démographique annuelle également de l'ordre de 1.7 % et la perspective d'une diminution seulement marginale de ce taux, toute augmentation un tant soit peu sensible du PIB *par habitant* implique que les dépenses publiques vont continuellement diminuer en pourcentage du PIB. Toute nouvelle règle devrait être simple, crédible et solide. Les autres règles actuellement à l'étude qui rattachent les augmentations de dépenses à un objectif explicite de ratio de la dette au PIB et tiennent compte de considérations conjoncturelles amélioreraient certainement le dispositif actuel. La discipline budgétaire imposée « d'en haut » devrait être

complétée par d'autres mesures. Il conviendrait en particulier d'envisager : des obligations pour les ministères dépensiers de soumettre des plans pluriannuels de dépenses plus complets ; une plus grande transparence des documents budgétaires présentés à la Knesset ; et des obligations de comptes rendus périodiques sur la viabilité à long terme des finances publiques.

En l'état actuel des choses, le ministère des Finances détient non seulement des pouvoirs considérables d'orientation de la politique budgétaire globale, mais il est aussi le concepteur de la plupart des réformes économiques. En principe, l'instauration d'un meilleur équilibre des compétences et des influences entre les ministères permet de mieux formuler l'action des pouvoirs publics. Partant, et compte tenu des réformes budgétaires proposées plus haut, les ministères fonctionnels devraient disposer d'une plus grande latitude, par exemple grâce à une réduction du nombre de lignes budgétaires. Néanmoins, la prudence reste de mise. Dans le contexte israélien, on est en droit de penser que les pouvoirs du ministère des Finances constituent un filtre de protection nécessaire face aux singularités du système démocratique israélien. En effet, les petits partis appartenant à la coalition au pouvoir sont souvent relativement puissants, car leurs sièges à la Knesset sont nécessaires au maintien en place du gouvernement. À la lumière de ces considérations, une structure plus décentralisée pourrait être plus viable si on introduisait un conseil budgétaire, à l'instar des instances que l'on trouve en Autriche, en Suède, au Canada ou aux Pays-Bas, même si d'autres organismes surveillent déjà les finances publiques.

Remédier aux taux élevés de pauvreté doit rester prioritaire

Malgré la nécessité d'un régime budgétaire rigoureux, *il convient d'accorder aux profonds clivages socio-économiques existant en Israël la priorité qui leur est due.* Un peu plus de 20 % des ménages sont en dessous du seuil de pauvreté, alors que la moyenne est de 11 % dans la zone de l'OCDE. La pauvreté est concentrée parmi les 20 % de la population composés d'Arabes israéliens dont le taux de pauvreté est de l'ordre de 50 % et les 8 % (estimés) composés de Juifs ultra-orthodoxes dont le taux de pauvreté est de 60 % environ. Ces deux groupes vivent et travaillent généralement dans des communautés séparées du reste de la population et sont à l'écart du noyau dur de l'activité économique. Les mêmes causes immédiates de pauvreté sont communes à ces deux groupes – de faibles taux d'emploi et des familles nombreuses – mais le contexte socio-économique diffère énormément. La pauvreté des Arabes israéliens est alimentée par une éducation médiocre débouchant sur des emplois mal rémunérés pour les hommes et par des normes culturelles limitant l'éducation et le travail des femmes. En outre, l'examen parallèle par l'OCDE des marchés du travail et des politiques sociales en Israël apporte des éléments économétriques de comparaison des salaires et des taux d'emploi qui mettent en évidence une discrimination à l'encontre des Arabes israéliens. En revanche, les conditions de vie matérielles médiocres de la communauté ultra-orthodoxe fortement « insulaire » découlent plus d'un choix que des circonstances. Cette communauté accorde une grande place à l'enseignement pour les hommes, mais un enseignement en grande partie religieux. De fait, la majorité des hommes adultes consacrent leur vie à des études religieuses à temps plein, ce qui a des conséquences notables sur leur niveau de vie. Quant aux femmes, une forte proportion (plus de 95 %) d'entre elles passe les examens finaux pour les matières non religieuses,

même si elles utilisent souvent un système de cours et d'examens différent de celui employé dans l'enseignement ordinaire.

Le potentiel éducatif en jachère et la faiblesse des taux d'emploi représentent non seulement un handicap pour les personnes immédiatement concernées, mais aussi des ressources inexploitées pour l'économie en général. Les questions relatives à ces communautés sont au cœur de nombre des problèmes d'éducation et d'activité examinés dans les chapitres 3 et 4 de cette *Étude*. La recherche de solutions dans ce domaine ne saurait attendre. Du fait de leur forte croissance démographique, plus de 45 % des enfants commençant l'école primaire appartiennent aux communautés arabe israélienne et juive ultra-orthodoxe.

Système éducatif : des atouts considérables, mais aussi de profondes faiblesses

Sous certains aspects, le système éducatif résiste bien compte tenu de la forte croissance démographique et de la diversité socio-économique d'Israël. De fait, le niveau de formation supérieure de la population en âge de travailler est remarquablement élevé. Toutefois, les filières d'enseignement des communautés arabes israélienne et haredi, qui sont distinctes du système d'enseignement du reste de la population, suscitent de vives préoccupations. En outre, l'étude PISA de l'OCDE, de même que d'autres évaluations internationales, indique qu'il existe un problème beaucoup plus répandu de médiocrité des compétences en mathématique, lecture et science chez les élèves des écoles secondaires. Dans la mesure où la formation en entreprise et les programmes d'enseignement supérieur ne permettent pas de palier ces lacunes, les compétences et les qualifications supérieures sont, en moyenne, moins bonnes en Israël que dans la plupart des pays de l'OCDE, ce qui met en péril la poursuite de l'expansion d'activités à haute valeur ajoutée.

Dans l'enseignement obligatoire, certaines réformes prometteuses sont en cours

L'accord « New Horizon » conclu entre le gouvernement et les syndicats de l'enseignement primaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire marque un pas dans la bonne direction, notamment en créant de nouvelles classes pour de petits groupes d'élèves. À la lumière de cette évolution, les obstacles qui ont empêché un accord analogue avec les professeurs du second cycle de l'enseignement secondaire devraient être surmontés dans le cadre des négociations relancées qui sont en cours. Les réformes ne relevant pas de ce programme, dont bon nombre sont en train d'être mises en œuvre, en particulier l'allongement de la scolarité obligatoire, le plafonnement des effectifs par classe et les efforts pour abandonner l'apprentissage par cœur, sont admirables. Toutefois, les mesures prises tendent à montrer que des réformes supplémentaires des examens de fin d'étude (*Bagrut*) sont sans doute nécessaires. La nouvelle formule de financement (l'indice Strauss), qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques des secteurs de recrutement scolaire, est aussi bienvenue. Les procédures budgétaires devraient être modifiées de façon à utiliser plus largement cette formule, ou d'autres stratégies de financement similaires. Les autres voies d'accès à la profession d'enseignant devraient aussi être élargies. La mise en place d'un programme à petite échelle visant à attirer des professionnels d'autres secteurs, ainsi que d'autres programmes destinés à inciter des jeunes à entrer dans l'enseignement, constitue une

démarche prometteuse qui devrait être exploitée plus avant afin d'accroître le vivier d'enseignants potentiels et d'assouplir l'allocation des ressources d'enseignement.

Il faut mettre plus l'accent sur le problème du faible niveau de formation des Arabes israéliens et des Juifs ultra-orthodoxes

Il convient de redoubler d'efforts pour instaurer une égalité des chances pour la population arabe israélienne. Malgré l'attention qui a été accordée par les pouvoirs publics à cette question, des lacunes substantielles demeurent dans les ressources affectées à l'enseignement, comme en témoignent les fortes disparités des effectifs moyens par classe. Les divers programmes ciblés sur la question devraient être évalués et, si nécessaire réformés. En outre, des réformes plus générales de l'enseignement devraient mettre prioritairement l'accent sur la réduction des inégalités. Des objectifs d'équité en matière d'affectation de ressources et de résultats devraient être adoptés.

Pour ce qui la concerne, il convient d'encourager la communauté ultra-orthodoxe à renforcer les compétences professionnelles en matière d'enseignement, dans le cadre d'efforts plus généraux pour parvenir à un équilibre entre piété et travail qui rende cette communauté plus autonome et moins engluée dans la pauvreté. Compte tenu de l'indépendance de l'enseignement dans cette communauté vis-à-vis du système scolaire public classique, les écoles de garçons enseignent rarement des matières « non religieuses » comme les mathématiques ou les sciences. Quant aux écoles de filles, elles sont plus axées sur la formation professionnelle, mais les mariages précoces et la vie de famille empêchent souvent la pleine concrétisation des potentiels en matière d'éducation et d'emploi. Malgré ce manque d'engagement en faveur de l'acquisition de compétences à visée professionnelle, l'État apporte des ressources financières considérables à ces écoles. Les conditions actuelles de respect des programmes dont sont assorties les subventions en faveur des services d'enseignement dans le primaire doivent être appliquées plus strictement. Des conditions analogues devraient être imposées aux écoles secondaires ainsi que pour l'obtention d'autres financements publics, comme les subventions en faveur des infrastructures. De fait, on devrait envisager des programmes fondamentaux universels, qui s'appliqueraient dans tous les établissements, qu'ils reçoivent ou non des financements de l'État. Dans les secteurs où les écoles choisissent de refuser les conditions des financements publics, les économies budgétaires ainsi réalisées pourraient servir à subventionner l'enseignement et la formation hors milieu scolaire dans le secteur privé.

... et les réformes doivent être imposées dans l'enseignement supérieur

La réforme de l'enseignement supérieur doit être remise sur les rails après l'échec des mesures préconisées par la commission présidée par M. Shochat de 2008 qui auraient dû lier les augmentations de financements publics à un engagement des prestataires de relever leurs frais d'inscription et d'adopter une série de changements structurels. Cette refonte présente de nombreux avantages et devrait être relancée, de préférence en introduisant des changements plus profonds dans certains domaines. En particulier, les prestataires devraient avoir plus de latitude pour fixer les frais d'inscription. De même des réformes plus audacieuses en vue d'introduire plus de transparence et de flexibilité dans les rémunérations du personnel devraient être

engagées. En outre, l'accès à l'enseignement supérieur pour les groupes défavorisés devrait faire l'objet d'une surveillance, et les mesures ciblées sur ces groupes devraient être ajustées en tant que de besoin. La Commission Shochat a proposé de renforcer les prêts et les bourses afin de compenser l'augmentation des frais d'inscription : aucun étudiant ne devrait en effet se voir barrer l'accès à l'enseignement supérieur pour des raisons financières. Plus généralement, les difficultés de mise en œuvre des changements témoignent de la nécessité de renforcer le contrôle par le gouvernement des stratégies engagées dans l'enseignement supérieur. Alors que le ministère des Finances joue déjà un rôle clé, ce n'est pas le cas de celui de l'éducation ; quant à l'instance centrale chargée de l'enseignement supérieur, le Conseil de l'enseignement supérieur, elle a, au moins par le passé, surtout représenté les intérêts des prestataires.

Des initiatives louables visant à encourager le retour au travail sont en cours...

Depuis quelques années, une démarche de « remise au travail » analogue à celle d'un certain nombre de pays de l'OCDE a été engagée. Premièrement, des services délégués au secteur privé remplacent en partie le service public de l'emploi (SPE) classique en matière de placement et d'administration du « critère d'emploi » à respecter pour bénéficier des garanties de ressources. Le plan «The light for Employment » (plus connu sous l'appellation de plan Wisconsin) s'applique dans quatre secteurs et son déploiement à l'échelle nationale est prévu après de nouveaux ajustements de ses paramètres. Dans l'ensemble, ces initiatives sont bienvenues. Toutefois, le rôle futur du SPE doit être fermement établi avant le déploiement du plan et doit être convenablement coordonné avec les services délégués. De même, il est impératif de rester ouvert à de nouveaux ajustements du plan, après son déploiement. Des incertitudes notables continuent d'entourer son efficacité. Plus précisément, le manque de concurrence immédiate entre les prestataires risque de constituer une grave faiblesse du dispositif. Deuxièmement, une petite réduction d'impôt sur le revenu au titre d'activités professionnelle est accordée dans les zones d'application du plan «The light for Employment ». Les projets en vue d'étendre cette mesure sont également bienvenus. En effet, cette réduction d'impôt devrait être accrue, notamment si elle est associée à d'autres mesures (voir plus loin). Cela étant, l'exercice de ce droit a été limité jusqu'ici et devrait faire l'objet d'un suivi attentif. Troisièmement, des efforts admirables sont en cours pour aider les parents à concilier vie de famille et travail grâce à un élargissement des services de garderie et d'enseignement préscolaire. Ces efforts comprennent l'apport de ressources supplémentaires importantes et l'obligation faite aux municipalités dans les quartiers arabes israéliens d'assurer la gratuité des services pour les enfants de trois et quatre ans.

... mais elles doivent être confortées par des mesures supplémentaires

Toutefois, d'autres mesures devraient être prises pour centrer plus précisément l'action des pouvoirs publics sur les ménages à faibles revenus. En ce qui concerne le niveau des transferts en numéraire, il conviendrait de procéder à un certain relèvement des garanties de ressources. Si on y ajoute le plan «The light for Employment » et une réduction d'impôt sur le revenu au titre d'activités professionnelles plus généreuse, on pourrait réduire la pauvreté sans trop compromettre les incitations au travail. Au minimum, les allocations universelles pour enfant à charge ne devraient pas être relevées plus que ce qui est actuellement

programmé et il serait préférable de rechercher des économies, par exemple en appliquant plus largement les taux inférieurs qui ne concernent actuellement que les enfants nés après mai 2003.

Le champ de couverture de la garantie de ressources mérite aussi d'être étudié. De nombreux ménages en âge de travailler ou retraités se situant en dessous du seuil de pauvreté ne semblent pas être admis au bénéfice des garanties de ressources. Les conditions extrêmement rigoureuses appliquées à la propriété de véhicules devraient être revues et une étude générale du champ de couverture des aides sociales devrait être réalisée. À l'inverse, la croissance relativement rapide du nombre de bénéficiaires des prestations d'invalidité est un peu inquiétante. Le traitement initial et la révision des demandes de prestations nécessitent un examen attentif afin de freiner l'afflux de demandes, et ce, pour compléter les réformes de la commission Laron qui ont permis aux bénéficiaires de la prestation d'invalidité de travailler plus facilement.

Parallèlement, il existe des possibilités de réaliser des économies sur les crédits d'impôt principalement destinés aux titulaires de revenus moyens ou supérieurs. Plus précisément, la mise en place de dispositifs obligatoires d'épargne-retraite dans le cadre du deuxième pilier du système de retraite rend plus difficilement justifiables les allègements fiscaux dont bénéficie cette forme d'épargne. De même, les dégrèvements fiscaux classiques sur les revenus pourraient être réduits. Toutefois, pour des motifs d'égalité de traitement, l'abattement individuel devrait être identique pour les hommes et les femmes et le bénéfice des abattements pour les enfants à charge devrait pouvoir être demandé soit par le père, soit par la mère (actuellement, seule cette dernière en bénéficie).

Une application plus stricte de la réglementation du travail est nécessaire, en particulier en ce qui concerne le salaire minimum. L'application allégée de ces règles contribue notamment à la préférence des employeurs pour les travailleurs non israéliens dans les secteurs à faibles salaires, parce que ces salariés sont généralement plus disposés à accepter des conditions inférieures au minimum. Cela étant, le salaire minimum rapporté au salaire moyen du marché est plus élevé en Israël que dans les pays de l'OCDE, ce qui risque d'avoir des répercussions négatives sur l'emploi et *ce ratio devrait être progressivement réduit* au fil du temps, parallèlement à une application plus stricte de la réglementation ; il existe des moyens plus judicieux pour assurer aux travailleurs un niveau de vie minimum (notamment en accroissant la réduction d'impôt sur le revenu au titre d'activités professionnelles). Certains secteurs de l'économie sont dominés par les travailleurs non israéliens titulaires de permis de travail temporaires (un quart environ sont des travailleurs frontaliers, les autres venant de destinations beaucoup plus lointaines). *Il conviendrait de prendre des mesures pour limiter le phénomène de rente induit par le régime des permis dans ces secteurs.* Voilà maintenant des années que le gouvernement israélien a pour politique de limiter le nombre de permis accordés aux travailleurs étrangers temporaires, afin d'étayer les rémunérations au bas de l'échelle des salaires.

Il existe une ample marge d'amélioration de l'environnement des entreprises...

De façon générale, l'environnement des entreprises est propice à l'activité économique, mais on pourrait l'améliorer. La désinflation a aussi été utile, de même que la diminution de la « taille » globale de l'administration publique et les réductions concomitantes des taux d'imposition. Toutefois, la persistance d'une dette publique considérable a sans doute

produit un effet d'éviction sur l'investissement des entreprises tandis que les défaillances du système éducatif et la faiblesse des taux d'emploi nuisent au vivier de compétences du pays. En outre, les indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE tendent à montrer que les entreprises pâtissent d'une bureaucratie excessive pesant sur la création et la gestion d'entreprises. Le gouvernement entend rendre le processus d'immatriculation des nouvelles entreprises plus rapide et moins coûteux. Une récente réforme foncière comporte des dispositions accordant à certains locataires la possibilité d'être techniquement propriétaires de terrains (ou d'appartements). C'est une mesure bienvenue, mais il est peu probable qu'elle ait un impact significatif sur les marchés de l'immobilier. Cela étant, cette même loi vise aussi à réformer l'Autorité foncière israélienne, ce qui pourrait bien réduire la paperasserie dans certains aspects de la promotion immobilière.

Les aides publiques aux entreprises sont très diverses et s'articulent autour de trois grands axes : promouvoir l'investissement de création à grande échelle, les petites et moyennes entreprises et la recherche-développement. Comme ailleurs, les arguments en faveur des interventions invoquent des retombées et des externalités difficiles à mesurer et il existe de multiples options d'intervention en soi. À la lumière de ces considérations et comme on l'a fréquemment recommandé dans les examens des pays de l'OCDE, *les autorités devraient veiller à la mise en place de processus permettant d'évaluer, modifier, voire réduire si nécessaire des programmes et d'adopter des programmes novateurs.*

Les aides à l'agriculture demeurent substantielles. Les coûts de ce secteur sont contenus par des prix de l'eau avantageux et l'accès à une main-d'œuvre bon marché via le système des permis pour les travailleurs étrangers et frontaliers, même si ont été conclus des accords qui réduisent ces aides. Les recettes sont notablement soutenues par l'application de droits de douane élevés sur les importations de produits saisonniers. *L'éventail des aides devrait être resserré et les distorsions qu'elles induisent devraient être réduites, par exemple en abaissant les aides en fonction de l'utilisation d'intrants.*

... et des problèmes demeurent dans les industries de réseau et les infrastructures de transport

Le droit de la concurrence et sa mise en œuvre par l'Autorité israélienne de la concurrence sont bien conçus. Toutefois, sous certains aspects, la réforme des industries de réseau est en retard par rapport à nombre de pays de l'OCDE. *En particulier, il convient de mettre un terme à la mainmise de la Compagnie israélienne d'électricité sur la production et la distribution d'électricité.* Plus généralement, même si les privatisations ont été substantielles, l'État a conservé des prérogatives considérables par le biais des « actions spécifiques » qui lui sont réservées dans certaines sociétés de réseau et autres entreprises. De même, il semble y avoir des possibilités d'améliorer la surveillance du secteur des télécommunications : actuellement, il n'existe pas de régulateur indépendant dans ce secteur. De plus, il reste du chemin à faire en matière de privatisation et d'exposition à la concurrence des services postaux, des ports maritimes et de la distribution d'eau. La forte croissance de la population et de l'activité économique ont généré des problèmes dans les infrastructures de transport, singulièrement avec la congestion des routes dans les grandes zones urbaines et la mauvaise qualité des transports publics dans les zones périphériques. Ces problèmes continueront de mériter l'attention des pouvoirs publics.

Chapitre 1

Évolution de la situation économique et enjeux de l'action publique

L'économie israélienne dispose d'atouts admirables, mais présente également de sérieuses faiblesses. L'expansion rapide des activités de haute technologie au cours de ces vingt dernières années a sensiblement contribué au rythme impressionnant de croissance du PIB, un environnement de faible inflation est solidement installé, et l'économie a relativement bien résisté à la récente récession mondiale. Néanmoins, elle est particulièrement vulnérable aux chocs, et la croissance du PIB par habitant a été moins remarquable. En outre, le niveau de la dette publique demeure préoccupant. Par ailleurs, les taux élevés de pauvreté et la faiblesse des liens avec le marché du travail qui caractérisent les communautés arabe israélienne et juive ultra-orthodoxe en croissance rapide, ainsi que les lacunes plus générales du capital humain du pays, entravent son expansion économique. Bien que les taux de diplômés de l'enseignement supérieur soient impressionnants, les résultats obtenus dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) montrent que les compétences essentielles des élèves du secondaire sont insuffisantes. Cela nuit à l'environnement des entreprises, sur lesquelles pèse également la réglementation, d'après une analyse préliminaire des indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

De taille relativement modeste, l'économie israélienne dispose de ressources naturelles limitées et dépend fortement des importations. Néanmoins, grâce à la réorientation de l'action publique vers des politiques favorisant les mécanismes du marché qui a débuté au cours des années 80, un certain nombre de secteurs exportateurs à forte valeur ajoutée se sont développés, et ont fortement contribué à la croissance du produit intérieur brut (PIB). De ce point de vue, on peut établir des parallèles avec certains pays d'Europe de l'Est et sans doute avec l'Irlande. Toutefois, à bien des égards, l'histoire brève mais frappante de l'État d'Israël a débouché sur une conjonction de circonstances économiques, sociales, démographiques et politiques, qui le distingue radicalement de tous les autres pays membres de l'OCDE. Nous examinons dans cette *Étude* les similitudes et les différences d'évolution des politiques macroéconomiques et structurelles entre Israël et les pays membres de l'OCDE, et formulons des recommandations quant aux orientations futures de l'action publique. Il s'agit de la première *Étude économique* consacrée par l'OCDE à Israël. Ce chapitre présente les principales caractéristiques de l'économie, la récession actuelle et la réponse que les pouvoirs publics y ont apportée, et examine les enjeux à long terme de la politique économique et environnementale. Les principaux points sont résumés dans l'encadré 1.7

Principales caractéristiques de l'économie

Des réformes favorisant les mécanismes du marché depuis le milieu des années 80

Les autorités mettent en œuvre une politique macroéconomique anti-inflationniste et des réformes structurelles favorisant les mécanismes du marché depuis le milieu des années 80. Les premières décennies de gestion économique d'Israël ont été marquées par une approche corporatiste, caractérisée par un engagement capitaliste prononcé de l'État dans l'économie, des syndicats puissants et de fortes restrictions aux échanges. Les secteurs de l'énergie et des télécommunications étaient entièrement aux mains d'entreprises publiques, et l'État détenait des participations conséquentes et exerçait une influence prononcée dans de nombreuses autres branches d'activité. Les élections législatives de 1977 ont représenté un tournant politique, dans la mesure où le Parti travailliste a subi sa première défaite, et aucune autre formation n'a dominé à ce point la scène politique depuis lors. À la suite des dernières élections législatives, le Likoud a constitué un gouvernement avec cinq autres partis, dont le Parti travailliste (voir l'encadré 1.1). Bien que le pouvoir des syndicats ait sensiblement diminué depuis le milieu des années 80, il reste considérable. Ces dernières années, les représentants des syndicats et des employeurs ont de plus en plus fait front commun sur les questions de politique publique. Dernièrement, une « table ronde » semi-officielle réunissant des représentants des syndicats, des employeurs et des services du Premier ministre a été formée à titre temporaire après la constitution du gouvernement, et a influé sur le budget 2009-10.

Le milieu des années 80 a constitué une charnière sur le plan économique. Bien que la libéralisation économique (en particulier en matière d'échanges internationaux) ait

Encadré 1.1. **Le gouvernement actuel**

Les dernières élections législatives ont eu lieu le 10 février 2009. Comme au cours de tous les précédents scrutins des dernières décennies, aucun parti n'a obtenu suffisamment de voix pour pouvoir gouverner seul dans le cadre du système de représentation proportionnelle qui prévaut en Israël. Le parti de centre-droit *Likoud* a été retenu par le Président, Shimon Peres, pour former un gouvernement de coalition. Le *Likoud* avait obtenu 27 des 120 sièges de la *Knesset* (le Parlement), tandis que son principal adversaire, le parti de centre-gauche *Kadima*, en avait remporté 28. Après plusieurs semaines de négociations est entré en fonctions le 31 mars un gouvernement de coalition composé de membres du *Likoud* ainsi que de cinq partenaires : les partis de droite *Israel Beytenou* (15 sièges) et *Habayit Hayehoudi* (3 sièges), le Parti travailliste israélien, de centre-gauche (13 sièges), et deux mouvements religieux, le *Shass* (11 sièges) et le parti du Judaïsme unifié de la Torah, *Yahadout HaTorah* (5 sièges). Outre *Kadima*, il existe six petits partis absents du gouvernement, qui représentent des intérêts politiques très divers. Le gouvernement de coalition actuel s'inscrit dans la lignée de ceux qui l'ont précédé au cours des dernières décennies, dans la mesure où il dépend fortement de petits partis pour réunir les 60 voix nécessaires à l'obtention d'une majorité à la *Knesset*. Certains observateurs déplorent cette situation ainsi que d'autres aspects du système politique.

La formation du gouvernement s'est accompagnée de la création de plusieurs nouveaux ministères, et une majorité des membres de la *Knesset* appartenant aux partis de la coalition sont soit ministres, soit vice-ministres (on dénombre au total 49 postes pour les 69 députés de la coalition au pouvoir). Plusieurs ministères d'une importance clé pour les politiques macroéconomiques et structurelles sont contrôlés par le *Likoud*. Tel est notamment le cas du ministère des Finances, qui joue un rôle de tout premier plan (voir le chapitre 2) et dont la direction a été confiée à Youval Steinitz. Par ailleurs, le Premier ministre Benyamin Nétanyahou est également ministre de la Stratégie économique, ministre de la Santé et ministre des Retraités.

progressé lorsque le Parti travailliste était au pouvoir, ce processus s'est considérablement accéléré pendant les années 80 et 90. La politique macroéconomique a atteint un tournant en 1985, marqué par l'adoption d'un ensemble de mesures radicales, dit « Programme de stabilisation », destiné à lutter contre l'hyperinflation et à ramener le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante (encadré 1.2). Les mesures de lutte contre l'inflation ont été particulièrement efficaces et ont été suivies de la mise en place d'un ciblage de l'inflation au début des années 90. Cette même décennie a également été marquée par des réformes structurelles de grande ampleur. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les autorités ont notamment procédé à des privatisations et réformé la réglementation pour promouvoir la concurrence, tout particulièrement dans les industries de réseau, et un recours accru aux mécanismes du marché dans d'autres sphères. Ainsi, le traitement des dossiers de prestations sociales est confié à des entreprises du secteur privé qui travaillent sous contrat pour l'État.

Une croissance globale forte mais des résultats par habitant médiocres

Depuis le milieu des années 80, la croissance économique est relativement soutenue en moyenne, mais elle est moins impressionnante une fois l'accroissement démographique pris en compte. L'augmentation du PIB en volume s'est établie en moyenne à près de 4 % par an depuis 1996, ce qui place Israël au 6^e rang du classement

Encadré 1.2. La « décennie perdue » et le Programme de stabilisation de 1985

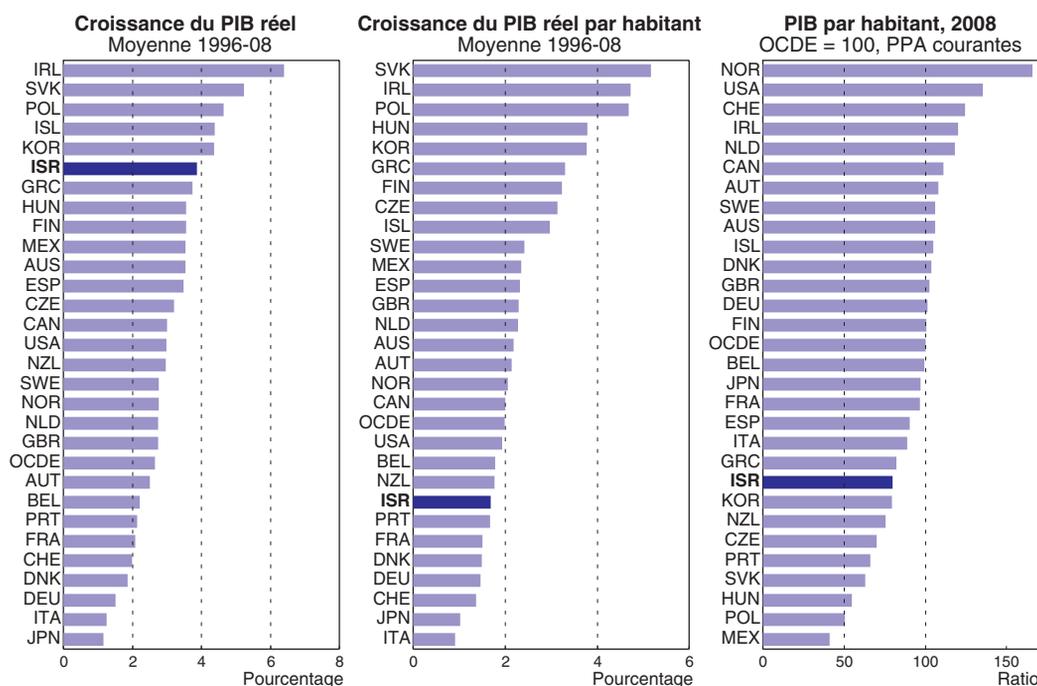
Le Programme de stabilisation économique de 1985 a été précipité par une crise découlant de l'accumulation de difficultés économiques pendant la période qualifiée aujourd'hui de « décennie perdue ». Les origines de cette crise résidaient dans la guerre du Kippour de 1973 et l'embargo consécutif sur le pétrole. De fortes augmentations des dépenses publiques au cours de la décennie suivante ont débouché sur une envolée de la dette publique à 300 % du PIB, ainsi que sur un assouplissement de la politique monétaire et d'amples dévaluations répétées, entraînant une montée de l'inflation à des niveaux qui, en 1983, relevaient de l'hyperinflation. Le secteur des entreprises et plusieurs autres (notamment l'assurance-maladie, les régimes de retraite et les *kibboutzim*) sont devenus tributaires des aides de l'État¹.

En 1983, une crise bancaire est venue aggraver encore la situation. Les lacunes de la réglementation des marchés de capitaux avaient permis aux banques d'investir dans leurs propres actions et de recommander à leurs clients d'acquérir des parts de leur capital. Il est en résulté une bulle qui a éclaté en 1983. Les cours des actions se sont alors effondrés et toutes les principales banques commerciales ont été nationalisées². La reprivatisation de ces établissements n'a débuté qu'en 1996, avec la vente de la banque Hapoalim. La banque Mizrahi a été, quant à elle, reprivatisée entre 1996 et 1998, et l'État a sensiblement réduit ses participations capitalistiques dans la banque Leumi et la Banque d'escompte israélienne en 2005 et 2006, respectivement.

Plusieurs instruments ont été utilisés en vue de remédier aux difficultés macroéconomiques du pays dans le cadre du Programme de stabilisation. Les principales mesures de lutte contre l'inflation ont consisté en un gel des salaires et des prix, conjugué à la mise en place d'un ancrage nominal (ainsi, au départ, le taux de change avec le dollar des États-Unis était fixe). La prodigalité budgétaire a été jugulée, notamment via l'interdiction faite au gouvernement de faire tourner la planche à billets pour combler les déficits (en vertu de la loi sur la non-impression de monnaie) et par le biais de coupes importantes dans les dépenses publiques. Une aide des États-Unis représentant 1.5 milliard d'USD a renforcé la crédibilité de ce programme. Ses effets se sont rapidement fait sentir : l'inflation a chuté de 400 % à 20 % en l'espace de quelques mois, la balance des paiements s'est stabilisée, et le déficit budgétaire a été nettement réduit.

1. Pour une description générale de la crise économique et des mesures prises pour y faire face par les pouvoirs publics, voir Bruno et Fischer (1986), Blass et Grossman (2001) ainsi que Barkai et Liviatan (2007).
2. Selon Sargent et Zeira (2008), les effets monétaires et budgétaires anticipés de l'opération massive de renflouement par l'État des détenteurs d'actions bancaires dont le cours avait chuté ont provoqué la dernière forte poussée d'inflation qui s'est produite en octobre 1983. Le gouvernement avait en effet pris l'engagement de rembourser à leurs détenteurs les moins-values subies sur ces actions bancaires, mais seulement au bout de quatre ou cinq ans. Dans la mesure où cet engagement était crédible, la dette publique augmentait implicitement d'un montant considérable, ce qui laissait augurer une future croissance monétaire.

obtenu lorsqu'on le compare avec les pays de l'OCDE sur la base de cet indicateur (graphique 1.1 et encadré 1.3). Au cours de la même période, la croissance du PIB par habitant n'a été que de 1.7 %, de sorte qu'Israël est nettement moins bien classé à cette aune par rapport aux pays de l'OCDE. À parité de pouvoir d'achat (PPA), le PIB par habitant représentait 80 % de la moyenne OCDE, soit un niveau à peu près identique à celui de la Nouvelle-Zélande et de la Corée, et légèrement inférieur à celui de la Grèce. Il reste cependant nettement en deçà du PIB par habitant des pays de l'OCDE qui arrivent en tête de classement.

Graphique 1.1. **Croissance à long terme d'Israël par rapport à celle des pays de l'OCDE¹**

Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. À l'exclusion du Luxembourg et de la Turquie.

Source : Bureau central des statistiques et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

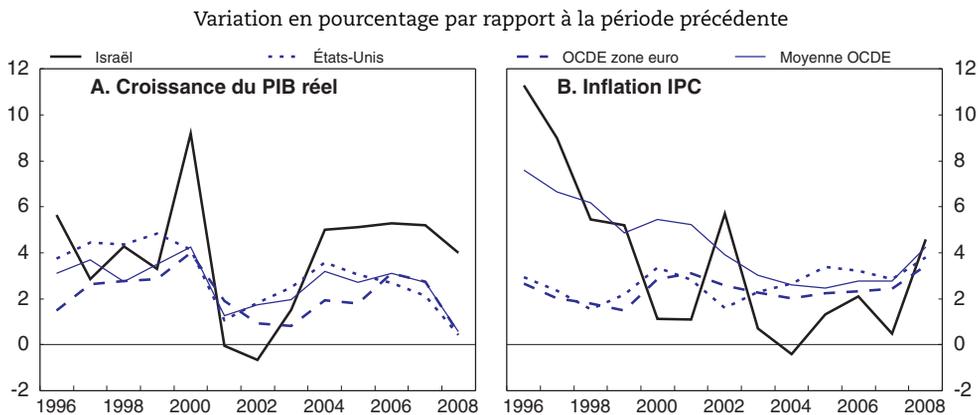
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774174240211>

Encadré 1.3. **Portée de cette Étude**

La présente *Étude* n'a pas pour objet de couvrir les territoires connus sous les noms de hauteurs du Golan, bande de Gaza et Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Néanmoins, en termes de couverture statistique, cette *Étude* repose presque exclusivement, pour des raisons techniques, sur les données macroéconomiques ou autres régulièrement publiées et actualisées par le Bureau central des statistiques (BCS) ou d'autres autorités, qui comprennent des données concernant Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie. Un nombre considérable d'Israéliens vivent dans ces zones. D'après des estimations figurant dans une récente publication des Nations Unies, la population israélienne totale de ces zones s'établissait, à la fin de l'année 2008, à 485 000, dont 195 000 à Jérusalem-Est (Nations Unies, 2009). Selon le Bureau central des statistiques, la population d'Israël était de 7 374 000 personnes à la fin de 2008, ce qui signifiait que les individus vivant à Jérusalem-Est et dans les implantations israéliennes en Cisjordanie représentaient 6.6 % de ce total. Leur poids relatif dans l'activité économique est probablement du même ordre. Pour la plupart des analyses présentées, les différences entre les données incluant ces zones et les données qui ne les couvrent pas sont probablement sans incidence qualitative sur les conclusions relatives à la politique économique, ne serait-ce que parce que ces travaux sont généralement axés sur les taux de croissance.

Plusieurs chocs ont influé sur le profil et le rythme de la croissance du PIB, même pendant la période relativement stable postérieure aux années 80 (graphique 1.2). L'immigration massive en provenance de l'ex-Union soviétique du début des années 90 a d'abord mis les finances publiques à rude épreuve, mais a ensuite débouché sur un choc positif du côté de l'offre, dans la mesure où cette nouvelle main-d'œuvre disposait d'un niveau relativement bon de qualifications et de compétences. L'économie a subi un double choc au début des années 2000. À la fin des années 90, le secteur des hautes technologies (voir ci-après) contribuait de manière importante au PIB. En conséquence, si la croissance a bénéficié de la bulle des sociétés « point-com », elle a pâti ensuite de son éclatement en 2001. En outre, la deuxième Intifada, qui a débuté à l'automne 2000, a amputé le tourisme et eu des effets économiques de plus vaste portée. L'expansion économique observée entre 2004 et 2008 a été exceptionnellement régulière, et caractérisée par un taux de croissance annuel de l'ordre de 5 %. Depuis lors, l'économie a été prise dans la récente récession mondiale.

Graphique 1.2. Évolution des taux annuels de croissance du PIB en volume et d'inflation



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/774184463216>

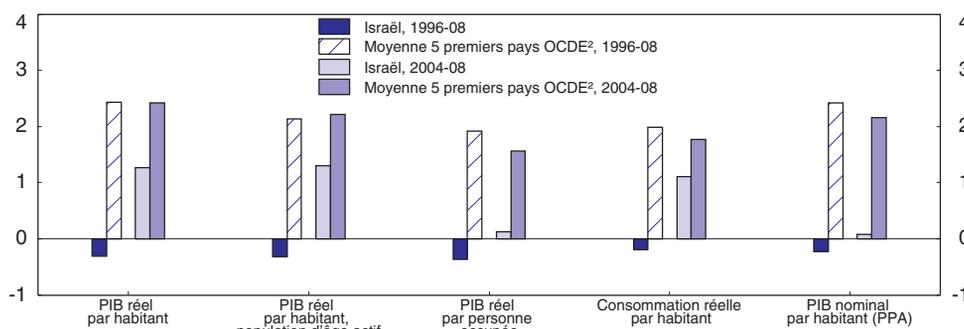
Par contre, Israël n'a connu aucun choc inflationniste majeur depuis le milieu des années 80, surtout par rapport à la période précédente (voir l'encadré 1.2). L'inflation annuelle s'est généralement établie nettement en deçà de 5 % depuis la fin des années 90, et ces dernières années, elle a été bien inférieure à la moyenne OCDE la plupart du temps (graphique 1.2). Néanmoins, comme indiqué dans le chapitre 2, le taux d'inflation s'est fréquemment trouvé en dehors de la fourchette retenue comme objectif par la Banque d'Israël. Cela tient en partie à la volatilité inhérente aux petites économies ouvertes. Toutefois, on observe également une forte répercussion immédiate des variations de taux de change sur les prix dans certains marchés relevant du secteur privé, ainsi que pour les prix réglementés dont la formule de calcul intègre des éléments fondés sur le dollar des États-Unis. Bien que le ciblage de l'inflation soit mis en œuvre depuis près de vingt ans, il n'a pas encore été inscrit dans la législation. Les progrès accomplis avec le dernier projet de loi sur cette question sont évoqués dans le chapitre 2.

La lenteur du processus de rattrapage que laisse transparaître le graphique 1.1 est confirmée par d'autres indicateurs. Le graphique 1.3 montre les écarts de croissance en

points de pourcentage entre Israël et la zone OCDE dans son ensemble et les compare aux écarts équivalents pour la moyenne des cinq pays de l'OCDE qui ont affiché le taux de croissance du PIB réel par habitant le plus rapide entre 1996 et 2008 (République slovaque, Irlande, Pologne, Hongrie et Corée). Ces écarts de taux de croissance dénotent le rythme de rattrapage en termes de développement économique. Le graphique confirme que pour la période 1996-2008, la croissance du PIB par habitant en volume a été plus faible en Israël que dans la zone OCDE, ce qui dénote un creusement et non une réduction de l'écart de niveau de vie par rapport à la zone OCDE. En outre, il montre que cela n'est pas directement lié à la composition démographique de la population, puisque le résultat obtenu est très similaire lorsqu'on effectue ce calcul en utilisant la population d'âge actif et non la population totale¹. De plus, ces résultats trouvent un écho dans les écarts de croissance de la consommation par habitant en volume, et de croissance du PIB nominal par habitant calculé à parité de pouvoir d'achat (graphique 1.3). À titre de comparaison, les cinq pays les mieux classés en termes de croissance du PIB par habitant au cours de la même période ont affiché en moyenne un taux de croissance supérieur de 2.5 points à celui de la zone OCDE, et ont obtenu de bons résultats à l'aune des autres indicateurs.

Graphique 1.3. Processus de rattrapage mesuré par différents indicateurs

Écart de taux de croissance annuelle moyen par rapport à l'ensemble de la zone OCDE¹, en points de pourcentage



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Hormis le Luxembourg et la Turquie.

2. Les cinq pays les mieux classés en termes de croissance du PIB par habitant sont la République slovaque, l'Irlande, la Pologne, la Hongrie et la Corée.

Source : Bureau central des statistiques et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

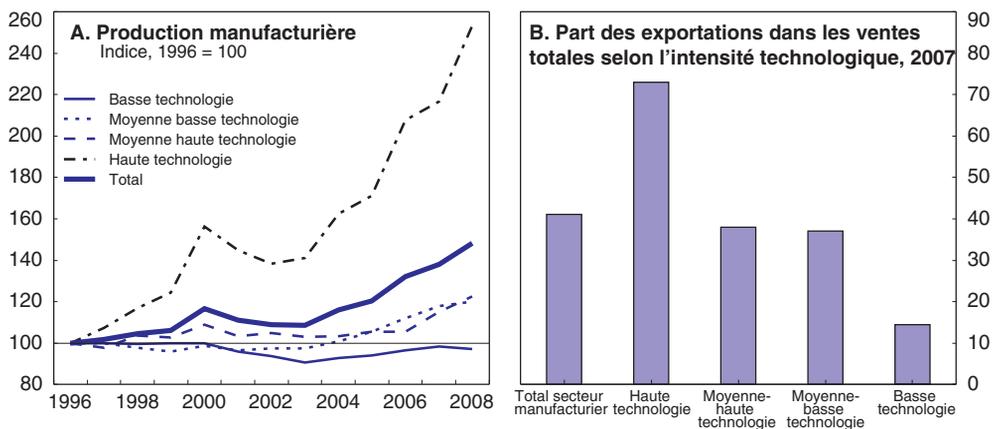
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774238264786>

Si la vigueur constante de la croissance du PIB israélien entre 2004 et 2008 reflète une nouvelle « vitesse de croisière » potentielle pour l'économie, ses perspectives de rattrapage sont un peu plus encourageantes. Pendant cette période, Israël a devancé la zone OCDE de plus d'un point de pourcentage en termes de croissance du PIB par habitant en volume, alors que cette avance était de plus de deux points pour la moyenne des cinq pays les plus performants. Il est intéressant de constater qu'entre 2004 et 2008, cet écart de croissance était en grande partie imputable à la progression relativement rapide de l'emploi, tandis qu'il n'existait quasiment pas d'écart en termes de croissance de la productivité de la main-d'œuvre (mesurée par l'augmentation du PIB par personne occupée dans le graphique 1.3). C'est une bonne chose compte tenu des taux d'emploi relativement faibles qui caractérisent Israël (voir ci-après), pour autant que l'économie soit capable d'accélérer la croissance de sa productivité du travail lorsque ses réserves de main-d'œuvre seront épuisées.

Un développement impressionnant des secteurs de haute technologie

Les activités de haute technologie ont été le fer de lance de la croissance. Les facteurs ayant contribué à ce rôle moteur sont les suivants : un secteur de la défense relativement ample, la formation des appelés à l'utilisation de technologies complexes pendant leur service militaire, un vaste réservoir de chercheurs au sein de la diaspora juive, et les compétences techniques et scientifiques apportées par la vague d'immigrants du début des années 90. En dehors du secteur de la défense, les principales activités de haute technologie sont la fabrication de composants informatiques, le génie logiciel, les technologies médicales et les produits pharmaceutiques. Ainsi, un des principaux fabricants mondiaux de médicaments génériques, Teva, a son siège en Israël. Les industries manufacturières de haute technologie ont connu une expansion très rapide et sont fortement orientées vers l'exportation (graphique 1.4)².

Graphique 1.4. **Production et exportations manufacturières par niveau de technologie**



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques et *Statistical Abstract of Israel* 2009.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/774257648213>

En dehors des secteurs de haute technologie, l'industrie diamantaire israélienne joue un rôle important au niveau mondial, représente une part conséquente des échanges et donne souvent lieu à la publication de statistiques spécifiques. Néanmoins, ce secteur ne représente qu'une faible proportion de la valeur ajoutée entrant dans le PIB. Il existe également un certain nombre d'activités manufacturières « traditionnelles » telles que le textile. La réussite de la mise en valeur des terres relativement pauvres du pays aux fins de production agricole a contribué de manière importante au développement économique initial d'Israël, mais le poids relatif de ce secteur n'est plus aujourd'hui que de 2 % du PIB environ. L'expérience connexe acquise en matière de gestion de ressources hydriques rares est devenue un autre domaine de spécialisation technologique.

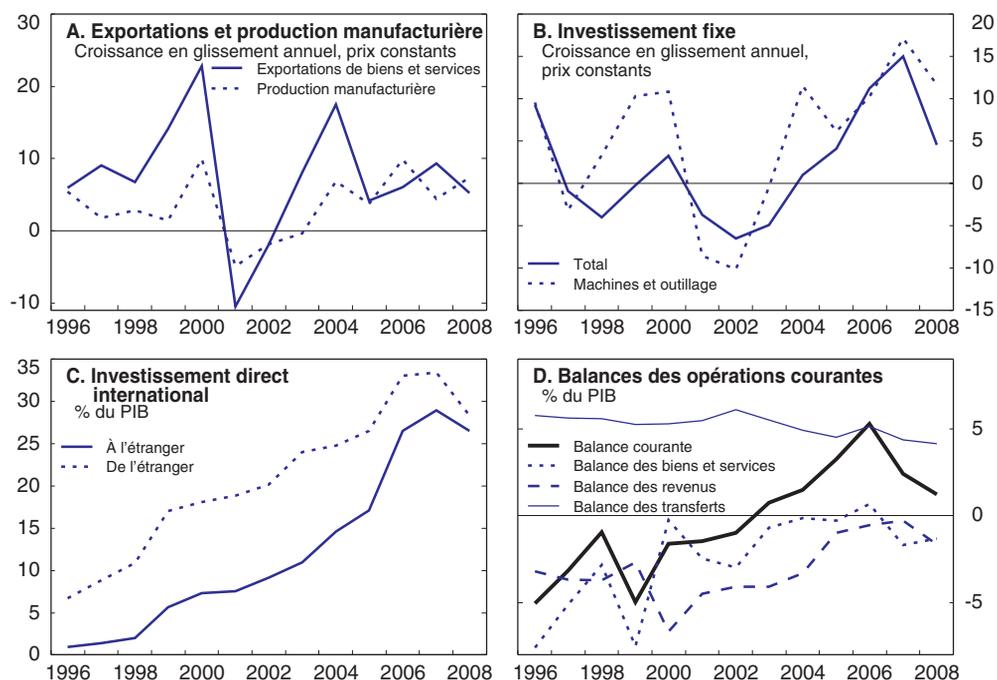
Les groupes fondés sur un socle familial et caractérisés par des structures de participation complexes et diverses constituent un trait essentiel du secteur des entreprises (notamment les groupes Arison, Ofer et Delek). Selon certaines estimations (Kosenko, 2000), les 20 plus grandes holdings familiales représentaient au total 30 % de la valeur de marché des actions des sociétés israéliennes, soit un niveau relativement élevé par rapport aux résultats obtenus en procédant au même calcul pour d'autres pays. Les

groupes sont fortement présents dans le secteur financier, puisque la moitié de toutes les banques et sociétés d'assurance du pays leur sont affiliées.

Les indicateurs globaux relatifs aux échanges, à la production manufacturière et à l'investissement font écho, souvent de manière amplifiée, à l'évolution de la croissance du PIB, ce qui reflète l'importance de la production destinée à l'exportation dans l'économie (graphique 1.5). Même en rythme annuel, le taux de croissance des exportations présente

Graphique 1.5. **Évolution des exportations, de la production manufacturière, de l'investissement et du solde des paiements courants**

En pourcentage



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/774264473563>

d'amples fluctuations. Ainsi, les exportations ont augmenté de 23 % en 2000 avant de reculer de 10 % l'année suivante. Malgré le volume considérable des exportations, le solde des échanges de biens et services est généralement négatif ; la demande d'importations destinées à la consommation finale est supérieure à la valeur ajoutée produite par le secteur exportateur (qui est lui-même à l'origine d'importations substantielles). L'ampleur des flux passés d'investissement direct de l'étranger signifie par ailleurs que le solde des revenus du compte courant est également déficitaire en règle générale. Néanmoins, le solde des transferts courants est fortement excédentaire (voir ci-après).

L'influence économique exceptionnelle des facteurs géopolitiques et historiques

Des relations économiques avec les autres pays et des régimes de propriété foncière atypiques

L'histoire d'Israël et les caractéristiques géopolitiques de la région influent sur plusieurs aspects de l'économie. Le pays est qualifié par certains d'« économie insulaire ».

Bien que les flux d'échanges et d'investissement entre Israël et le reste du monde soient considérables, ils sont relativement modestes avec les économies voisines du Moyen-Orient. Par ailleurs, les mouvements transfrontaliers de main-d'œuvre en provenance de Gaza et de la Cisjordanie vers Israël sont strictement limités. Cela a entraîné un élargissement des voies d'accès ouvertes aux travailleurs étrangers temporaires en provenance de destinations plus lointaines (telles que les Philippines et la Thaïlande), qui représentent maintenant environ trois quarts de la main-d'œuvre non israélienne. Les travailleurs non israéliens sont nombreux, et l'on estime à 12 % leur poids relatif dans l'emploi du secteur privé. Nombre d'observateurs considèrent que leur incidence sur le marché des emplois à bas salaire contribue à la pauvreté au sein de la population israélienne (voir ci-après et le chapitre 4).

Les liens économiques, en particulier avec les États-Unis et l'Europe, vont au-delà du commerce et de l'investissement. Comme le montre le graphique 1.5, Israël affiche un ample excédent des transferts courants, incluant non seulement les transactions entre administrations publiques (notamment au titre de l'aide militaire des États-Unis) mais aussi les transferts entre ménages ordinaires (y compris les envois de fonds) et les transferts aux organisations non gouvernementales (ONG) qui soutiennent un large éventail de groupes et de causes. Bien que le poids relatif des transferts courants ait diminué en pourcentage du PIB au cours des dernières années, il n'en reste pas moins significatif. En 2008, le solde des transferts courants s'établissait à 4.2 % du PIB, sachant que le solde des transferts privés représentait 2 % du produit intérieur brut. La même année, les trois pays de l'OCDE affichant les soldes des transferts courants les plus volumineux étaient le Mexique (2.3 % du PIB), la Pologne et le Portugal (1.5 % du PIB chacun).

Les droits de propriété foncière revêtent également un caractère un peu exceptionnel : 7 % seulement des terres sont des propriétés privées, 12 % appartiennent au Fonds national juif, et les 81 % restants sont détenus directement soit par l'État d'Israël, soit par l'Autorité d'aménagement³. La gestion des terres d'État, ainsi que l'aménagement de l'espace et les permis de construire plus généralement, relèvent de l'Administration foncière israélienne (AFI) – qui doit bientôt être transformée en Autorité foncière israélienne. Le marché foncier repose essentiellement sur le négoce entre acteurs privés des baux accordés par l'AFI (qui sont généralement d'une durée de 49 ou 98 ans)⁴. De récentes dispositions législatives réformant l'AFI et autorisant la conversion de certaines terres d'État louées à bail en propriétés privées sont évoquées dans le chapitre 5.

Des ressources substantielles affectées à l'armée et aux services de sécurité

Les dépenses publiques de personnel et d'équipement consacrées à la défense sont aujourd'hui nettement inférieures aux pics atteints précédemment, mais elles demeurent relativement élevées, puisqu'elles s'établissent aux alentours de 8 % du PIB, dont 1.5 point de pourcentage environ imputable à l'aide militaire des États-Unis⁵. Toutefois, même en tenant compte de cet élément, le budget de défense d'Israël représente en général un supplément de charges budgétaires de l'ordre de 5 points de PIB comparé à ceux de la majorité des pays membres de l'OCDE, qui s'établissent entre 1 % et 2 % du PIB.

L'entretien d'importantes forces armées est également lourd de conséquences en termes de ressources humaines. Le service militaire obligatoire (qui est d'une durée de trois ans pour les hommes et de deux ans pour les femmes, et suivi d'obligations de

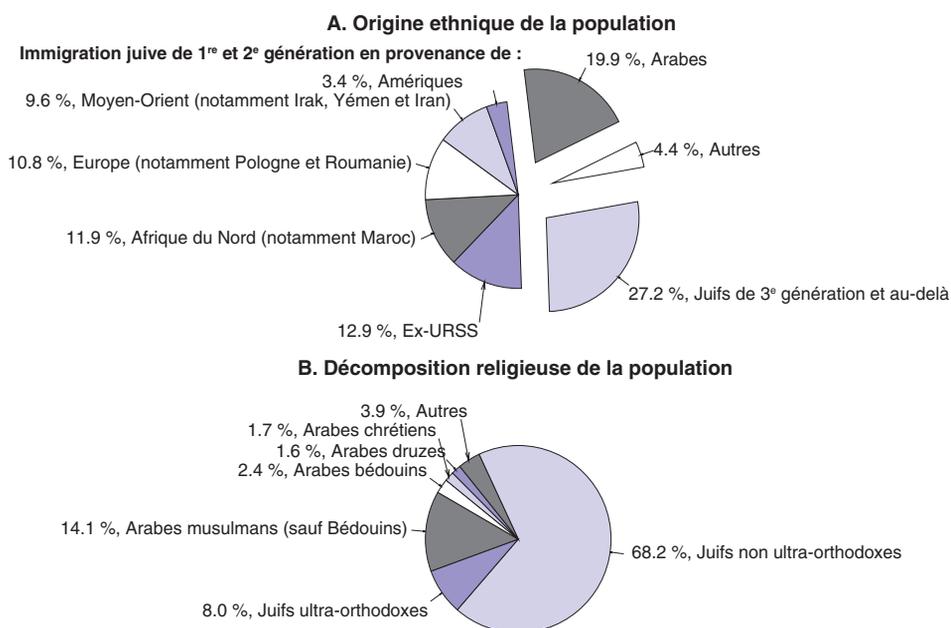
service de réserve) a des répercussions sur l'enseignement et le marché du travail, tout en contribuant aux divisions au sein de la société. Les Juifs ultra-orthodoxes et les Arabes israéliens en sont en effet exemptés, ce qui leur épargne les inconvénients du service militaire mais les prive également de toute une palette d'avantages accessoires par la suite, ainsi que d'autres aides. En outre, il ne fait guère de doute qu'une plus forte proportion des ressources est consacrée aux dispositifs de sécurité civile en Israël que dans la plupart des pays de l'OCDE. Les contrôles à l'entrée des bâtiments officiels sont très stricts ; on trouve fréquemment des agents de sécurité privés dans les réseaux de transport, les bureaux, les commerces, les restaurants et les bars ; et des dispositifs de détection similaires à ceux utilisés dans les aéroports se trouvent souvent dans les locaux de grandes dimensions.

Une société complexe

La société israélienne se caractérise par une multitude de priorités politiques différentes, enracinées dans des considérations ethniques et religieuses. La diversité des origines migratoires de la population juive d'Israël reste très manifeste (graphique 1.6, partie A). De plus, il existe une minorité juive ultra-orthodoxe (haredi) influente, en croissance rapide mais repliée sur elle-même, qui représente environ 8 % de la population totale (graphique 1.6, partie B)⁶. Les Arabes israéliens représentent quant à eux quelque 20 % de la population ; il s'agit en majorité de musulmans, mais il existe également des minorités importantes de chrétiens et de Druzes. Par ailleurs, les traditions nomades des bédouins (environ 2 % de la population) sont particulièrement distinctives. Du fait de cette multiplicité de cultures, il existe une ségrégation systématique dans certains domaines de l'action

Graphique 1.6. Composition de la population

En pourcentage de la population totale, en 2007



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques.

publique, instaurée en partie mais pas entièrement par nécessité. Ainsi, le système d'enseignement se caractérise par plusieurs filières parallèles. La démographie du pays est également inhabituelle. D'un point de vue historique, la croissance de la population a été alimentée dans une large mesure par les Juifs exerçant leur droit à la citoyenneté israélienne (*aliya*). Ce flot s'est tari depuis la grande vague d'immigration du début des années 90. Néanmoins, les populations arabe israélienne et ultra-orthodoxe conservent des taux de natalité élevés, ce qui alimente la pauvreté (voir ci-après).

La récession actuelle, la réponse des pouvoirs publics et les perspectives à l'horizon 2011

Un resserrement du crédit marqué mais pas alarmant

Contrairement à la plupart des précédents chocs subis par l'économie, la récente récession avait des origines presque exclusivement extérieures à Israël. La prudence des banques commerciales (imposée en partie par la réglementation), en particulier en matière de prêts aux ménages et aux entreprises, s'est traduite par l'absence d'excès significatif dans la distribution du crédit intérieur⁷. C'est en partie pour cette raison que le marché du logement n'a pas connu de bulle similaire à celles qui ont accentué la récession dans certains pays de l'OCDE. De plus et, avec le recul, heureusement, les progrès accomplis avaient été des plus limités concernant les « réformes » du secteur financier, qui, si elles avaient été menées à bien, auraient bien pu entraîner une augmentation des volumes d'actifs toxiques étrangers détenus en portefeuille. Bien qu'il ait été moins calamiteux que dans d'autres pays, le resserrement du crédit n'en a pas moins été prononcé au cours des mois qui ont suivi l'accélération de la crise mondiale en septembre 2008, en particulier sur le marché des obligations de sociétés. En outre, les fluctuations fortement corrélées des marchés d'actions mondiaux se sont répercutées sur les indices nationaux (graphique 1.7, partie B).

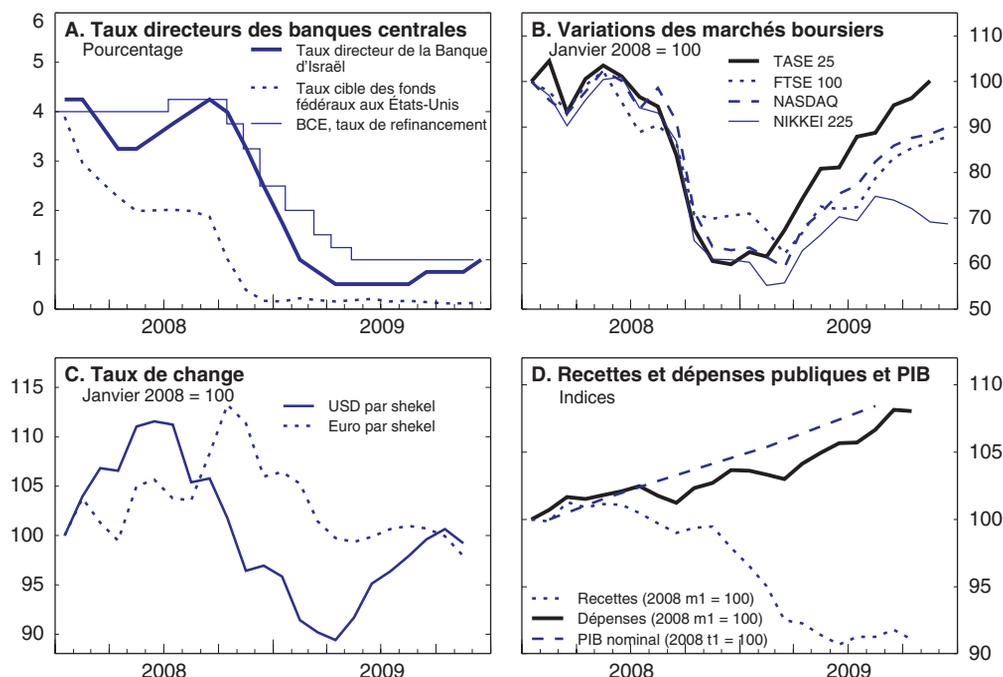
Des réponses à la crise globalement adaptées

Sur le plan de la politique monétaire, la réaction immédiate de la Banque d'Israël à la crise a consisté à réduire son taux directeur à la suite des événements de septembre 2008. Ce taux a été abaissé par paliers de 4.25 % à 0.50 % en mars 2009, puis il a été maintenu à ce niveau pendant plusieurs mois (graphique 1.7, partie A). Comme dans de nombreuses autres économies, ces réductions du taux directeur n'ont pas été intégralement répercutées sur les emprunteurs au départ, les banques révisant peu à peu les primes de risque à la hausse.

Ces mesures ont été étayées par des achats d'obligations d'État sur le marché secondaire, destinés à accroître la liquidité et à renforcer l'impact des modifications de la politique monétaire sur les taux d'intérêt à long terme. Ces interventions se sont étalées sur la période de mars à août 2009. En outre, la Banque d'Israël a apporté des ajustements techniques à ses opérations monétaires en vue de modifier la composition des liquidités dans le sens d'un renforcement des actifs à plus longue échéance. Plus précisément, la Banque a réduit l'absorption des excédents de liquidités effectuée au moyen de *Makam* (effets à court terme émis par la banque centrale), a accordé davantage de prêts par voie de réescompte, a proposé des prises en pension d'une durée supérieure à un jour ou une semaine, et a resserré le « corridor » défini autour de son principal taux directeur (c'est-à-dire l'écart entre le taux de sa facilité de dépôt et celui de sa facilité de prêt). De plus, de manière quelque peu controversée, la Banque d'Israël a élargi et prolongé un programme d'achats journaliers de devises annoncés d'avance, qui a débuté

Graphique 1.7. Évolutions récentes sur les plans monétaire, financier et budgétaire

En pourcentage



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques, Banque d'Israël et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774328536134>

au printemps 2008. Ce programme a fonctionné jusqu'en août 2009, et depuis la Banque intervient de façon discrétionnaire. Ce point est approfondi dans le chapitre 2.

Le gouvernement est également intervenu assez rapidement en prenant des mesures destinées à soutenir le marché des obligations de sociétés et assouplir les conditions du crédit pour les entreprises en général. Le marché des obligations des sociétés, qui était devenu une source essentielle de financement des entreprises et un important vecteur de placement pour les régimes de retraite, a pratiquement cessé de fonctionner à un moment donné. Les autorités ont alors mis en place des fonds d'investissement étayés en partie par des fonds publics, pour maintenir le marché à flot. Plus globalement, le soutien apporté au secteur financier a pris la forme de garanties accordées aux banques (il semblerait qu'aucune d'elles n'ait encore fait jouer ces garanties) et d'une garantie temporaire des rendements de l'épargne accumulée dans le cadre du deuxième pilier du système de retraite. Cette dernière initiative a été motivée en partie par des préoccupations concernant le bien-être de certaines personnes âgées, mais aussi par la crainte que la situation défavorable du marché ne puisse entraîner un mouvement de fuite par rapport aux plans d'épargne à long terme.

Plusieurs mesures ont également été prises pour soutenir le secteur des sociétés non financières et aider les chômeurs, même si leur effet de relance budgétaire global est resté modeste. En mars 2009, le ministère des Finances a annoncé un programme incluant un certain nombre de mesures de dépenses (voir l'encadré 1.4), qui prévoyait notamment des

dépenses de 9.5 milliards de NIS (soit l'équivalent de 1.2 point de PIB environ) sous la forme d'investissements accélérés en infrastructures. D'autres mesures d'aide étaient prévues en faveur des petites et moyennes entreprises (PME), de l'innovation, des politiques actives du marché du travail et des chômeurs (par le biais des conditions d'ouverture des droits aux prestations de chômage). Néanmoins, le total des dépenses envisagées au titre de ces mesures était modeste. En outre, la mise en œuvre de ce programme avait tout juste commencé qu'il était déjà rattrapé par les débats plus vastes relatifs à la préparation du budget 2009-10. Partant, la « réponse » budgétaire à la crise est devenue plus difficile à cerner⁸. Néanmoins, il est clair que l'ampleur globale des mesures prises en termes budgétaires est restée limitée, surtout comparée à celle des programmes élaborés par certains pays de l'OCDE. Ainsi, bien que certaines dépenses d'infrastructures aient été accélérées, les sommes engagées sont très loin des montants évoqués dans le programme de mars. Au maximum, les mesures susmentionnées et les dispositions fiscales sont estimées représenter au total seulement 0.5 point de PIB environ dans le budget 2009-10.

Encadré 1.4. **Mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise**

Mesures de soutien des marchés de capitaux

Plusieurs initiatives ont été prises pour soutenir directement le marché des obligations de sociétés :

- l Des fonds d'investissement privés étayés en partie par des capitaux publics ont été mis en place. La contribution de l'État à ces fonds a été de 1.1 milliard de NIS, pour un financement total de 4.5 milliards de NIS. Ces dépenses seront comptabilisées comme allocation de crédits publics (inscrites au chapitre des dépenses), mais ne seront pas incluses dans le déficit général.
- l L'application des règles d'évaluation au prix du marché a été suspendue pour les investisseurs institutionnels, dans la limite de 3 % de leurs actifs et à condition qu'ils s'engagent à conserver les obligations considérées jusqu'à leur échéance. En outre, l'Autorité israélienne des valeurs mobilières a proposé un cadre pour les procédures de restructuration des obligations de sociétés.
 - v Un cadre juridique a été créé pour permettre la nomination de responsables de prêts chargés d'aider les sociétés ayant émis des obligations par le passé à gérer leurs titres de créance négociables.
 - v Une exonération fiscale temporaire a été accordée aux investisseurs étrangers sur les intérêts d'obligations de sociétés, et le taux d'imposition des dividendes d'origine étrangère a été réduit.

Les autres mesures adoptées incluaient :

- l des garanties accordées aux banques par l'État à hauteur de 5 milliards de NIS ;
- l des dispositions spéciales permettant aux petites et moyennes entreprises (PME) d'acquitter leurs impôts par versements échelonnés, et un allègement des obligations imposées en termes de garanties aux entreprises travaillant comme fournisseur pour l'État (dont la valeur est estimée à 0.8 milliard de NIS) ;
- l une garantie relative à l'épargne-retraite, assurant aux adhérents de fonds de prévoyance âgés de 57 ans ou plus un rendement réel minimum égal à celui de fin novembre 2008. Si cette garantie devait jouer, les paiements seraient reçus par les établissements financiers, et non par les adhérents individuels.

Encadré 1.4. **Mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la crise** (suite)

Autres mesures

La liste suivante est fondée sur un « train de mesures » présenté par les autorités en mars 2009. L'évolution de ces mesures depuis lors, ainsi que des problèmes de mise en œuvre, font que les valeurs indiquées sont susceptibles de ne plus être d'actualité. Aucune précision sur la répartition dans le temps des montants estimés n'a été fournie dans le cadre du train de mesures, ce qui complique encore l'évaluation de l'impact potentiel de ces mesures sur les budgets annuels.

- | Investissements en infrastructures accélérés (pour un montant de 9.5 milliards de NIS, sachant que les financements supplémentaires effectivement engagés sont apparemment nettement inférieurs à cette somme).
- | Accroissement des garanties de crédit publiques aux exportateurs (3 milliards de NIS).
- | Garanties pour la construction de logements (à hauteur de 0.2 à 0.5 milliard de NIS).
- | Crédits aux entreprises, pour un montant estimé à 0.3 milliard de NIS, augmentation totale du crédit estimée à 1.55 milliard de NIS, et accroissement des contributions de l'État aux fonds de capital-investissement axés sur les PME.
- | Investissements dans la recherche-développement (R-D) : augmentation du budget des services du Scientifique en chef (0.35 milliard de NIS), du Fonds pour les biotechnologies (0.25 milliard de NIS), et du Fonds pour la R-D périphérique (0.05 milliard de NIS).
- | Politiques actives du marché du travail (0.54 milliard de NIS).
- | Assouplissement des conditions d'ouverture des droits aux prestations de chômage. En juin 2009 a été mis en place un mécanisme suivant lequel des critères d'accès moins stricts sont appliqués dès lors que le taux de chômage franchit la barre de 7.5 %.

Quoi qu'il en soit, le budget 2009-10 a été axé sur la réalisation des objectifs définis en matière de dépenses, de sorte que ces mesures ont été implicitement financées dans une certaine mesure (chapitre 2).

Somme toute, l'ampleur relativement modeste des mesures actives de relance budgétaire prises par les autorités a été bienvenue. La dette publique atteignait en effet déjà un niveau excessif en pourcentage du PIB avant la crise (voir ci-après), et la baisse sensible des recettes (qui a touché uniquement les impôts, et non les cotisations sociales) a joué un rôle de stabilisateur automatique, tout en entraînant un creusement marqué du déficit. Au milieu de l'année 2009, les recettes avaient diminué de 8 % environ en termes nominaux par rapport au début de 2008, tandis que les dépenses avaient augmenté dans les mêmes proportions (graphique 1.7, partie D).

Relance des discussions sur la réglementation et la surveillance financières

Comme ailleurs, la crise financière mondiale suscite des débats sur la réglementation et la surveillance des marchés de capitaux. Plus précisément, le dernier *Rapport annuel* de la Banque d'Israël (Banque d'Israël, 2009) formule un certain nombre de recommandations. Ces dernières comprennent un appel à mieux surveiller les établissements non bancaires, faisant ainsi allusion à un débat de longue date sur le dispositif de surveillance. Actuellement, les banques sont contrôlées par la Banque d'Israël, les marchés de valeurs mobilières et les fonds communs de placement sont placés sous la responsabilité de l'Autorité israélienne des valeurs mobilières, tandis que

les compagnies d'assurances, les régimes de retraite et les fonds de prévoyance sont surveillés par le ministère des Finances. Les critiques à l'adresse de ce dispositif se sont principalement concentrées sur les questions d'indépendance dans l'exercice des missions du ministère⁹. Le ministère conduit sa mission de surveillance par l'intermédiaire d'un département ordinaire (la Commission du marché financier, des assurances et de l'épargne) qui n'est protégé ni par une loi ni par des procédures budgétaire spécifiques. Cette surveillance *via* le ministère est un peu inhabituelle. Bien que cela n'ait pas posé de problème manifeste jusqu'ici, les autorités devraient envisager de confier cette mission à un organisme plus indépendant. Plusieurs experts discutent des mérites relatifs d'une supervision bancaire par la banque centrale, mais il n'y a pas de consensus robuste sur cette question, qui reflète largement l'état des débats similaires menés ailleurs. En outre, certains plaident pour un abandon plus radical du dispositif de surveillance « sectorielle » (voir encadré 1.5). Toutefois, une réforme aussi profonde devrait être abordée avec prudence car la crise financière a un peu obscurci les avantages relatifs des différents modes d'organisation de la surveillance.

Encadré 1.5. Modes d'organisation de la surveillance du secteur financier dans les pays de l'OCDE*

Surveillance financière sectorielle : les différents segments des services financiers, comme la banque, l'assurance et les valeurs mobilières, sont soumis à des autorités de contrôle distinctes, la formule la plus courante consistant à inclure le contrôle bancaire dans les missions de la banque centrale (l'Espagne, les États-Unis et la France partageant par exemple cette approche). Des autorités distinctes peuvent accroître leur spécialisation dans leurs domaines respectifs.

Organe unique de surveillance intégrée : dans le modèle intégré, toutes les fonctions de surveillance sont placées sous la responsabilité d'une seule organisation faitière. La Financial Services Authority (FSA) du Royaume-Uni est souvent citée comme l'exemple classique de cette approche. Son principal avantage est de gagner en efficacité en combinant les tâches et en ayant une vue unifiée de l'ensemble des risques de marché. Dans la pratique, il y a des variantes autour de deux grands modèles. Un organisme unique peut être totalement intégré en ce qui concerne ses fonctions internes (par exemple, avec des directions pour les agréments, la surveillance et l'application de la réglementation, plutôt que par référence aux segments du secteur financier) ou n'être guère plus qu'une association formelle de directions sectorielles semi-autonomes.

Modèle bicéphale dit « Twin-peaks » : l'Australie et les Pays-Bas ont adopté le modèle bicéphale, qui organise la surveillance autour de deux grands objectifs, la « réglementation prudentielle » et la « conduite des entreprises » au lieu d'une surveillance par fonctions, comme c'est actuellement le cas en Israël. Dans ce système, il y a deux organismes intégrés de surveillance, l'un chargé de la sécurité et de la solidité prudentielle de l'ensemble des institutions financières et l'autre de la conduite des entreprises.

* Voir de Michelis (2009) pour une étude plus précise.

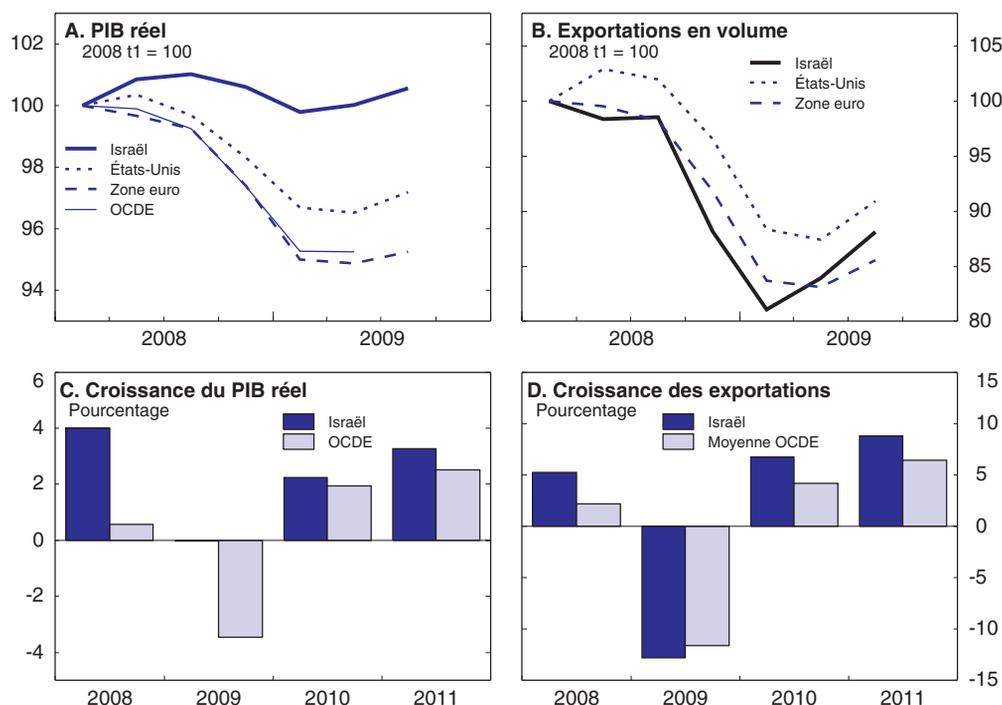
D'autres recommandations du rapport de la Banque mettent l'accent sur les mesures tendant à renforcer la transparence et la rigueur des institutions financières dans leurs analyses, comme les règles qui limitent le recours aux agences de notation et accroissent la communication relative aux instruments hors bilan. Le rapport recommande en outre un suivi attentif du marché naissant de la titrisation à la lumière des évolutions observées

ailleurs. Un peu en marge de la récente crise, des préoccupations continuent de s'exprimer quant à la concentration du secteur bancaire ; cet aspect sera brièvement examiné au chapitre 5.

Premières manifestations de la reprise de l'activité économique et révision en hausse des prévisions

Comme ailleurs, le recul de l'activité réelle se révèle moins marqué qu'on ne le craignait initialement. Techniquement, l'économie est sortie de la récession au deuxième trimestre 2009 avec une croissance de 1 % du PIB d'un trimestre sur l'autre (en données annualisées) et a continué de croître au troisième trimestre. Du point de vue du niveau du PIB réel, la récession a été bien moins grave que dans la zone OCDE (graphique 1.8, partie A). Cela étant, le volume des exportations s'est effondré dans les mêmes proportions que dans les pays de la zone euro et aux États-Unis (partie B), et la baisse, en points, du PIB réel a tout de même été considérable.

Graphique 1.8. **Évolutions et prévisions récentes du PIB et du commerce extérieur**



Note : Pour des raisons techniques, ce graphique utilise des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774338202030>

Des facteurs ponctuels positifs, notamment l'accélération des ventes de voitures dans la perspective d'une augmentation de la taxe sur les achats de véhicules expliquent en partie la croissance positive des deuxième et troisième trimestres 2009. Néanmoins, ce résultat porte en lui quelques germes de reprise : ainsi, la croissance de la consommation de biens non durables comme celle des exportations est redevenue positive au deuxième trimestre. L'amélioration des perspectives a entraîné une révision en hausse des prévisions. Selon les prévisions de l'OCDE établies pour les *Perspectives économiques de*

l'automne 2009 (avant la publication des chiffres du PIB pour le troisième trimestre), la croissance devrait être nulle en 2009 et ressortir à 2.2 et 3.3 % respectivement en 2010 et 2011 (graphique 1.8, partie C et tableau 1.1). On s'attend à un renforcement de la consommation et de l'investissement et à une contribution positive de l'accélération de la formation de stocks, ainsi qu'à un redressement sensible du commerce extérieur. Phénomène intéressant, les résultats d'un modèle d'équilibre général stochastique dynamique (DSGE) indiquent que l'économie israélienne en général connaît un ajustement flexible des prix et devrait effectivement se remettre relativement rapidement de la récession¹⁰. Bien que le marché du travail soit généralement réactif à la situation économique, certains décalages n'en existent pas moins et on n'attend pas de baisse du taux annuel de chômage avant 2011.

Tableau 1.1. Perspectives économiques à court terme

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Prix courants milliards de NIS	Pourcentages de variation, volume (prix de 2005)				
Consommation finale privée	359.9	6.4	3.6	0.1	2.6	3.3
Consommation finale publique	165.0	3.4	1.9	3.0	1.7	0.4
Formation brute de capital fixe	111.7	15.0	4.5	-6.3	3.7	5.5
Demande intérieure finale	636.6	7.1	3.3	-0.4	2.6	2.9
Variation des stocks (contribution à la croissance du PIB réel)	10.4	-0.8	-0.6	-0.4	0.6	0.0
Dépenses intérieures totales	647.0	6.2	2.8	-0.7	3.1	2.9
Exportations de biens et services	277.0	9.3	5.2	-12.8	6.8	8.8
Importations de biens et services	274.0	11.8	2.3	-14.9	10.0	7.8
Solde extérieur (contribution à la croissance du PIB réel)	3.1	-1.0	1.2	1.0	-0.9	0.4
Produit intérieur brut, volume, prix du marché	650.0	5.2	4.0	0.0	2.2	3.3
Déflateur du PIB	-	0.4	1.8	5.0	1.9	1.9
<i>Pour mémoire :</i>						
Inflation (IPC), augmentation moyenne		0.5	4.6	3.4	3.3	1.7
Inflation (IPC), augmentation décembre à décembre		3.4	3.8	4.3	2.0	1.7
Déflateur de la consommation privée		1.5	4.7	2.4	2.9	1.8
Taux de chômage		7.3	6.1	8.5	9.2	7.0
Solde financier des administrations publiques (% du PIB) ¹		-0.2	-2.4	-5.9	-4.9	-3.9
Balance courante (% du PIB)		2.4	1.2	2.9	1.9	2.0

Note : Pour des raisons techniques, ce tableau utilise des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

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

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, et Bureau central des statistiques d'Israël.

Les craintes suscitées par une éventuelle spirale déflationniste se sont de même apaisées. De fait, en août 2009, la Banque d'Israël a porté son taux directeur de 0.5 à 0.75 % à compter de septembre ; or, aucune banque centrale de l'OCDE n'a encore relevé son taux directeur au stade actuel de la récession. Ce relèvement a marqué plus une atténuation de l'orientation expansionniste qu'une volonté de resserrement monétaire. Même après ce relèvement, les taux d'intérêt réels sur le marché sont restés bas et les communiqués de presse de la Banque ne donnent pas à penser que cette initiative annonce le début d'une série de relèvements du taux directeur. De fait, la Banque a laissé son taux inchangé pour octobre et novembre, mais elle l'a relevé à 1 % en décembre (dernière décision prise avant la finalisation de la présente *Étude*). L'inflation s'est accélérée ces derniers mois en raison

d'alourdissements de la fiscalité indirecte et d'effets de change sur la composante « logement » de l'indice de référence de l'inflation (voir chapitre 2). Toutefois, début décembre, il n'y avait aucun signe de montée sensible des tensions inflationnistes. L'un des indicateurs des anticipations d'inflation que privilégie la Banque (fondé sur une comparaison des rendements des obligations d'État indexées et non indexées) a continué de montrer que l'inflation à 12 mois ne dépasserait pas la hausse de 1-3 % de l'IPC non corrigé retenue comme objectif, tout en affleurant à la moitié supérieure de cette fourchette. On pense que les marchés ont pris en compte les précédentes augmentations du taux directeur, et la Banque affirme que c'est l'un des facteurs qui ont motivé sa décision de relever son taux directeur. Les agrégats monétaires s'étaient inscrits en forte hausse à la suite de la crise financière mondiale. Cependant, une baisse a été enregistrée à l'automne 2009, et l'on pense que la progression antérieure n'a pas sensiblement attisé les tensions inflationnistes.

Au-delà de la récession, les défis pour la politique économique

Exacerbation des arbitrages pour la politique budgétaire

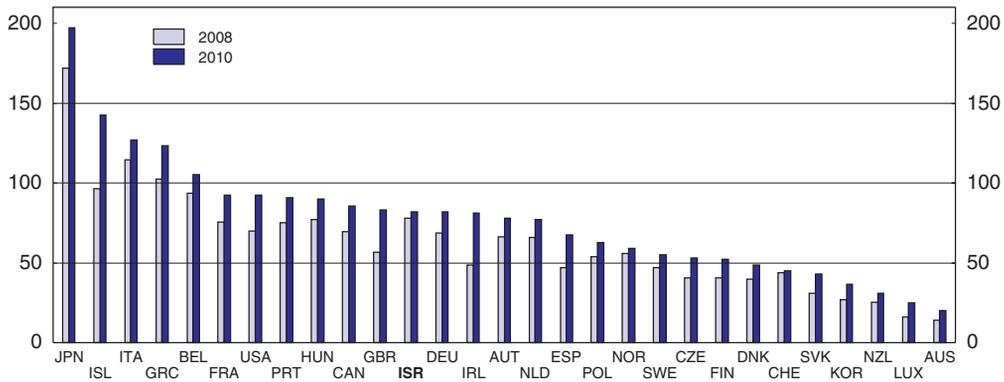
Alors que la nouvelle ère ouverte vers 1985 pour la formulation des politiques a permis de ramener l'inflation à un niveau nettement inférieur à 10 %, le succès de la politique budgétaire a été plus limité et de rudes défis restent à relever. On a assisté à une réduction largement saluée des parts très élevées des dépenses et des recettes publiques dans le PIB, ce qui traduit le passage plus général à une économie plus fondée sur le marché. De fait, le ratio des dépenses publiques civiles primaires au PIB (hors charges d'intérêts et dépenses militaires) est désormais faible par rapport à nombre de pays de l'OCDE ; en 2008, il s'est établi à 33 % du PIB, contre une moyenne de 41 % dans la zone OCDE.

Toutefois, la dette publique doit encore être ramenée dans des limites plus confortables. Certes, des progrès considérables ont été accomplis ; à la fin des années 80, le ratio de la dette au PIB a été assez rapidement réduit par rapport aux niveaux extrêmes qu'il avait atteints, avant de connaître de nouvelles baisses dans les années 90. Mais il n'y a guère eu de réduction régulière depuis lors. Ce ratio a atteint un plancher aux alentours de 85 % en 2000, mais a rebondi pour ressortir à 100 % lors de la récession suivante avant de revenir à 78 % en 2008. La récession actuelle devrait le voir remonter à près de 82 % en 2010 (graphique 1.9). Conscientes du problème de la dette publique, les autorités entendent ramener le ratio à 60 % – soit le plafond prévu par les critères de Maastricht. Avant la récession actuelle, on espérait généralement que l'on y parviendrait à la mi-2010, mais cet objectif a été reporté. Le gouvernement a établi son budget de façon à maintenir le déficit de l'administration centrale (hors crédits nets) à 6 % et 5.5 % du PIB en 2009 et 2010, respectivement, et prévoit de le ramener à 3 % du PIB en 2011.

Une réduction soutenue du poids de la dette publique aurait deux grands effets positifs. Plus directement, un recul marqué et continu du ratio libérerait des capitaux (en réduisant l'« effet d'éviction ») et allégerait les charges de service de la dette. Autre effet moins facilement mesurable, mais tout aussi important pour une économie ouverte, le pays risquerait moins de basculer dans des configurations macroéconomiques déplaisantes, comme une perte de confiance dans la dette souveraine et la dépréciation du cours de change et la poussée d'inflation qui en résulteraient. Contenir de telles menaces devrait en outre réduire davantage les coûts de service de la dette grâce à une diminution des primes de risque.

Graphique 1.9. La dette publique d'Israël : comparaison internationale

En pourcentage du PIB



Note : Pour des raisons techniques, ce graphique utilise des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86 et estimations de l'OCDE pour Israël.

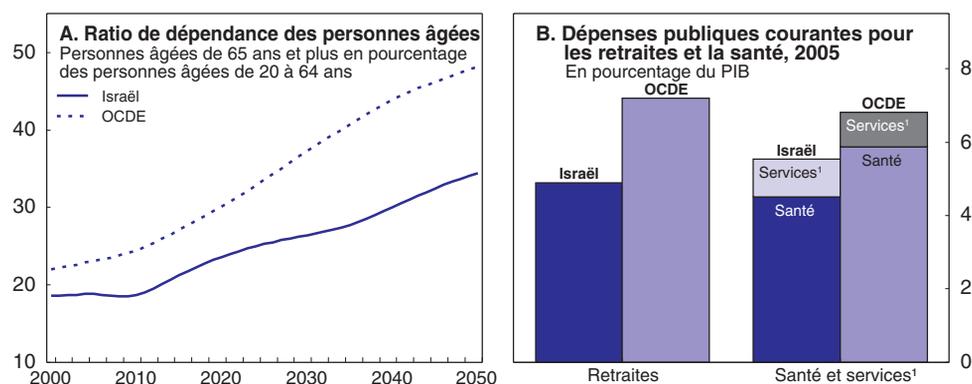
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774371835433>

À certains égards, les responsables israéliens ont la tâche plus difficile que leurs homologues de bien des pays de l'OCDE lorsqu'il s'agit de réduire la dette. On l'a vu, les dépenses militaires sont relativement élevées, ce qui ajoute à la charge budgétaire. De plus, comme les dépenses publiques civiles ont été comprimées, on a sans doute déjà récolté une bonne partie des fruits immédiats des réductions de dépenses par les gains d'efficacité et les coupes dans les services et transferts. De fait, dans certains domaines, les économies ont peut-être été « excessives » et des dépenses supplémentaires pourraient être nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique structurelle. Enfin, la marge de manœuvre en matière fiscale est également limitée et les impôts qui affectent particulièrement les entreprises, comme l'impôt sur les bénéfices des sociétés, devraient plutôt être réduits compte tenu du rôle important joué par des entreprises à forte mobilité internationale dans l'économie du pays.

Cela étant, les charges budgétaires supplémentaires liées au vieillissement démographique semblent devoir être moins lourdes que dans nombre de pays de l'OCDE. La jeunesse de la population du pays y contribue: le taux de dépendance des personnes âgées y est de 19 % contre une moyenne de 24 % pour la zone de l'OCDE (graphique 1.10). Le vieillissement démographique va bientôt s'accélérer, mais de façon moins marquée que la moyenne OCDE. Ces conditions favorables expliquent en partie pourquoi les dépenses publiques actuelles au titre des pensions et des soins de santé sont relativement limitées par rapport au PIB (graphique 1.10). En outre, le niveau des retraites publiques est comparativement modeste et, en tant que tels, les engagements budgétaires futurs dans ce domaine ne paraissent pas contraignants (voir chapitre 4). Plus incertaines sont les implications du vieillissement pour les dépenses publiques de santé. Les transferts des recettes fiscales générales jouent un rôle important dans le financement du régime de type assurantiel (voir encadré 1.6), et le vieillissement risque d'aller de pair avec des pressions en faveur de l'accroissement de ces transferts, car l'évolution des techniques médicales devrait continuer de générer des demandes de nouveaux traitements.

Le chapitre 2 de la présente *Étude* se concentre sur les options envisageables pour accroître la fiscalité et il donne un aperçu général des problèmes en matière de dépenses. Les possibilités de mesures de réduction du déficit par les dépenses et la fiscalité

Graphique 1.10. Indicateurs des dépenses liées au vieillissement démographique



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Services destinés aux personnes âgées et handicapées.

Source : Bureau central des statistiques ; OCDE, Base de données sur la population active et OCDE, Base de données sur les dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774406281362>

Encadré 1.6. Principales caractéristiques du système de santé

À la suite de la vaste réforme de 1995, les soins de santé sont organisés dans le cadre d'un système de « réseaux de soins coordonnés » dans lesquels les particuliers bénéficient d'une couverture universelle par le plan d'assurance de base (avec des cotisations obligatoires pour les personnes occupant un emploi) et choisissent entre des réseaux concurrents (ou « fonds de santé »)*. Il existe quatre fonds : Clalit Health Services, Maccabi Healthcare Services, Meuhedet et Leumit Health Fund. Ils sous-traitent les services de soins de santé à des prestataires qui recouvrent un ensemble d'institutions privées et publiques. Les cotisations obligatoires sont déduites des salaires et versées sur les comptes de l'Institut national d'assurance (*HaMosad LeBitu'akh Leumi*). Contrairement à la plupart des autres cotisations d'assurance à l'Institut, elles ne sont pas versées dans un compte central fongible, mais sont transmises directement aux réseaux de soins coordonnés. Ces flux de cotisation sont abondés par des transferts publics de recettes de l'administration publique pour financer un éventail de prestations d'assurance de base.

Le système comporte une seconde strate comprenant des assurances complémentaires réglementées auxquelles les particuliers versent des cotisations supplémentaires pour bénéficier d'un éventail de soins plus large. Environ 80 % des ménages souscrivent une assurance complémentaire tandis que 20 % contractent aussi une assurance santé purement privée (Banque d'Israël, 2008). Comme dans les régimes de soins de santé d'autres pays, les services de santé et les médicaments couverts par les prestations de base font souvent l'objet de débats politiques. Dans le cas d'Israël, la discussion porte aussi sur la division entre couverture de base et couverture complémentaire.

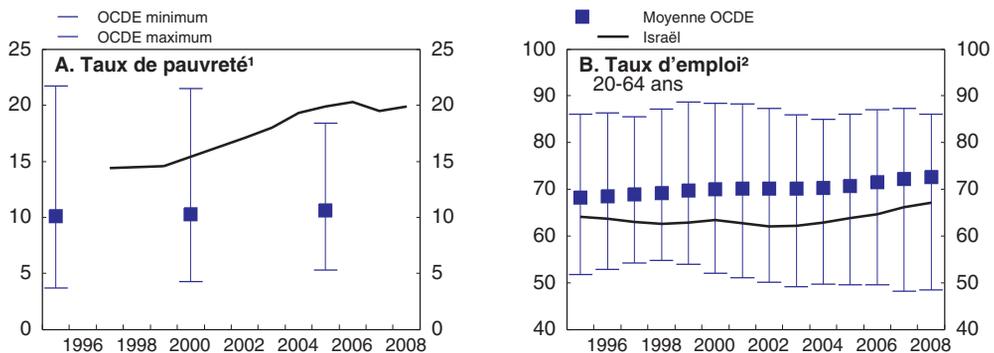
* Pour une description générale du système de santé, voir Rosen (2003), et pour une étude de l'assurance complémentaire, voir Banque d'Israël (2008).

dépendent en très grande partie de réformes structurelles viables. Les Études futures reviendront de façon approfondie sur les différents aspects des dépenses et de la fiscalité en vue de trouver d'autres solutions. Ce chapitre est en outre consacré à la règle budgétaire utilisée pour fixer les augmentations annuelles des dépenses et à d'autres caractéristiques de la procédure budgétaire.

Des taux de pauvreté élevés liés à la faiblesse des taux d'emploi

Israël souffre de niveaux de pauvreté élevés pour une économie développée. La pauvreté relative a longtemps été supérieure à la moyenne OCDE et a augmenté considérablement au début des années 2000. Par exemple, si l'on se réfère à l'un des indicateurs classiques de l'OCDE reposant sur la moitié du revenu médian normalisé (voir chapitre 4), en 2005 19.9 % des Israéliens étaient en dessous du seuil de pauvreté relative, plus que dans aucun pays de l'OCDE (graphique 1.11, partie A), y compris des pays comme le Mexique et la Turquie, qui en sont à des stades de développement économique allant de pair avec de fortes disparités de revenus. Depuis, le taux de pauvreté s'est stabilisé aux alentours de 20 % ; en 2008, il était de 20.3 %. Le problème de la pauvreté est lié à un taux d'emploi relativement bas, même si la reprise de l'activité économique entre 2004 et 2008 a entraîné une réduction de l'écart vis-à-vis de la moyenne OCDE (graphique 1.11, partie B).

Graphique 1.11. Taux de pauvreté et d'emploi : Israël et la zone OCDE



Note: Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Les taux de pauvreté sont définis comme la part des personnes percevant un revenu disponible « équivalisé » inférieur à 50 % de la médiane pour l'ensemble de la population ; l'équivalisation est effectuée selon la méthode de l'OCDE impliquant une pondération des membres du ménage en fonction de la racine carrée de la taille du ménage (voir le chapitre 4). Les valeurs pour 1998, 2000 et 2001 sont interpolées. Les années de référence pour les taux de pauvreté dans la zone OCDE varient quelque peu selon les pays ; les points de données indiqués dénotent le « milieu des années 90 », les « environs de 2000 » et le « milieu des années 2000 ».
2. Hors Luxembourg.

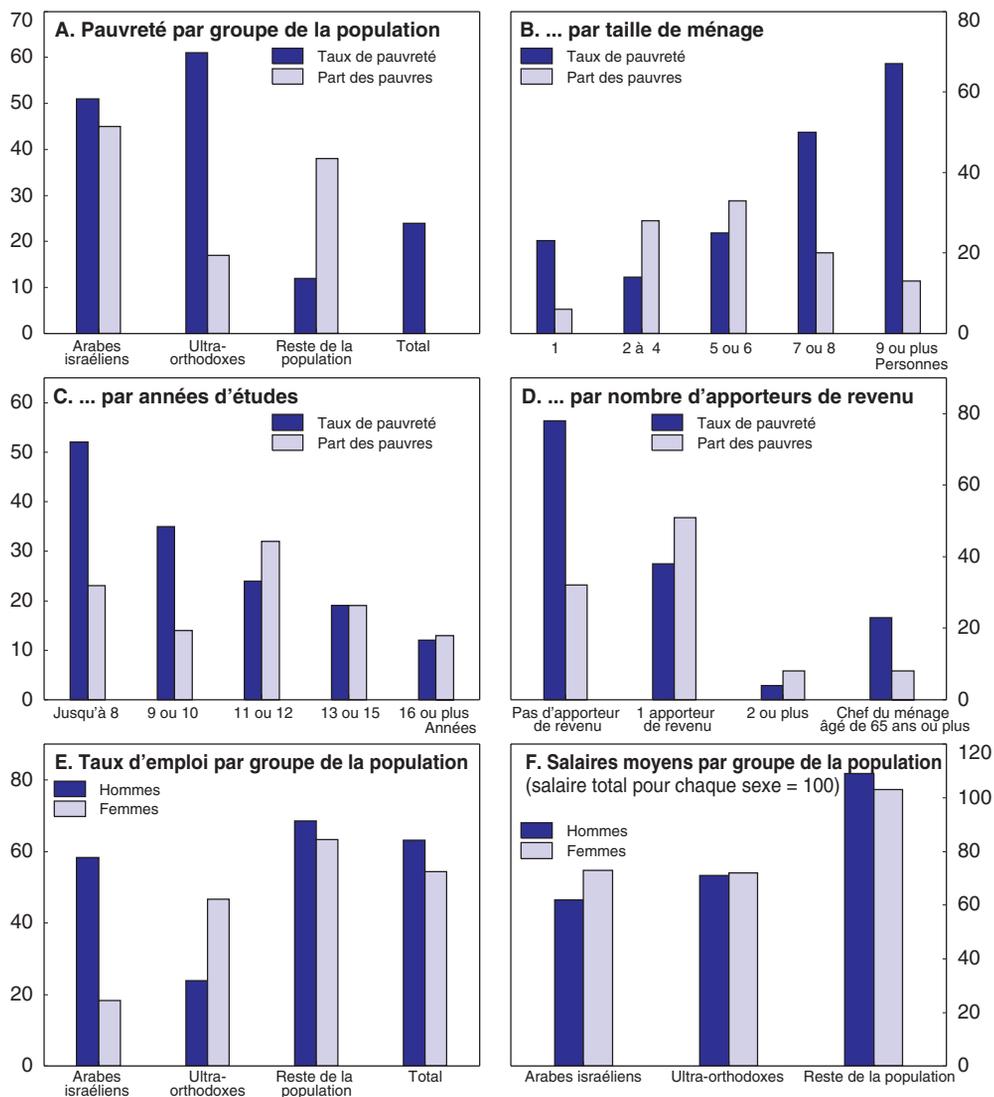
Source : National Institute of Israel ; OCDE, Base de données sur la protection sociale, OCDE, Base de données sur la population active.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774486123143>

La pauvreté et la faiblesse des liens avec le marché du travail se concentrent sur deux groupes : les Arabes israéliens et les Juifs ultra-orthodoxes. Quelque 50 % des Arabes israéliens sont en dessous du seuil de pauvreté (calculé par l'Institut national d'assurance) et ils représentent 45 % de la population pauvre (graphique 1.12)¹¹. Le taux de pauvreté relative de la communauté ultra-orthodoxe est encore plus élevé selon cet indicateur, de l'ordre de 60 %, bien qu'en raison de sa taille plus réduite, cette communauté ne représente que 15 % environ des pauvres. Il est primordial de trouver des solutions aux problèmes à l'origine de ces taux de pauvreté car la part de ces communautés dans la population s'accroît. Ces deux communautés représentent 28 % environ de la population totale, mais aussi, par exemple, 46 % des enfants entrant à l'école primaire¹².

Graphique 1.12. Indicateurs de pauvreté et du marché du travail de différents groupes

2007-08



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Banque d'Israël (2009), *Annual Report 2008*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774526825845>

Les faibles niveaux de formation, la situation médiocre des marchés locaux de l'emploi et les mauvaises infrastructures de transport passent largement pour être les principaux facteurs de persistance de la pauvreté parmi les Arabes israéliens. Chez les hommes, l'emploi consiste surtout en travaux physiquement exigeants, notamment dans la construction. Cela conduit à une forte diminution des taux d'emploi dans les cohortes de travailleurs âgés. Un examen par l'OCDE des politiques dans les domaines du marché du travail et des affaires sociales (OCDE, 2010a) montre que le taux d'emploi dans ce groupe est ramené de 60 % environ pour la tranche 50-54 ans à 35 % pour la tranche 55-59 ans. Les traditions culturelles concernant le rôle des femmes dans la société, y compris les

possibilités qui leur sont laissées de fréquenter des personnes sortant de leurs cercles familiaux, limitent leur emploi. Même les taux d'emploi les plus élevés du profil d'âge des femmes n'atteignent que 30 % (chez les 30-34 ans). En outre, une analyse économétrique des écarts de salaire et d'emploi entre les Arabes israéliens et le reste de la population témoigne de discriminations sur le marché du travail, qui limitent les possibilités d'emploi (OCDE, 2010a). Les récents résultats concernant les Arabes israéliens sont assez encourageants : selon l'Institut national d'assurance, le taux de pauvreté relative des Arabes israéliens dans l'optique de l'OCDE a baissé à la fois en 2007 et en 2008.

La communauté juive ultra-orthodoxe d'Israël dispose d'un certain nombre de droits et privilèges. En particulier, ses écoles ne sont pas soumises au contrôle de l'État et n'ont pas à suivre rigoureusement les programmes ou les procédures d'examens nationaux. Des règles spéciales de dispense font que les hommes suivant des études religieuses à temps plein ne sont pas soumis à la conscription militaire¹³. C'est l'une des raisons pour lesquelles le taux d'activité des hommes dans les communautés haredim d'Israël est apparemment inférieur à ce qu'il est dans d'autres régions du monde (Berman, 2000 et OCDE, 2010a). Les femmes haredim sont souvent encouragées à travailler, mais les normes culturelles relatives à la fréquentation de la collectivité au sens plus large s'appliquent à elles. Si l'on y ajoute les taux élevés de natalité, cela signifie que les taux d'emploi des femmes, bien que très supérieurs à ceux des hommes, sont inférieurs dans ces communautés à ce qu'ils sont dans le reste de la société. Les taux de pauvreté relative disponibles pour les ultra-orthodoxes ne dénotent pas d'amélioration récente. Selon les chiffres publiés par la Banque d'Israël, le taux de pauvreté a très sensiblement baissé en 2006 après avoir culminé en 2005, mais il a augmenté par la suite (Banque d'Israël, 2009)

Les problèmes d'enseignement ne sont pas l'apanage des Arabes israéliens et des Juifs ultra-orthodoxes. L'analyse approfondie des résultats et des politiques en matière d'éducation (chapitre 3) révèle que les élèves des écoles secondaires classiques, ainsi que ceux des minorités, sont mal classés dans les évaluations internationales des compétences de base par rapport aux pays de l'OCDE. C'est particulièrement inquiétant, car cela signifie que les statistiques par ailleurs impressionnantes d'Israël sur le plan des résultats en matière d'éducation, notamment la forte proportion de la population ayant des qualifications supérieures, masquent certains problèmes fondamentaux de qualité de l'enseignement. En conséquence, le chapitre 3 s'attachera plus particulièrement aux améliorations qui devraient être apportées à l'enseignement primaire et secondaire.

Alors que les réformes de l'enseignement mettent normalement beaucoup de temps à produire tous leurs effets, les politiques sociales et du marché du travail peuvent avoir un impact plus immédiat sur les taux d'emploi et de pauvreté ; ces politiques seront examinées au chapitre 4. L'un des grands problèmes est de veiller à ce que ces mesures ciblent convenablement le bas de l'échelle des revenus. Une autre difficulté consiste à s'assurer qu'elles apportent des solutions viables, ce qui signifie avant tout encourager plus de membres des ménages pauvres à entrer sur le marché du travail. Cela suppose des arbitrages délicats. Faire baisser les prestations sociales dont bénéficient ceux qui ne travaillent pas accroît les incitations au travail, mais tous les ménages ne sont pas susceptibles d'y réagir et ceux qui ne réagiront pas verront leur situation se détériorer. Accroître les revenus d'emploi dans des postes peu rémunérés permet d'éviter cet écueil, mais cela peut s'avérer onéreux. En outre, cela réduit les incitations à grimper dans l'échelle des revenus en raison des taux effectifs marginaux élevés d'imposition ; par

exemple, les mécanismes « d'extinction progressive des droits » appliqués aux réductions d'impôt sur le revenu d'activités ont cet effet.

Un bilan mitigé pour l'environnement des entreprises

De façon générale, l'action des pouvoirs publics aura été, depuis un certain temps, favorable aux entreprises et s'est attachée à améliorer leur compétitivité internationale. C'est compréhensible, car il y a peu d'avantages naturels permettant d'attirer les investisseurs en Israël et de les y retenir. De fait, on peut dire que le pays présente même des inconvénients directs pour certains investisseurs : il est plus éloigné des principaux marchés que de nombreux lieux de production concurrents et la politique régionale dissuade probablement certains investisseurs (même si Israël bénéficie aussi sans aucun doute d'un certain parrainage de la part de la diaspora juive). De plus, le secteur des hautes technologies, qui a été une source importante de croissance, est particulièrement mobile.

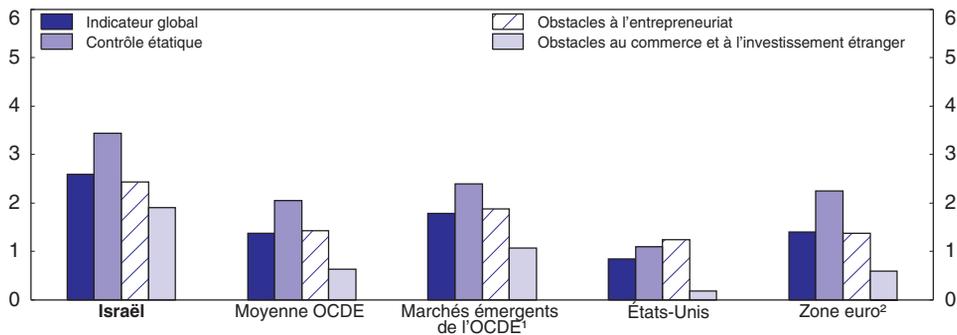
Des améliorations considérables ont été apportées à la politique commerciale, qui, dans les années 70 et 80, était fortement protectionniste, les droits de douane ou autres obstacles aux échanges figurant en bonne place dans cette politique. La plupart de ces barrières ont été levées il y a un certain temps déjà, bien que des droits de douane significatifs continuent de s'appliquer aux produits agricoles. Les taxes sur les achats de produits électroménagers et de véhicules (ces catégories de biens sont presque exclusivement importées), taxes qui viennent s'ajouter à la TVA, ont survécu un peu plus longtemps, servant tout à la fois à collecter des recettes et à encourager au-delà la préférence pour les biens et services nationaux. Nombre de ces prélèvements ont été supprimés en 2007, bien que de lourdes taxes subsistent sur l'achat de véhicules, avec néanmoins une réorientation environnementale.

Pour les entreprises, le contexte macroéconomique demeure quelque peu inégal. Parmi les points forts, on retiendra l'instauration d'un climat de faible inflation et une réduction tendancielle de la « taille » des administrations publiques dans les dernières décennies. En outre, le recul de la part des recettes publiques dans le PIB a comporté des réductions de charges d'imposition qui affectent principalement les entreprises. Par exemple, des calendriers de réductions des taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) s'appliquent depuis 2003, le dernier étant attendu en 2016. Cela étant, les progrès relativement médiocres vers la diminution de la dette publique ont pu être synonymes de coûts plus élevés du crédit pour les entreprises que cela n'aurait été le cas si les besoins d'emprunt du secteur public avaient été moindres. En outre, les défaillances apparentes du système éducatif et les ressources inexploitées sur le marché du travail dont témoigne la faiblesse des taux d'emploi indiquent qu'il y a une marge d'amélioration du vivier de compétences à la disposition des entreprises.

De plus, des indicateurs tendent à montrer que l'environnement des entreprises présente d'autres points faibles. Les résultats provisoires de l'indice de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE montrent que les obstacles réglementaires et autres vecteurs de l'influence de l'État sur l'activité des entreprises restent importants par rapport aux pays de l'OCDE. De fait, comme le montre le graphique 1.13, ces premiers résultats indiquent qu'Israël affiche un score plus élevé (pire) que n'importe quel pays de l'OCDE. Cela tend à montrer que, de façon générale, il reste du travail à faire pour réduire la bureaucratie et réformer d'autres aspects de l'interface et des liens entre l'État et le secteur des entreprises. Bien que l'action des pouvoirs publics se soit

Graphique 1.13. **L'indicateur global de RMP et ses principaux sous-indicateurs**

2008



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque, République tchèque, Turquie.

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

Source : OCDE, Base de données des RMP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774543568378>

largement écartée de la gestion corporatiste directe de l'économie du passé, les conditions sont encore loin d'être idéales dans certains domaines. Le chapitre 5 reviendra plus en détail sur ces questions.

La réglementation et les intérêts de l'État ne sont manifestement que l'un des aspects du large éventail de facteurs affectant l'environnement des entreprises. Le chapitre 5 examine aussi les programmes de soutien thématiques (incitations à l'investissement, politique de l'innovation, programmes en faveur des petites et moyennes entreprises et soutien ciblé à l'agriculture). En outre, il rend compte de la législation générale sur la concurrence et examine l'état d'avancement de la réforme des secteurs de l'énergie et des télécommunications. Ce chapitre procède en outre à un premier examen de la politique des transports, domaine dans lequel la croissance rapide de la population et de l'activité économique a présenté des difficultés notables.

Les problèmes posés à la politique de l'environnement et à la gestion de l'eau

Les problèmes généraux en matière d'environnement

La croissance de la population et l'expansion économique rapides, de même que la superficie limitée du pays ont généré des préoccupations environnementales significatives vis-à-vis de la pollution de l'air et du traitement des déchets (Tal, 2002). Les niveaux d'activité de toutes les grandes sources de pollution, à savoir les transports, la production d'énergie et l'industrie, ont sensiblement augmenté ces dernières décennies. Parmi les mesures récentes visant à remédier à ce problème, on retiendra un système national de suivi de la pollution de l'air et une nouvelle loi, la Loi relative à la pureté de l'air, promulguée en 2008, qui entrera en vigueur en 2011. Cette loi organise un régime de traitement et de prévention de la pollution de l'air en définissant les responsabilités et en imposant aux principaux acteurs (gouvernement, collectivités locales et le secteur industriel) des obligations de fixation de normes d'émission et de révision régulière des normes de qualité pour les polluants de l'air.

Les instruments économiques destinés à réduire la pollution de l'air et à améliorer les conditions environnementales connexes (notamment les émissions de

gaz à effet de serre et la congestion du trafic) sont assez largement utilisés (tableau 1.2). La plus récente mesure a consisté en juillet 2009 à réviser le système de taxes sur les achats de véhicules et s'efforce de lier cette taxe à des externalités environnementales au moyen de modifications des taux et de remises fondées sur des critères environnementaux (chapitre 2). Divers autres dispositifs sont en cours de préparation pour réduire les émissions des véhicules et la congestion du trafic, y compris : des normes obligatoires d'émission maximum pour les véhicules ; la limitation de l'entrée de véhicules polluants dans la zone de Tel Aviv ; des règles applicables aux types de voitures achetées dans le cadre de marchés publics ; enfin, des incitations économiques visant à promouvoir des carburants alternatifs. En outre, le dernier *Rapport annuel* de la Banque d'Israël (Banque d'Israël, 2009) traite de la taxation du stationnement comme moyen de réduire les trajets domicile-travail en voiture et affirme que la législation actuelle relative aux véhicules de sociétés encourage une utilisation excessive de ces véhicules.

Tableau 1.2. **Quelques instruments économiques de la politique de l'environnement et de l'eau**

Dispositif	Principales caractéristiques
Pollution de l'air, réduction des GES et congestion	
Modification des taxes sur l'achat de véhicules (2009)	En juillet 2009, les taxes sur les achats de véhicules ont été modifiées de façon à les lier, en principe, aux externalités environnementales des différents types de véhicules.
Tarif privilégié pour la production d'énergie solaire (2008)	Un tarif fixe d'achat de 2.01 NIS le kilowatt/h est offert aux producteurs domestiques et commerciaux d'électricité. Ce tarif s'applique aux systèmes jusqu'à 15 kilowatts pour les ménages et jusqu'à 50 kilowatts pour les entreprises.
Déchets	
Prélèvement sur les fabricants et importateurs d'emballages jetables de boissons (1999)	Un prélèvement de 0.25 % sur les ventes d'emballages jetables de boissons est versé dans un fonds servant en partie à diverses activités environnementales, y compris des campagnes de nettoyage et des programmes éducatifs.
Consigne/reprise d'emballages de boissons (2001)	Les consignes sont payées au public pour le retour de récipients de plus de 100 millilitres et de moins de 1.5 litre.
Taxe sur les décharges (2007)	Imposé aux exploitants de décharges de verser une taxe par tonne de déchets envoyés à la décharge.
Eau	
Facturation de la consommation d'eau mesurée pour les utilisateurs domestiques et pour les utilisateurs commerciaux sous forme d'un « tarif forfaitaire » (fin des années 80)	Les utilisateurs domestiques paient leur consommation selon un barème progressif comprenant trois taux. Les agriculteurs paient leur consommation dans le cadre d'un système de tarif forfaitaire distinct, tandis que les utilisateurs industriels paient un tarif fixe en fonction de contingents autorisés. Les charges sont versées aux collectivités locales.
Tarifs de retraitement des eaux usées pour les consommateurs	Ces tarifs sont corrélés à la consommation d'eau et sont compris dans les factures d'eau des ménages.
Amendes imposées aux municipalités	Les municipalités sont soumises à des amendes si les volumes d'eau « non facturés » dépassent 12 % de l'eau consommée par la collectivité locale.
Redevances différenciées sur les prélèvements d'eau souterraine (2000)	Les redevances sont différenciées en fonction de plusieurs critères, y compris l'hydrologie et la qualité de l'eau, la quantité d'eau et le lieu.

Le volume des ordures municipales a augmenté ces dernières années. La plupart des déchets (près de 80 %) sont déposés dans 15 décharges, mais leurs capacités vont bientôt être épuisées. Les autorités entendent parvenir à un taux de récupération de 50 % pour les déchets solides des municipalités dans les dix ans ; ce taux n'est actuellement que de 20 %. Les efforts se concentrent sur l'introduction de solutions de rechange aux décharges :

réduction à la source des déchets, réutilisation, recyclage, production de biogaz, production par digestion anaérobie, compostage et combustible pour la production d'énergie. Le dernier ajout à l'arsenal d'instruments économiques utilisés dans ce domaine aura été une taxe sur les exploitants de décharges (tableau 1.2).

À ce jour, la participation du pays aux instances internationales travaillant sur l'environnement s'est déroulée en grande partie dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Israël a ratifié le protocole de Kyoto en 2004, mais n'est soumis à aucune limitation contraignante de ses émissions de gaz à effet de serre (GES), puisque le pays est classé dans les pays en développement. Néanmoins, le successeur du protocole de Kyoto en 2012 devrait amener Israël à adopter des objectifs de réduction de ses GES. Dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE, Israël fait l'objet d'une évaluation au regard d'un certain nombre d'« instruments » de l'OCDE concernant les politiques de l'environnement.

Problèmes de gestion des ressources en eau

Le climat et l'hydrologie du pays posent des problèmes majeurs pour la gestion des ressources en eau. Ces dernières années, la pénurie a été exacerbée non seulement par la demande croissante, mais aussi par des sécheresses périodiques qui ont provoqué un surpompage des réservoirs d'eau naturelle. En outre, le changement climatique à l'échelle planétaire va vraisemblablement intensifier les pressions sur le réseau hydrographique. Le réseau national d'approvisionnement en eau douce et de distribution d'eau est géré par une société à capitaux publics, la Merkerot, tandis que la distribution locale et le traitement des eaux usées sont assurés par des compagnies contrôlées par les autorités locales. Un organisme centralisé, l'Autorité de l'eau, a été mis en place en 2007 ; les responsabilités de la gestion de l'eau étaient auparavant réparties entre plusieurs ministères. Conséquence importante, la tarification est désormais centralisée et relève de l'Autorité. En outre, un plan à long terme prévoit le regroupement des compagnies d'eau locales en opérateurs régionaux de plus grande taille. Un autre axe de l'action des pouvoirs publics concerne les sources alternatives d'approvisionnement en eau, notamment la désalinisation de l'eau de mer et le recyclage des eaux usées. Deux usines de désalinisation sont en exploitation et une troisième devrait être opérationnelle avant fin 2009. L'utilisation efficiente de l'eau est globalement encouragée par la facturation aux ménages et aux entreprises de leur consommation d'eau mesurée. Les tarifs ont été sensiblement relevés en juillet 2009 à titre temporaire (« taxe sécheresse »). Un certain nombre d'autres mécanismes sont utilisés pour limiter la consommation d'eau (tableau 1.2).

Les technologies de l'eau sont avancées, en particulier dans l'agriculture (OCDE, 2010b). Par exemple, les méthodes de production et les cultures ont été modifiées pour permettre l'utilisation d'eaux d'égout traitées et d'eaux salées. En effet, comme on l'a mentionné plus haut dans ce chapitre, la gestion de l'eau est devenue un domaine d'expertise internationale du pays. Par exemple, on estime que plus d'une centaine de sociétés travaillent dans le domaine de l'irrigation et du matériel de filtrage ; en 2007, les exportations de ces technologies ont représenté 2.2 milliards d'USD.

Pourtant, la tarification de l'eau pose des problèmes. Bien que les tarifs facturés aux agriculteurs aient augmenté, ils restent inférieurs à ceux qui s'appliquent aux autres consommateurs et inférieurs au coût d'opportunité de la production d'eau

douce. Toutefois, ces écarts sont en voie d'être réduits dans le cadre d'un récent accord (voir chapitre 5). Cela pose les problèmes plus généraux de savoir s'il est possible d'améliorer les structures d'alimentation ainsi que les mécanismes de prix et autres incitations économiques en matière de gestion de l'eau. Ces problèmes seront traités lors des futurs examens de l'OCDE.

Encadré 1.7. Points essentiels de l'évolution économique et enjeux stratégiques

Principales caractéristiques de l'économie

- | Les énormes problèmes macroéconomiques d'hyperinflation et de dette publique que le pays a connus dans les années 70 et 80 ont suscité un changement de cap radical des politiques macroéconomiques et structurelles vers 1985.
- | La croissance moyenne du PIB réel depuis lors a été impressionnante, malgré un certain nombre de chocs. Cela étant, la forte croissance démographique fait que les résultats en termes de PIB par habitant ont été moins brillants.
- | L'histoire d'Israël et sa situation géopolitique contribuent à expliquer la configuration inhabituelle des échanges, de l'investissement et des transferts avec les autres pays, les ressources considérables consacrées à la défense, et la diversité de la société.

La récente récession

- | Les difficultés sur les marchés de capitaux ont été graves, mais pas critiques. L'absence de bulle immobilière a été bienvenue et cela a été favorisé par des pratiques bancaires prudentes. Les principaux problèmes ont été rencontrés sur le marché des obligations de sociétés.
- | De façon générale, la réaction de la politique monétaire à la crise a été bien proportionnée et la réaction budgétaire a été limitée à des mesures sélectives qui, judicieusement, n'ont pas apporté de stimulation importante.
- | Comme ailleurs, la récession se révèle un peu plus modérée qu'on ne le craignait initialement, et les prévisions de croissance ont été revues en hausse.
- | Diverses réformes de la réglementation et de la surveillance financières sont examinées à la lumière de la crise. À tout le moins, la surveillance des secteurs actuellement placés sous le contrôle du ministère des Finances devrait être confiée à un organisme plus indépendant.

Problèmes économiques à long terme

- | Les problèmes budgétaires dominent le calendrier de la politique macroéconomique. La dette revêt une ampleur gênante, alors que les possibilités de réduction des dépenses paraissent limitées et que des craintes pour la compétitivité limitent la marge de manœuvre sur le plan de la fiscalité.
- | La pauvreté et les liens médiocres avec le marché du travail des communautés arabe israélienne et juive ultra-orthodoxe posent un problème socio-économique croissant.
- | Le niveau d'études de la population en âge de travailler est impressionnant, mais les résultats de l'enquête PISA mettent en lumière des faiblesses dans les compétences essentielles qui ne sont pas confinées à des groupes spécifiques de la société.

Encadré 1.7. Points essentiels de l'évolution économique et enjeux stratégiques (suite)

Problèmes environnementaux

- l La forte croissance démographique et le développement économique rapide ont amené les pouvoirs publics à mettre l'accent sur la réduction de la pollution et de la congestion du trafic ainsi que sur l'amélioration de la gestion des déchets.
- l Les ressources limitées en eau ont abouti à l'acquisition d'une expertise considérable dans les technologies correspondantes. Parmi les efforts de promotion d'une utilisation efficiente de l'eau, on retiendra la facturation en fonction de la consommation mesurée et un système de taxes sur les prélèvements.

Notes

1. Il est possible que l'influence des facteurs démographiques sur les résultats relatifs d'Israël aille au-delà des effets arithmétiques immédiats des différences de taux de croissance entre la population totale et la population d'âge actif (c'est-à-dire des effets du rapport de dépendance économique). Le rapport de dépendance économique d'Israël est élevé par rapport à celui de la plupart des pays de l'OCDE, en raison de la proportion relativement importante d'enfants dans sa population. Si, comme le font valoir certains (tels que Bloom *et al.*, 2000), cela a des répercussions supplémentaires sur la capacité de croissance, il est possible que cela rejaillisse sur les résultats relatifs d'Israël. Il est intéressant de constater que la plupart des cinq pays les plus performants identifiés dans le graphique 1.3 ont bénéficié d'une démographie particulièrement favorable, qu'aucun n'affiche un rapport de dépendance économique élevé, et que ce rapport a diminué pour la plupart d'entre eux au cours de la période considérée. Le recul observé en Irlande a été particulièrement marqué, sans doute du fait de la conjonction des baisses antérieures du taux de natalité, de l'immigration (notamment des migrations « de retour ») et de l'absence d'accélération marquée de la croissance de la population âgée.
2. La classification utilisée ici est fondée sur le niveau de technologie des biens produits, qui ne reflète pas nécessairement la complexité des processus de production. Le secteur de haute technologie englobe la production de machines de bureau et de matériel informatique, différents biens électroniques, les avions et les produits pharmaceutiques. Le secteur de basse technologie inclut en particulier l'industrie textile.
3. Le Fonds national juif a été créé en 1901 pour acquérir et aménager des terres pour les implantations juives dans ce qui était alors la Palestine ottomane. Il s'agit d'une société à but non lucratif détenue par l'Organisation sioniste mondiale. Le Fonds loue ses terres en vertu de contrats similaires à ceux relatifs aux terrains détenus par l'État.
4. L'AFI n'impose que des frais modestes sur ces baux, qui jouent un rôle négligeable dans l'économie du marché foncier.
5. L'aide militaire accordée par les États-Unis à Israël s'inscrit actuellement dans le cadre d'un accord décennal dont l'application a débuté en 2007. La valeur de l'aide octroyée la première année est de 2.55 milliards USD, puis elle augmente chaque année de 150 millions USD (ce qui donne un montant annuel moyen de 3 milliards USD, qui équivaut à peu près à 1.5 % du PIB actuel). Les autorités israéliennes peuvent consacrer environ un quart de cette aide à l'achat de systèmes de défense produits localement, tandis que le reste doit être utilisé pour acheter du matériel aux États-Unis.
6. Les statistiques de population concernant les *Haredim* sont des estimations. Pour des raisons religieuses, les membres de cette communauté évitent de se faire enregistrer lors des recensements, et ne participent généralement pas aux autres enquêtes officielles destinées à collecter des données. Leurs caractéristiques sociales et économiques sont habituellement estimées au moyen de données sur les ménages indiquant le type du dernier établissement d'enseignement fréquenté par le chef de famille (ceux pour lesquels il s'agissait d'une école talmudique (*yeshiva*) sont inclus dans la population ultra-orthodoxe). Selon certaines recherches récentes (Gottlieb et Kushnir, 2009), cette approche sous-estime la taille de la communauté Haredi.

7. Ainsi, les banques demandent en général des dépôts d'au moins 30 % en cas de prêt au logement (ce qui est en partie lié à la réglementation). La faible croissance des prix de l'immobilier ces dernières années a également été attribuée à un « excédent » d'offre découlant du rythme rapide de la construction au cours des années 90.
8. Comme pour de nombreux pays de l'OCDE, l'ampleur de la réponse budgétaire à la crise dépend en partie de l'interprétation qui est faite de la notion de mesures « actives ». De plus, l'estimation des « dépenses supplémentaires » dépend du point de référence utilisé ; or, pour de nombreux postes de dépenses, il n'existe pas de référence évidente, car les hausses de dépenses intervenant dans des circonstances « normales » ne reposent sur aucune règle.
9. Certaines préoccupations s'expriment aussi sur l'indépendance de l'Autorité israélienne des valeurs mobilières qui (sur certaines questions) doit agir avec le consentement du ministère des Finances et de la Commission des finances de la Knesset. Certains affirment en outre que les disparités des ressources disponibles pour la surveillance entre les trois institutions contribuent à des disparités de cette surveillance, celle qu'exerce la Banque d'Israël étant bien pourvue par rapport aux deux autres institutions. Ben-Bassat (2007) suggère d'améliorer la profondeur et la cohérence de la surveillance par une plus grande harmonisation de la réglementation affectant des produits et services présentant des caractéristiques voisines, comme les fonds communs de placement, les caisses de prévoyance et les nouveaux régimes de retraite.
10. L'économie israélienne semble assez flexible au sens où son ajustement à des chocs externes ou internes est assez rapide. L'analyse de l'économie israélienne s'appuyant sur un modèle d'équilibre général stochastique dynamique (DSGE) faisant l'objet d'une estimation bayésienne conclut que la viscosité globale des prix y est faible ; en d'autres termes, la reprise économique est facilitée par l'ajustement rapide des prix (Moeser, 2009).
11. L'Institut national de l'assurance (*HaMosad LeBitu'akh Leumi*, NII) utilise normalement une autre méthode de calcul qui implique des seuils de pauvreté plus élevés, en particulier pour les familles nombreuses (voir chapitre 4). Dans ses récentes publications, l'Institut national de l'assurance a aussi calculé les taux de pauvreté selon la méthode de l'OCDE.
12. Selon le Bureau central des statistiques, au cours de l'année scolaire 2008-09, un total de 94 976 enfants sont entrés en première année d'école primaire dans la filière d'enseignement en hébreu, dont 24.6 % étaient membres de familles ultra-orthodoxes, tandis que 37 783 élèves commençaient dans la filière d'enseignement en arabe (Bureau central des statistiques, 2009, tableaux 8.8 et 8.9). Ainsi, 17.5 % du nombre total d'élèves appartenaient à des familles ultra-orthodoxes et 28.4 % à des familles arabes israéliennes.
13. Les hommes Haredi sont dispensés de service militaire s'ils poursuivent des études religieuses à plein-temps jusqu'à l'âge de 35 ans, à condition d'avoir au moins cinq enfants, et jusqu'à 41 ans autrement. S'ils cessent d'étudier la religion à plein-temps à un moment quelconque avant d'avoir l'âge requis, ils doivent accomplir leur service militaire. De même, les femmes Haredi ne font normalement pas de service militaire, soit parce qu'elles sont nombreuses à avoir une famille à l'âge ou avant l'âge de conscription, soit en raison d'autres exceptions aux règles de la conscription.

Bibliographie

- Banque d'Israël (2008), *Annual Report 2007*, Israël, avril.
- Banque d'Israël (2009), *Annual Report 2008*, Israël, avril.
- Barkai, H. et N. Liviatan (2007), *The Monetary History of the Bank of Israel, Volume 1*, Oxford University Press, Oxford.
- Berman, E. (2000), « Sect, Subsidy and Sacrifice », *Quarterly Journal of Economics*, pp. 905-53, août.
- Blass, A. et R. Grossman (2001), « Assessing Damages: The 1983 Israeli Bank Shares Crisis », *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, n° 1.
- Bloom, D.E., D. Canning et J. Sevilla (2001), « Economic Growth and the Demographic Transition », *NBER Working Paper* n° 8685.
- Bruno, M. et S. Fischer (1986), « The Inflationary Process: Shocks and Accommodation », in Yoram Ben Porath (dir. publ.), *The Israeli Economy: Maturing Through Crises*, Harvard University Press, Cambridge, MA, pp. 347-71.
- Bureau central des statistiques (2009), *Statistical Abstract of Israel 2008*, Jérusalem.

- De Michelis, A. (2009), « Overcoming the Financial Crisis in the United States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 669.
- Gottlieb, D. et L. Kushnir (2009), « Social Policy Targeting and Binary Information Transfer between Surveys », *The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 3, 2009-30.
- Kosenko, K. (2000), « Evolution of business groups in Israel: their impact at the level of the firm and the economy », *Israel Economic Review*, vol. 5, n° 2.
- Moeser, C. (2009), « Policy Objectives under Inflation Targeting », thèse de doctorat, Université Humboldt, Berlin.
- OCDE (2010a), *Labour Market and Social Policy Review of Israel*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *A Review of Agricultural Policies in Israel*, OCDE, Paris.
- Rosen, B. (2003), *Health Care Systems In Transition*, Observatoire européen des systèmes de santé.
- Sargent, T.J. et J. Zeira (2008), « Israel 1983: A Bout of Unpleasant Monetarist Arithmetic », document non publié, Université de New York et Université hébraïque de Jérusalem.
- Tal, A. (2002), *Pollution in a Promised Land: An Environmental History of Israel*, University of California Press, Berkeley.
- Nations Unies (2009), *West Bank Movement and Access Update*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, territoire palestinien occupé, mai.

Chapitre 2

Évaluation du cadre de la politique macroéconomique

Le cadre de la politique monétaire d'Israël est globalement solide. Le ciblage de l'inflation a été introduit au début des années 90 et l'inflation s'est maintenue à un niveau nettement inférieur à 10 % dès la fin de cette même décennie. Une transmission rapide du taux de change à l'inflation signifie cependant que les problèmes opérationnels sont assez différents de ceux de la plupart des pays de l'OCDE. Par ailleurs, la Banque d'Israël intervient massivement sur le marché des changes, rompant ainsi avec la pratique habituellement suivie pour cibler l'inflation. Les progrès réalisés dans l'assainissement des finances publiques ont été compromis par plusieurs chocs économiques, et notamment la dernière récession. Ce chapitre évalue la stratégie du gouvernement de réduire les taux de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En outre, plusieurs moyens sont proposés pour augmenter les recettes sur d'autres fronts. Les dépenses civiles primaires sont désormais relativement faibles par rapport aux autres pays, les possibilités de réaliser des économies se sont réduites et beaucoup de réformes structurelles nécessaires exigeront probablement des dépenses budgétaires initiales. Enfin, il y a des améliorations à apporter au processus d'élaboration du budget, qui est étroitement contrôlé par le ministère des Finances.

La politique macroéconomique a fait passer l'économie d'un état de crise au milieu des années 80 à une situation monétaire et budgétaire qui est aujourd'hui comparable à celle des pays membres de l'OCDE. Durant cette période, les dépenses publiques, la dette publique et les prélèvements fiscaux ont considérablement diminué par rapport au PIB. Le pays reste cependant confronté à de graves problèmes, comme le montre le chapitre 1. Le cadre de la politique monétaire, adopté après une stratégie de ciblage de l'inflation suivie depuis le début des années 90, est globalement parvenu à ramener l'augmentation des prix au taux moyen des pays de l'OCDE (et souvent à un taux inférieur ces derniers temps), mais il n'est pas encore inscrit dans la législation. Une politique controversée d'intervention sur le marché des changes, engagée au printemps 2008, a cependant marqué une rupture avec la pratique habituelle. En ce qui concerne la politique budgétaire, le ratio de la dette au PIB demeure excessivement élevé, et va monter légèrement avec la récession actuelle. De plus, pour le réduire à long terme, il faudra faire un arbitrage difficile entre les avantages d'une diminution de la dette qui allégerait la charge d'intérêts, des réformes structurelles qui stimuleraient une croissance à moyen terme mais qui obligent souvent à alourdir les dépenses, du moins dans un premier temps, et une diminution de la charge fiscale qui se traduirait par des gains d'efficacité et de compétitivité. Nous commencerons dans ce chapitre par étudier le cadre de la politique monétaire, puis nous analyserons les actions envisageables pour augmenter les recettes, les problèmes que posent les dépenses publiques et les moyens d'améliorer les processus d'élaboration du budget. Les recommandations sont résumées dans l'encadré 2.6.

Un cadre de politique monétaire globalement solide

L'un des premiers pays à adopter une stratégie de ciblage de l'inflation

En 1992, Israël a adopté une stratégie de ciblage de l'inflation. C'était le troisième pays du monde à le faire, après la Nouvelle-Zélande (1990) et le Canada (1991) (encadré 2.1). Ce cadre est souple dans la mesure où il est principalement axé sur l'inflation, tout en tenant compte des facteurs de la croissance et de l'emploi dans les décisions relatives au taux d'intérêt. À l'origine, la stratégie de ciblage de l'inflation n'était pas un modèle purement théorique. Un régime à double objectif était en place jusqu'en 1997, avec un objectif d'inflation et une bande de fluctuation du taux de change¹. Il marquait pour l'essentiel une évolution par rapport à la politique introduite dans le cadre du programme de stabilisation (voir le chapitre 1). Le nouveau régime a permis de ralentir encore davantage l'inflation et d'achever le processus de désinflation dès la fin des années 90. Aujourd'hui, l'inflation est tout à fait du même ordre que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.1). Néanmoins, Israël ayant une économie très ouverte, le recul de l'inflation intérieure a été sans doute favorisé en partie par la tendance mondiale à une décline de l'inflation depuis les vingt dernières années.

L'un des derniers pays à moderniser sa législation bancaire

Bien qu'il soit opérationnel depuis plus de 15 ans, le régime de ciblage de l'inflation n'est pas encore inscrit dans la législation. Par conséquent, d'un point de vue juridique, la stabilité

Encadré 2.1. Le ciblage de l'inflation en Israël¹

En Israël, l'objectif d'inflation est fixé par le gouvernement, sur les conseils de la Banque d'Israël. Pendant la période de désinflation des années 90, il a été défini, selon les périodes, sous forme d'un chiffre et sous forme d'une fourchette. Depuis 2003, la fourchette retenue comme objectif d'inflation est comprise entre 1 % et 3 %, et est à peu près analogue à celle de la plupart des pays développés.

L'objectif est formulé par rapport à l'indice général des prix à la consommation, sans exclusions. Aucun calendrier précis n'a actuellement été fixé pour atteindre cet objectif, mais un projet de loi sur la Banque d'Israël vise à y remédier (voir le texte principal). Les informations sont communiquées aux marchés et au public dans des rapports trimestriels sur l'inflation et d'autres études périodiques sur la conjoncture économique. Ainsi, les rapports sur l'inflation contiennent des analyses approfondies sur les raisons pour lesquelles l'objectif d'inflation a ou non été réalisé. Depuis 2006, la Banque d'Israël publie également le procès-verbal des réunions qui précèdent les décisions mensuelles sur les taux d'intérêt.

Théoriquement, la banque centrale détermine le niveau des taux d'intérêt à court terme sur ses prêts aux banques et sur leurs dépôts et par conséquent, par l'intermédiaire du marché des capitaux, elle influe sur la masse monétaire. Les liquidités sont obtenues dans le cadre d'adjudications, au cours desquelles les banques font des offres d'achat pour des échéances fixes (un jour ou une semaine). De plus, les liquidités du système bancaire sont gérées grâce à une facilité de dépôts au jour le jour. Les injections ou les retraits de liquidités dans l'ensemble du secteur financier sont effectués par adjudication de titres pris en pension et de titres à court terme spéciaux (*Makam*) émis par la Banque d'Israël². Les banques commerciales sont tenues de déposer auprès de la Banque d'Israël 6 % des dépôts à vue du public en monnaie nationale et 3 % des dépôts dont l'échéance est comprise entre une semaine et un an. Les dépôts en devises sont soumis aux mêmes réserves obligatoires.

La Banque d'Israël attache souvent un poids considérable à une mesure des anticipations inflationnistes des acteurs du marché fondée sur le marché des obligations indexées, qui est bien développé en Israël. Ce marché actif remonte à la période de forte inflation. Les anticipations à un an sont calculées à partir de la différence entre le taux de rendement actuariel des obligations non indexées un an avant leur échéance et celui des obligations indexées équivalentes (Elkayam et Ilek, 2007). Depuis quelque temps, la Banque d'Israël donne davantage de poids aux prévisions d'inflation construites à partir de son modèle DSGE interne (Argov et al., 2007).

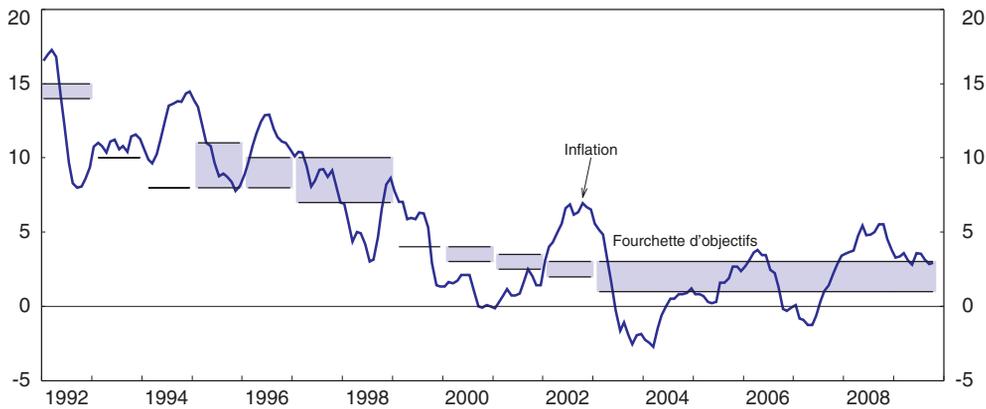
1. Binyamini et al. (2008) et Fischer (2006) présentent les grandes lignes du ciblage de l'inflation en Israël.
2. Les *Makam*, créés en 1987, sont aujourd'hui les principaux outils de la politique monétaire. Ils servent à absorber ou à injecter des liquidités sur les marchés des capitaux.

des prix n'est pas encore définie comme étant l'objectif principal de la politique monétaire. En effet, d'après la législation actuelle, qui date de 1954, le taux de change est encore un objectif de la politique monétaire, ce qui peut donner des arguments inopportuns à des groupes de pression favorables à des interventions (voir ci-dessous). La seule modification de la législation a été la loi interdisant le financement du déficit par la création monétaire qui a été adoptée dans le cadre du programme de stabilisation de 1985 (voir le chapitre 1) pour mettre fin à la pratique du financement de la dette publique par la banque centrale.

Par ailleurs, le gouverneur n'a pas le même rôle que dans la plupart des pays de l'OCDE. Alors que dans la majorité des banques centrales, les décisions relatives au taux

Graphique 2.1. Hausse des prix à la consommation et objectifs d'inflation

Pourcentage de variation en glissement annuel



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774550281664>

d'intérêt sont prises par un comité de politique monétaire, en Israël (tout comme en Nouvelle-Zélande), le gouverneur est le seul à fixer ce taux. En outre, la loi précise qu'il remplit les fonctions de conseiller économique du gouvernement, et la Banque d'Israël joue ce rôle en étant très ouverte au public. Dans ses rapports annuels, elle analyse la politique budgétaire et structurelle et formule des observations de façon beaucoup plus approfondie que ne le font les banques centrales d'autres pays dans leurs publications équivalentes. Par comparaison, dans la plupart des pays de l'OCDE, il est aujourd'hui plus rare que le gouverneur joue un rôle consultatif officiel.

Au cours des ans, il a été proposé à plusieurs reprises de remplacer la législation en vigueur, et il est bon que la dernière proposition semble appelée à aboutir à une loi. Dès 1998, la Commission Levin avait tenté de supprimer la disparité entre l'indépendance *de jure* et *de facto* de la Banque d'Israël en recommandant d'adopter une nouvelle loi². La Banque d'Israël et le ministère des Finances ont alors travaillé sur plusieurs formulations. En décembre 2009, les deux parties sont parvenues à un terrain d'entente sur un projet, qui a été ensuite approuvé par le gouvernement puis soumis au Parlement pour discussion. Ce projet définit la stabilité des prix comme objectif principal de la politique monétaire et fixe à cet effet un délai précis de deux ans³. Cette précision ne devrait pas être interprétée trop strictement lors des décisions opérationnelles, étant donné la volatilité des résultats sur le front de l'inflation en Israël. Le projet de loi propose également de créer un comité de politique monétaire qui prendrait des décisions sur le cadre de politique monétaire par un vote, ainsi qu'un conseil d'administration pour diriger la banque. Jusque-là, les négociations avaient souvent échoué sur le degré d'indépendance que devait avoir la banque centrale en matière de rémunération du personnel et sur le rôle qu'elle devait jouer dans la supervision financière. Apparemment, ces problèmes ont été résolus durant le dernier cycle de négociations. Selon le projet actuel, la banque centrale conserverait son rôle consultatif. Bien qu'il soit assez inhabituel, ce dispositif semble bien fonctionner dans le contexte israélien. Il n'en reste pas moins qu'il est risqué de conserver un rôle de conseiller officiel du gouvernement tout en ciblant l'inflation et que pour que ce dispositif réussisse, la banque centrale doit faire

ses analyses en conservant son intégrité, et notamment en maintenant une position apolitique.

Atténuation des problèmes opérationnels dus à l'indexation sur le dollar

Bien que la stratégie de ciblage de l'inflation ait été globalement efficace, on peut dire rétrospectivement que l'inflation s'est souvent située en dehors de la fourchette retenue comme objectif. En réalité, au cours des dix dernières années, les objectifs d'inflation ont été en dessous ou en deçà de la réalité les trois quarts du temps. En effet, malgré une forte diminution, l'inflation est restée relativement très volatile par rapport aux pays de l'OCDE. Entre 1999 et 2008, l'écart type de l'inflation mesurée par l'IPC trimestriel était de 2.5 points de pourcentage, soit un niveau analogue à celui de plusieurs petites économies ouvertes de l'OCDE. Dans la majorité des pays de l'OCDE, l'écart type se situe cependant entre 0.5 et 1.5 point. Les chocs intérieurs provoqués par la situation géopolitique et les chocs extérieurs expliquent en partie que les objectifs n'aient pas été atteints et sont l'une des principales causes de la volatilité de l'inflation.

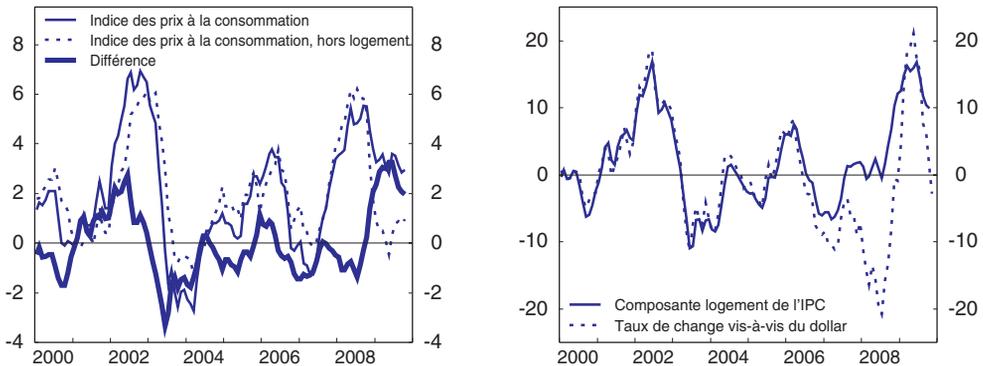
L'indexation sur le dollar des États-Unis, qui a commencé durant la période de forte inflation, a cependant joué aussi un rôle dans l'évolution de l'inflation en rattachant les fluctuations de change aux prix. L'indexation prend les deux formes suivantes :

- ▮ Le prix de certains biens et services fournis par le secteur privé est généralement fixé en dollars des États-Unis. Surtout, il y a peu de temps encore, le prix de la grande majorité des contrats de location de logements était établi de cette façon (Eckstein et Soffer, 2008). Compte tenu du poids du logement dans l'indice des prix à la consommation (de l'ordre de 21 %), cette fixation des prix en dollars a eu un effet profond sur l'évolution de l'inflation (graphique 2.2). Cette pratique est également courante dans le bâtiment et les travaux publics, les professions libérales (les honoraires des avocats et des comptables par exemple), la restauration, les activités de loisirs et les titres de transport.
- ▮ Il reste également des traces d'une réglementation des prix qui était autrefois généralisée. Il s'agit notamment de formules qui relient les prix au dollar. Les prix de l'électricité et des combustibles en particulier sont fixés de cette façon. De façon générale, il faut poser en principe que la réglementation des prix doit être réduite au minimum même si, dans certains domaines, on ne peut la supprimer qu'en adoptant parallèlement des réformes structurelles.

Cette forte transmission immédiate des fluctuations des cours de change vers les prix s'est quelque peu affaiblie car il est beaucoup plus rare que les prix soient établis en dollars sur le marché locatif. La nette appréciation du shekel par rapport au dollar entre le milieu de 2007 et le printemps 2008 s'est traduite par une nette évolution vers des baux de location libellés en shekels. Depuis le milieu de 2009, la part des baux libellés en dollars est de l'ordre de 15 %, contre 85 % environ au début de 2007. Jusqu'à présent, il semble qu'il s'agisse d'un changement permanent de comportement, et un processus analogue pourrait bien être en cours sur d'autres marchés. C'est l'évolution des loyers qui détermine pratiquement la composante logement de l'IPC car elle sert également à estimer le prix des services des logements occupés par leur propriétaire⁴. Lorsque le marché locatif était essentiellement libellé en dollars, le lien entre les fluctuations des cours de change et la composante logement de l'inflation était exceptionnellement étroit, mais il s'est nettement relâché depuis (graphique 2.2). Une analyse menée récemment par la Banque

Graphique 2.2. Composante logement de l'inflation et évolution du taux de change

Pourcentage de variation en glissement annuel



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques et Banque d'Israël.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774565651374>

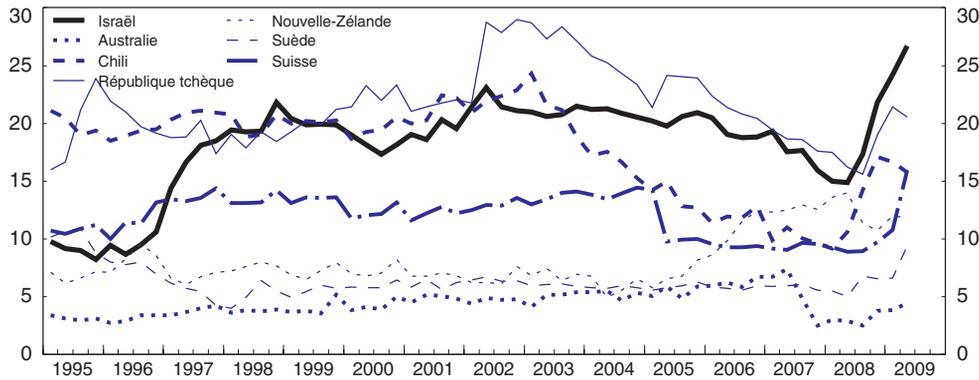
d'Israël le confirme, mais souligne aussi que le taux de change demeure le principal facteur qui influe sur la composante logement de l'IPC⁵.

Évaluation de l'intervention récente sur le marché des changes

En mars 2008, la banque centrale a commencé à intervenir sur le marché des changes. C'est la première fois qu'elle le faisait depuis 1997. Son objectif déclaré était de porter les réserves internationales à 100 % de la dette à court terme, comme le veut la règle « Greenspan-Guidotti »⁶. À l'époque, les réserves de change, qui s'élevaient à 29.4 milliards d'USD, représentaient 81 % de la dette extérieure à court terme. Une première intervention non annoncée a été suivie par la publication d'un calendrier d'achats de devises. Dans un premier temps, la banque centrale a acheté l'équivalent de 25 millions d'USD par jour afin que ses réserves atteignent 35 à 40 milliards d'USD. En juillet 2008, les achats quotidiens ont été portés à 100 millions d'USD et en novembre l'objectif de réserves a été augmenté pour atteindre entre 40 et 44 milliards d'USD. En mars 2009, les réserves de change s'élevaient à 40.6 milliards d'USD, soit près de 100 % de la dette extérieure à court terme. Par rapport au PIB, les réserves étaient très élevées si on les compare à d'autres petites économies ouvertes, et aux valeurs historiques en Israël (graphique 2.3)⁷. La banque centrale n'en a pas moins annoncé qu'elle continuerait ses interventions, et ses communiqués de presse indiquaient de plus en plus qu'elle était préoccupée par le taux de change plutôt que par le montant des réserves. C'est en août 2009 que les interventions régulières ont finalement cessé, mais une semaine avant, la banque centrale avait annoncé une nouvelle politique d'intervention *discrétionnaire*. Chaque mois, elle révèle en effet le montant de ses achats en publiant des données mensuelles sur ses réserves de change, qui confirment que les interventions se poursuivent. Les marchés considèrent désormais que la banque pratique une politique de « flottement impur » et spéculent sur le cours de change auquel la banque va intervenir. Ainsi, certains observateurs pensent qu'il se situe aux alentours de 3.8 shekels pour un dollar.

Cette accumulation de réserves internationales a utilement atténué la vulnérabilité extérieure lorsque la récession suscitait les plus grandes préoccupations⁸. Certains pays de

Graphique 2.3. **Évolution des réserves de change à l'exclusion de l'or**
En pourcentage du PIB



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : FMI, *Statistiques financières internationales*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774648322611>

l'OCDE comme la Suisse ont suivi une stratégie analogue et ont accru leurs réserves à une période où cela était le plus utile. Cette intervention a tempéré les pressions à la hausse sur le taux de change et a ainsi contribué à maintenir la demande extérieure. De plus, les taux d'intérêt (et les écarts de taux d'intérêt) étant aujourd'hui exceptionnellement bas, le coût budgétaire de ces interventions a été limité⁹.

Il n'en demeure par moins qu'il faut revenir à un flottement pur le plus tôt possible. Avec la reprise de l'activité économique, si les interventions discrétionnaires se poursuivaient, elles pourraient provoquer des tensions inflationnistes indésirables qui seraient incompatibles avec tout resserrement monétaire, processus qui s'est amorcé ces derniers mois. Plusieurs autres arguments militent contre des interventions prolongées. *Premièrement*, si les interventions ont pour objectif de fixer un plancher (ou un plafond) à la monnaie, cet objectif peut être facilement contrarié par les marchés mondiaux. *Deuxièmement*, les interventions mettent à mal la transparence et la crédibilité de la politique monétaire et exposent la banque centrale à des pressions de lobbies du secteur des entreprises. Les achats systématiques de devises déséquilibrent nettement l'économie en faveur de la production de biens et de services exportables. De plus, elles peuvent susciter des critiques au niveau international (voire des mesures de rétorsion) car elles évoquent une politique du « chacun pour soi » (même si, bien entendu, cela est moins probable dans les petites économies). *Troisièmement*, les interventions peuvent devenir coûteuses. Le coût dû à la différence de taux d'intérêt entre le taux créditeur et le taux de rentabilité des avoirs en devises achetés peut devenir important. De plus, il est difficile de dissimuler des interventions sur le marché, et les autorités monétaires peuvent finir par payer les devises à un prix excessif. Enfin on court le risque de réaliser des moins-values si, à un certain moment, le shekel s'apprécie.

Résultats budgétaires et cadre de politique budgétaire

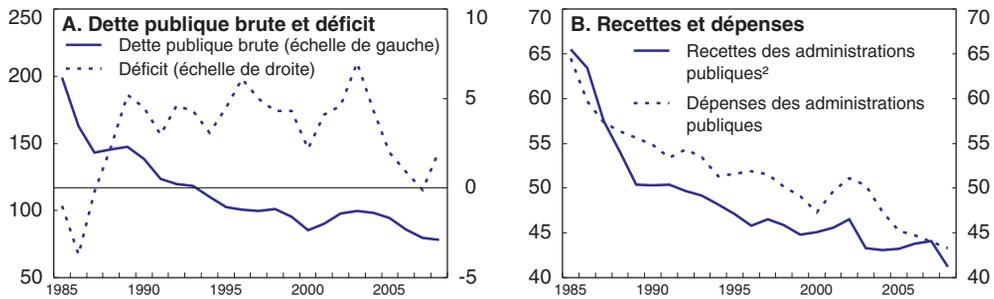
Un assainissement des finances publiques ralenti ces dernières années

Le poids de la dette publique est dû en grande partie à la « décennie perdue », durant laquelle une politique budgétaire expansionniste a porté la dette à près de 300 % du PIB,

et les dépenses publiques à 70 % environ du PIB au milieu des années 80. Le programme de stabilisation de 1985 (voir le chapitre 1) a marqué un tournant décisif avec des mesures destinées à combattre à la fois l'inflation et la prodigalité budgétaire. Dans les premières années qui ont suivi l'adoption de ce programme, le déficit a considérablement diminué et la dette et les dépenses publiques ont été ramenées à des niveaux acceptables, même s'ils sont loin d'être idéaux (graphique 2.4). Après les bons résultats

Graphique 2.4. **Évolution du budget à long terme**¹

En pourcentage du PIB



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Les définitions nationales généralement utilisées du déficit public ne tiennent pas compte du coût implicite de l'indexation des obligations d'État indexées. Le ratio de la dette au PIB est identique dans les définitions nationales et les définitions internationales comparables.
2. Y compris les bénéfices de la Banque d'Israël. Les chiffres de 1995 comprennent des dépenses représentant 1.5 % du PIB en application de la Loi sur la santé publique.

Source : Banque d'Israël (2009), *Annual Report 2008*, Statistical Appendix.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774671803370>

que le programme a donné initialement, les progrès réalisés dans l'assainissement des finances publiques ont ralenti (Fischer et Flug, 2007). La stratégie globale est demeurée essentiellement inchangée, son objectif fondamental étant de parvenir à « moins d'État » par des privatisations, des réductions des dépenses publiques et une diminution de la pression fiscale et de la dette. Les vastes fluctuations de la croissance du PIB, et par conséquent des recettes, ont donné lieu à des périodes contrastées de largesses budgétaires et de frugalité qui ont eu un effet sur les priorités budgétaires et les progrès réalisés dans l'assainissement des finances publiques. Par ailleurs, le pays a connu des chocs importants du côté des dépenses.

Au début des années 90, le solde budgétaire a subi un choc majeur en raison du coût de l'aide sociale immédiate et d'autres types d'aide en faveur d'une vague massive d'immigrants de l'ex-Union soviétique. Cet événement a mis fin à la baisse du ratio des dépenses publiques au PIB et a considérablement creusé le déficit budgétaire. Avec le ralentissement de l'activité économique, le déficit a de nouveau atteint un niveau record en 1996. Ceci a ouvert une période de renforcement de la rigueur budgétaire qui, conjuguée à une amélioration de la conjoncture économique, s'est traduite par une chute de la part des dépenses dans le PIB de plusieurs points de pourcentage entre 1996 (52 %) et 2000 (48 %). Globalement, entre 1990 et 2000, la part de la dette publique dans le PIB a très sensiblement diminué pour atteindre 85 % en 2000. Les recettes tirées de la privatisation d'entreprises publiques et la croissance robuste du PIB nominal ont plus que compensé les effets de déficits persistants et, par conséquent, l'augmentation de l'encours de la dette.

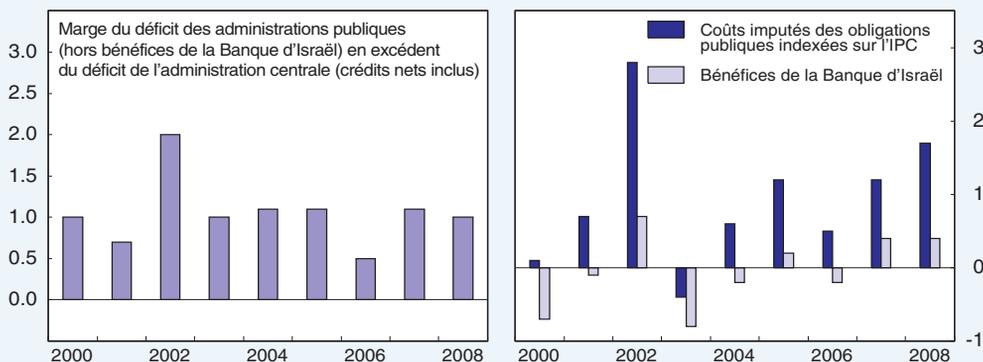
Le déclenchement de l'*Intifada* de 2000 et l'éclatement de la bulle technologique de 2001 ont de nouveau aggravé le déficit budgétaire et la dette publique. Les événements survenus durant ce double choc illustrent la fragilité potentielle de la situation budgétaire d'Israël. En 2001, le déficit des administrations publiques s'est brutalement creusé du fait de la chute des recettes fiscales et d'une politique budgétaire expansionniste. L'incapacité à réduire sensiblement le déficit en 2002, ainsi que la poursuite de l'*Intifada*, ont entraîné une révision à la baisse de la notation de la dette souveraine d'Israël, créé des tensions sur le taux de change et suscité des préoccupations sur la stabilité financière. En conséquence, le coût des emprunts publics est monté en flèche et en 2003, le déficit des administrations publiques s'est aggravé pour atteindre 6.8 % du PIB, bénéfices de la Banque d'Israël compris (voir le graphique 2.4 et l'encadré 2.2.) et la dette a de nouveau atteint 100 % du PIB. Les autorités ont dû adopter un programme strict d'assainissement des finances publiques, souvent appelé Plan de réformes Netanyahu¹⁰. En effet, la crise budgétaire a été si grave

Encadré 2.2. Comptes publics : données et comparabilité internationale

Les comptes de l'administration centrale sont établis selon la méthode de la comptabilité de caisse et sont au centre du cycle budgétaire annuel. L'objectif de déficit et la règle de dépenses se réfèrent donc à ces comptes. Plus précisément, les objectifs de déficit sont exprimés en termes de soldes, à l'exclusion des crédits nets. Les comptes des administrations publiques sont produits par le Bureau central des statistiques (CBS) en suivant les normes internationales du Système de comptabilité nationale (SCN). Ils sont donc comptabilisés sur la base des droits constatés et incluent les budgets hors administration centrale. Dans le cas d'Israël, ces budgets supplémentaires comprennent les budgets des collectivités locales, de l'Institut national d'assurances, des caisses d'assurance maladie et des universités publiques, plus ce que l'on appelle les « institutions nationales » (l'Agence juive, le Fonds national juif et l'Organisation sioniste mondiale) (Banque d'Israël, 2009). Ces dernières années, le déficit des administrations publiques a été le plus souvent supérieur d'environ un point de pourcentage au déficit de l'administration centrale (voir le graphique 2.5 plus bas).

Graphique 2.5. Éléments techniques des comptes publics

En pourcentage du PIB



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Banque d'Israël (2009), *Annual Report 2008*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774721371024>

Encadré 2.2. Comptes publics : données et comparabilité internationale (suite)

Les comptes de l'administration centrale établis par le CBS ne sont pas le moyen idéal de faire des analyses et des comparaisons internationales, et ce pour deux raisons. *Premièrement*, ils comprennent les bénéfices de la Banque d'Israël. Ce poste connaît des fluctuations et reflète essentiellement l'évolution du taux d'inflation, du taux de change et des taux d'intérêt mondiaux. De plus, en réalité, les bénéfices ne sont pas transférés aux administrations publiques, et dans les autres pays on a coutume d'inclure uniquement les bénéfices transférés, même si, d'un point de vue technique, cela ne correspond pas aux principes de la comptabilité d'exercice (Banque d'Israël, 2009). Lorsque cela est possible, cette *Étude* reprend des chiffres qui tiennent compte de cet ajustement. Ainsi, pour 2008, on a retenu un déficit des administrations publiques de 2.4 %, et non pas de 2 % comme l'indiquent les données du CBS. Le graphique 2.5 constitue cependant une exception car on ne dispose pas de séries chronologiques longues qui excluent les bénéfices de la Banque d'Israël.

Deuxièmement, en théorie, il faudrait faire un autre ajustement afin de tenir compte du coût de l'indexation de la dette publique pour que les comptes soient comparables au niveau international. Contrairement à la pratique habituelle de la comptabilité sur la base des droits constatés, les comptes des administrations publiques publiés par le CBS ne comprennent pas les coûts implicites de l'indexation des obligations dont le rendement est lié à l'indice des prix à la consommation. Or ces coûts ne sont pas négligeables. D'après des estimations de la Banque d'Israël, ils ont varié entre 2.8 et -0.4 % du PIB depuis 2000 (voir le graphique 2.5 ci-dessus) et se traduiraient par exemple par un déficit de 4.1 % du PIB en 2008. Omettre les coûts d'indexation des dépenses totales n'a cependant aucun effet sur la dette publique car ces coûts sont inclus par la réévaluation des composantes de la dette. Ainsi, le ratio de la dette publique brute au PIB est comparable au niveau international.

que les États-Unis ont accordé une aide supplémentaire et des garanties de la dette pour aider les marchés à retrouver la confiance dans la dette souveraine d'Israël.

En revanche, durant la période d'expansion économique entre 2004 et 2008, les recettes fiscales ont augmenté si rapidement que les autorités ont pu se permettre d'adopter un programme de baisse du taux d'imposition et de relâcher les rênes sur les dépenses publiques tout en réduisant le déficit. Les hausses des dépenses ont été particulièrement notables dans la masse salariale du secteur public, les paiements de transfert et la défense¹¹. De plus, une forte croissance conjuguée à une baisse des déficits a fait sensiblement reculer le ratio dette/PIB qui est tombé à 78 % en 2008. Jusqu'à l'automne 2008, lorsque les remous financiers internationaux se sont transformés en crise, l'objectif global du gouvernement précédent d'atteindre un ratio d'endettement de 60 % vers la mi-2010 semblait tout à fait raisonnable.

Efforts visant à limiter la hausse du déficit dans le budget 2009-2010

L'évolution de l'économie depuis 2008 a obligé à redéfinir les objectifs budgétaires du pays. Une chute sensible des recettes (voir le chapitre 1) a rendu inévitable une forte augmentation du déficit. La planification budgétaire a été compliquée par le fait qu'aucun budget n'avait été initialement approuvé pour 2009. Lorsque le nouveau gouvernement a pris ses fonctions à la fin mars 2009, il a judicieusement décidé d'élaborer un budget pour deux années à la fois, 2009 et 2010 (encadré 2.3). C'est ainsi qu'en juillet la Knesset a

Encadré 2.3. Le budget biennal 2009-2010

Du fait de la chute du gouvernement précédent en septembre 2009, la Knesset n'a jamais approuvé de budget pour 2009. Durant les premiers mois de 2009, le budget a donc été préparé en application d'une législation spécifiant que dans cette situation, les dépenses doivent être engagées mois par mois, et ne peuvent pas dépasser un douzième de la dotation budgétaire de l'année précédente, plus un ajustement au titre de l'indexation. Cette règle est à même de limiter assez rigoureusement les dépenses. Curieusement, les plafonds de dépenses comprennent le service des intérêts et le paiement de principal, ce qui n'est pas très logique car l'État contrôle peu ces dépenses à court terme. On pourrait envisager de modifier cet aspect de la législation.

Le nouveau gouvernement n'a été opérationnel qu'en fin mars 2009, et il a rapidement décidé d'élaborer exceptionnellement un budget couvrant à la fois 2009 et 2010. Cela se justifiait sur le plan pratique car il aurait été difficile d'engager deux processus budgétaires pendant les derniers mois de l'année. L'adoption permanente d'un budget biennal n'aurait sans doute pas bien fonctionné. Un budget biennal présenterait sans doute des avantages, mais un problème de taille se poserait, car un gouvernement n'adopterait que deux budgets, même s'il restait en place pendant la totalité de son mandat de quatre ans (ce qui s'est produit rarement en Israël), et sa marge de manœuvre pour appliquer des réformes en serait limitée.

approuvé un budget qui vise à contenir les déficits de 2009 et 2010 respectivement à 6 % et 5.5 % du PIB. Officieusement, les décideurs étudient des stratégies destinées à atteindre un ratio dette/PIB de 60 % d'ici à 2020.

Les dotations budgétaires de 2009-2010 comprennent notamment des engagements antérieurs sur les traitements du secteur public, en particulier dans le cadre d'une réforme de l'enseignement primaire et secondaire (le programme *Nouvel Horizon*, décrit au chapitre 3) et des dépenses engagées durant l'opération militaire dans la bande de Gaza qui a commencé à la fin de 2008. De plus, ainsi que le décrit le chapitre 1, un certain nombre de mesures ont été prises à la suite du ralentissement de l'activité économique, même si dans leur ensemble elles ne constituent pas un grand programme de relance par voie budgétaire puisqu'elles n'ont eu que très peu d'effet sur le budget. Enfin, un relèvement des allocations universelles pour enfant à charge a été aussi prévu dans le budget, conséquence d'une promesse faite par le plus grand parti de coalition à des membres minoritaires de la coalition.

Côté recettes, le gouvernement a tempéré les baisses de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui devaient être maintenues en 2010, les nouveaux taux étant incorporés dans les dispositions législatives qui prévoient de nouvelles réductions entre 2011 et 2016. Ces mesures se sont accompagnées de plusieurs autres visant à accroître les recettes. En particulier :

- ▮ Le budget prévoit un relèvement permanent des taxes sur l'essence (de 12.5 %, ce qui les porte à 2.696 NIS par litre) et le tabac (de 13 %, soit 1.25 NIS par paquet). Un nouveau barème de taxe à l'achat des automobiles a également été introduit, qui augmente le taux des taxes sur de nombreux types de véhicules.
- ▮ Le gouvernement a temporairement relevé le taux de la TVA, qui est passé de 15.5 % à 16.5 %, les redevances de consommation d'eau (dites « taxe sécheresse ») et le plafond

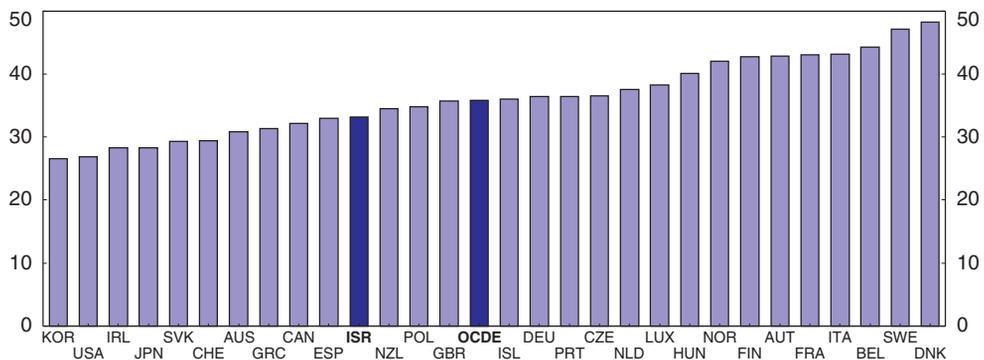
des cotisations à la caisse nationale d'assurance. Toutes ces augmentations doivent cesser à la fin de 2010.

Le budget 2009-2010 a le mérite de respecter plus ou moins la règle de dépenses prévue par la loi (voir plus bas), et les perspectives économiques encourageantes semblent indiquer que les déficits seront inférieurs à ce qui était prévu dans le budget. De fait, le ratio dette/PIB ne devrait augmenter que de quatre points environ pour atteindre 82 % en 2011, soit une hausse relativement faible au regard de ce qui est prévu dans nombre de pays de l'OCDE. Cependant, la décision de réduire les taux du barème de l'impôt en 2010 et le recours massif à des mesures fiscales temporaires étaient discutables. Il sera difficile de respecter les objectifs budgétaires en 2011 en raison de cette dernière décision en particulier. La section suivante examine les avantages relatifs des réductions d'impôts et propose d'autres moyens d'augmenter durablement les recettes.

Évaluation des politiques de recettes

Les gouvernements qui se sont succédé depuis les années 80 ont adopté des politiques budgétaires dont l'un des premiers objectifs était d'alléger la pression fiscale. De fait, la part des impôts dans le PIB est aujourd'hui proche de la moyenne OCDE (graphique 2.6). En

Graphique 2.6. **Recettes fiscales et cotisations sociales en proportion du PIB**
2008¹



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Ou dernière année disponible.

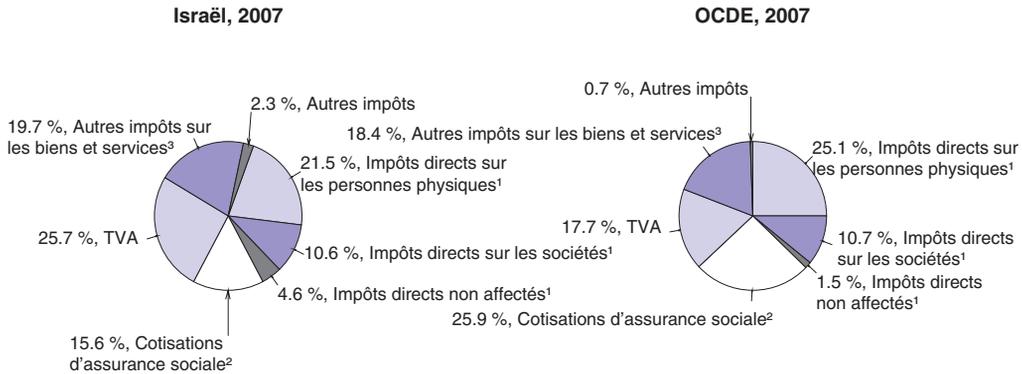
Source : OCDE, Base de données des Statistiques fiscales et Bureau central des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774722151833>

termes de composition, la part de toutes les formes de fiscalité directe (salaires, revenus non salariaux, bénéfiques, etc.) dans les recettes totales est aussi analogue à la moyenne OCDE ; dans les deux cas, elle était de l'ordre de 37 % en 2007, à en juger par la somme des composantes figurant dans le graphique 2.7¹². Cependant, les cotisations à la sécurité sociale représentent une part beaucoup plus faible des recettes (en 2007, 15.6 %, contre une moyenne OCDE de 25.9 %). Ainsi, dans l'ensemble, Israël est davantage tributaire de la TVA et d'autres taxes sur les biens et services ; en 2007, ces prélèvements ont totalisé 45.4 % des recettes totales, contre 36.1 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Il est concevable d'adopter une stratégie qui privilégie la fiscalité indirecte, en particulier dans les petites économies ouvertes, et les arguments présentés ci-dessous donnent à penser qu'on pourrait aller un peu plus loin dans cette voie.

Graphique 2.7. **Structure des recettes fiscales et d'assurance sociale**

En pourcentage de l'ensemble des impôts



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Les deux diagrammes à secteur sont fondés sur la classification des impôts de l'OCDE. Pour Israël, les données disponibles publiées par le Bureau central des statistiques ont été utilisées pour reproduire approximativement cette classification. Les parts pour la zone OCDE sont des moyennes non pondérées des parts des pays membres.

1. Les impôts directs comprennent les impôts sur les salaires, les revenus du travail indépendant, les bénéfices, les dividendes, etc. La part de la fiscalité directe attribuée aux individus dans les statistiques israéliennes ne concerne que les salaires et les revenus du travail indépendant.
2. La part des cotisations d'assurance sociale dans les recettes comprend aussi les taxes sur les salaires. Celles-ci existent dans un nombre relativement réduit de pays de l'OCDE et ne représentent généralement qu'une faible part des recettes.
3. La catégorie « Autres impôts sur les biens et services » comprend par exemple les taxes sur les ventes et les droits de douane et d'accise.

Source : Bureau central des statistiques et OCDE, Base de données des Statistiques fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774730444325>

Baisse des taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – avantages et risques

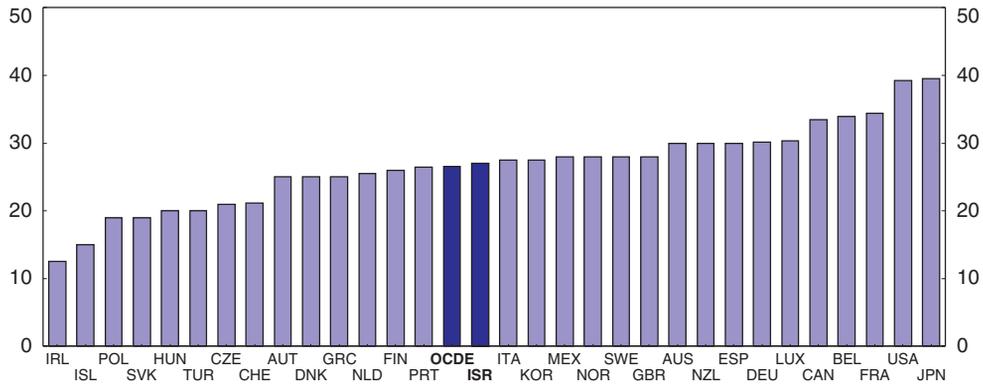
L'engagement de réduire les taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a constitué un thème central de l'action gouvernementale pendant plusieurs années. La dernière série de réductions suit un programme antérieur amorcé en 2003 :

- ▮ Le taux d'imposition des sociétés a été ramené de 36 % en 2003 à 26 % aujourd'hui. Selon le tout dernier programme, le taux est réduit de 1 point de pourcentage chaque année jusqu'en 2015, avec une baisse de deux points en 2016, ce qui le ramènera à 18 %.
- ▮ La baisse des taux de l'impôt sur les personnes physiques s'est focalisée sur les taux moyens et supérieurs. Les six taux s'étagaient entre 10 % et 50 % en 2003, et entre 10 % et 46 % en 2009. Selon le tout dernier programme de réductions, l'éventail sera de 10 %-39 % en 2016¹³.

L'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques jouent sans aucun doute un rôle dans les décisions d'investissement des entreprises, y compris celles qui ont des activités internationales, et affectent les choix de localisation des segments de la population active qui sont mobiles au plan international. Bien que le taux du barème de l'impôt sur les sociétés soit maintenant proche de la moyenne OCDE, il demeure nettement plus élevé que dans de nombreux pays : plusieurs pays d'Europe de l'Est, ainsi que l'Irlande, ont des taux inférieurs à 20 % (graphique 2.8). Une fois appliquée la dernière série de réductions, le taux d'imposition des sociétés en Israël sera presque certainement « compétitif ».

Graphique 2.8. Comparaison internationale du taux de l'impôt sur les sociétés

2008



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Banque d'Israël (2009), Statistical Annex of the Bank of Israel Annual Report (2008) et OCDE, Base de données fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774765518341>

Même si ces allègements fiscaux ont des effets bénéfiques, il faut les situer dans leur contexte et faire preuve d'une certaine prudence en les mettant en œuvre. Premièrement, les questions fiscales ne sont pas le seul facteur des décisions en matière d'investissement et d'implantation. La qualité des réseaux de transport et d'autres infrastructures ainsi que le logement, la santé et l'éducation sont par exemple des éléments qui peuvent influencer les décisions, en particulier s'ils ont une incidence sur le niveau de vie des cadres supérieurs.

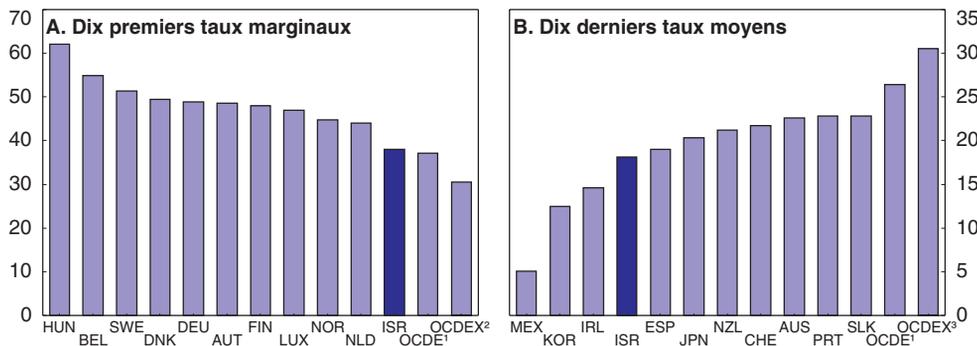
Deuxièmement, même dans le domaine de la fiscalité, le taux du barème n'est qu'un aspect de la question. En matière d'impôt sur les sociétés, divers facteurs, les abattements et les règles d'amortissement du capital par exemple, font que le taux effectif est généralement beaucoup plus bas que le taux du barème. Certains spécialistes soutiennent d'ailleurs qu'en Israël le taux effectif est déjà compétitif dans les comparaisons internationales¹⁴. S'agissant des taux effectifs de l'impôt des particuliers, un système de crédit d'impôt non récupérable (c'est-à-dire non remboursable) diminue sensiblement le taux moyen d'imposition, et un système de réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles fonctionne maintenant dans certains régions du pays (tableau 2.1). De plus, les cotisations sociales sont plus faibles que dans de nombreux pays de l'OCDE. En somme, bien que le taux marginal d'imposition semble avoir un effet assez dissuasif (graphique 2.9, partie A), le taux d'imposition effectif moyen est assez bas par rapport aux autres pays une fois prises en compte les cotisations sociales (graphique 2.9, partie B). D'après des calculs de l'OCDE, pour une personne gagnant le salaire moyen, le taux d'imposition est de 19 %, soit sept points de moins que la moyenne des pays de l'OCDE. Cet écart est plus grand si les revenus sont inférieurs à la moyenne, ce qui tient au barème d'imposition relativement progressif appliqué en Israël. Cette forte progressivité signifie également que l'écart se réduit lorsque les revenus sont supérieurs à la moyenne. Cependant, d'après des calculs de la Banque d'Israël, le taux d'imposition effectif moyen soutient avantageusement la comparaison avec la moyenne des pays de l'OCDE jusqu'à des niveaux de revenu assez élevés. Même dans le cas des revenus extrêmement élevés, il n'est que légèrement supérieur à la moyenne OCDE¹⁵.

Tableau 2.1. Principales caractéristiques de la fiscalité des personnes physiques et des entreprises

Impôt sur le revenu des personnes physiques	Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont assez progressifs. En 2009, ils se situaient entre 10 % et 46 %. Les couples sont imposés séparément. Les crédits d'impôt non récupérables sont plus élevés pour les femmes, et seules les femmes peuvent bénéficier de déductions fiscales pour enfant. Un crédit d'impôt récupérable (la réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles) pour les faibles revenus a été introduit dans certaines régions du pays (voir le chapitre 4). Les versements aux « fonds de formation avancée » (7.5 % de la rémunération brute, avec un plafond de 196 000 NIS) sont exonérés d'impôt. Il existe des allègements fiscaux sur les phases de cotisation, d'accumulation et de paiement au titre de produits de retraite (voir le chapitre 4).
Cotisations sociales à la charge des salariés	Les cotisations sont progressives (avec deux taux, l'un de 3.5 % et l'autre de 12 % des gains bruts, le dernier s'appliquant aux rémunérations supérieures à 60 % de la rémunération brute moyenne). Il comprend plusieurs éléments détaillés, notamment une couverture médicale. Des plafonds de cotisation s'appliquent aux revenus relativement élevés. Ce système ne couvre pas les cotisations obligatoires de retraite au titre du deuxième pilier (qui sont en train de devenir obligatoires pour la plupart des travailleurs. (Voir le chapitre 4.)
Impôt sur les plus-values et autres impôts sur le revenu du capital	L'impôt sur les plus-values de la vente d'actions et les revenus de dividendes est de 20 % pour les personnes physiques, sauf s'il s'agit de gros actionnaires – le taux d'imposition est alors de 25 %. Pour les entreprises, le taux d'imposition des plus-values est de 25 %. Dans certaines conditions, la plus-value sur la vente des logements peut être exonérée.
Impôt sur les sociétés	Le taux de l'impôt sur les sociétés est de 26 % et doit être ramené à 25 % en janvier 2010. L'abattement sur l'impôt sur les sociétés le plus notable est celui accordé au titre des dépenses de recherche-développement (qui sont entièrement déductibles, à condition que la déduction ne représente pas plus de 40 % du revenu imposable). Il existe également des abattements propres à certains secteurs, la prospection pétrolière et l'industrie du spectacle par exemple. Enfin des zones prioritaires nationales bénéficient de larges exonérations, généralement définies en fonction de la situation géographique de l'investissement, qui encouragent les investissements dans les zones périphériques (voir le chapitre 5).
Cotisations sociales à la charge des employeurs	Le système à deux taux des salariés s'applique aussi aux employeurs, avec des taux de 4.14 % et 5.68 % sur la rémunération brute.
TVA	Le taux de la TVA a été porté temporairement (jusqu'à la fin de 2010) de 15.5 % à 16.5 %. Plusieurs éléments en sont exonérés : exportations, achats et services dans la ville touristique d'Eilat, séjours dans les hôtels et divers services aux touristes, fret aérien et maritime en provenance et à destination d'Israël, vente de fruits et légumes non transformés et location de locaux à usage résidentiel.
Autres impôts indirects	D'autres taxes sur les ventes sont levées sur les automobiles, l'alcool, les cigarettes et les produits de luxe.
Autres impôts locaux	Les collectivités locales perçoivent des impôts sur les biens immobiliers à usage résidentiel et professionnel, qui varient largement selon la région et le type de bien concerné. Les impôts sont recouvrés en fonction de la surface (en mètres carrés) du logement ou de l'entreprise.

Graphique 2.9. Comparaison internationale des taux d'imposition effectifs marginaux et moyens, 2008

Célibataire gagnant un salaire moyen, cotisations à la sécurité sociale et impôt sur le revenu compris



1. Moyenne non pondérée.
2. Moyenne OCDE à l'exclusion des dix taux supérieurs.
3. Moyenne OCDE à l'exclusion des dix taux inférieurs.

Source : OCDE, Base de données des Impôts sur les salaires.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/774771311363>

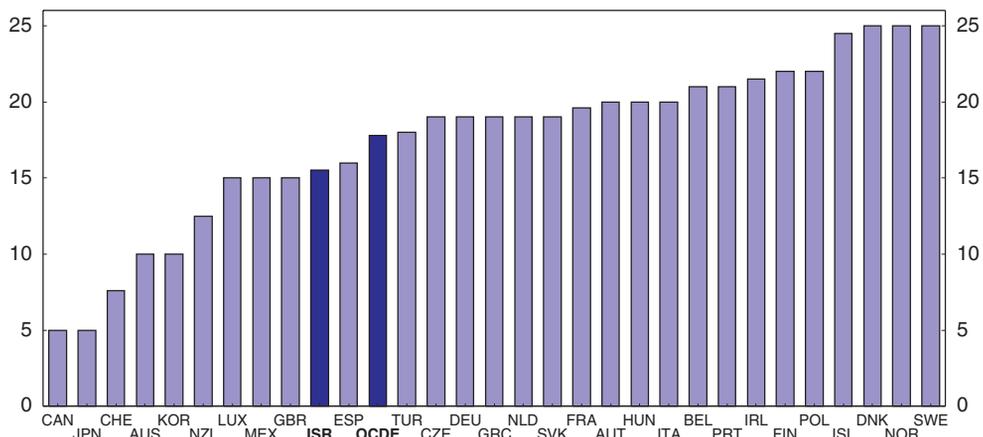
Troisièmement, une baisse des taux du barème réduit généralement les recettes fiscales, du moins à court terme. Les données disponibles au niveau international montrent qu'en règle générale, les baisses des taux du barème ne sont pas autofinancées par les effets de la courbe de Laffer¹⁶. Par conséquent, les diminutions des taux du barème ont un coût d'opportunité : les déficits peuvent être moindres, ou les dépenses plus élevées. De plus, les effets négatifs immédiats sur les recettes sont assez certains, tandis que l'ampleur des effets positifs indirects sur les recettes et la croissance économique, ainsi que le moment où ils se font sentir, le sont beaucoup moins. Par conséquent, bien que les dernières réductions d'impôts soient un peu plus légères qu'on ne l'avait envisagé, la décision d'adopter ces mesures dans un contexte d'extrême incertitude économique et d'aggravation des déficits publics apparaît assez surprenante. Même si l'amélioration des perspectives économiques ces derniers mois a atténué les risques négatifs liés aux allègements fiscaux, ceux-ci devraient être modulés si peu de progrès sont accomplis en matière de déficit et de réduction de la dette, ou si d'autres objectifs deviennent plus prioritaires. Dans l'analyse du soutien aux entreprises développée au chapitre 5, on estime que, comme dans d'autres pays, une certaine rationalisation des allègements fiscaux et des subventions aux entreprises pourrait contribuer à financer la réduction du taux général de l'impôt et permettre plus aisément à Israël de devenir un site d'investissement attractif.

Moyens d'augmenter les recettes par la fiscalité indirecte

Bien que la fiscalité indirecte joue déjà un rôle notable dans les recettes, on peut encore la développer. On pourrait rendre permanente la hausse temporaire du taux de la TVA, porté à 16.5 %, et même relever légèrement ce taux, car c'est un moyen d'alléger les pressions budgétaires en générant relativement peu de distorsions (OCDE, 2008). Les pays de l'OCDE sont assez nombreux à imposer des taux normaux de TVA beaucoup plus élevés, ce qui tend à démontrer qu'Israël a de la marge de manœuvre pour relever son taux (graphique 2.10), d'autant plus que beaucoup d'autres taxes sur les ventes de « produits blancs » (appareils électroménagers) ont été supprimées en 2007¹⁷. Cela dit, à la différence

Graphique 2.10. **Comparaison internationale des taux ordinaires de TVA**

1^{er} janvier 2009



Source : Banque d'Israël (2009), Statistical Annex of the Bank of Israel Annual Report (2008) et OCDE, Base de données fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774808422581>

de nombreux autres pays, Israël n'a pas de taux de TVA préférentiels et accorde peu d'exemptions à la TVA. C'est une caractéristique à prendre en considération lorsque l'on détermine dans quelle mesure on peut relever le taux de TVA¹⁸. Un relèvement du taux ne devrait certainement pas impliquer de sacrifices en termes de couverture. De fait, les autorités devraient revoir les exonérations actuelles, notamment celles dont bénéficient la station touristique d'Eilat et certains services touristiques sur tout le territoire, ainsi que les fruits et légumes. Des propositions de suppression ont été faites durant les premières séries de négociations du budget 2009-2010, mais elles n'ont malheureusement pas été retenues dans le budget définitif.

Dans le même temps, il faudrait revoir la question du maintien de l'imposition de taxes élevées sur les ventes d'automobiles, même si elles ont désormais un aspect environnemental. En juillet 2009, la taxe sur la vente d'automobiles neuves (qui s'ajoute à la TVA) a été portée de 75 % à 90 %, ce qui est un taux très élevé par rapport aux autres pays (Reich, 2007). Le taux imposé aux voitures hybrides a été maintenu à 30 %, et un taux de 10 % a été introduit sur les véhicules électriques. Ces taxes sont allégées par des rabais pouvant aller jusqu'à 15 000 NIS, selon les caractéristiques d'émission du véhicule. Malgré la nouvelle composante environnementale de la taxe, il est difficilement justifiable de taxer aussi lourdement l'achat d'automobiles. Ces taxes sont des sources de recettes publiques intéressantes et pour les justifier, il faut sans doute faire une interprétation généreuse de leurs retombées environnementales¹⁹. À moins que d'autres moyens de transport ne soient facilement disponibles, de fortes taxes ont peu de chances d'inciter de nombreux automobilistes à renoncer à posséder des voitures. De plus, elles encouragent probablement beaucoup d'entre eux à remplacer leur voiture moins souvent, ce qui ralentit l'introduction de nouveaux modèles plus respectueux de l'environnement. En outre, de façon générale, il est plus judicieux de cibler l'utilisation des voitures, en recourant davantage aux taxes sur l'essence, aux péages, aux taxes de congestion et aux taxes de stationnement par exemple. Fin 2009, on a constaté les signes d'un changement de cap salutaire concernant la taxe sur les ventes d'automobiles : le ministère des Finances a approuvé plusieurs propositions, dont une réduction du taux normal qui passera de 90 % à 83 %²⁰.

Les avantages d'un examen général des dépenses fiscales

Il faudrait examiner les exonérations fiscales (et d'autres dépenses fiscales) afin de les simplifier, de façon à élargir et consolider la base d'imposition. Avec le temps, les exonérations s'accumulent souvent de façon désordonnée, chacune étant le fruit de considérations économiques ou politiques particulières. Il n'est pas toujours judicieux de les maintenir, soit parce que la situation économique a évolué, soit parce que, conjuguées à d'autres exonérations, elles créent des situations excessivement complexes ou des distorsions. La préparation de cette *Étude* a fait apparaître les éléments suivants, mais il en existe probablement davantage :

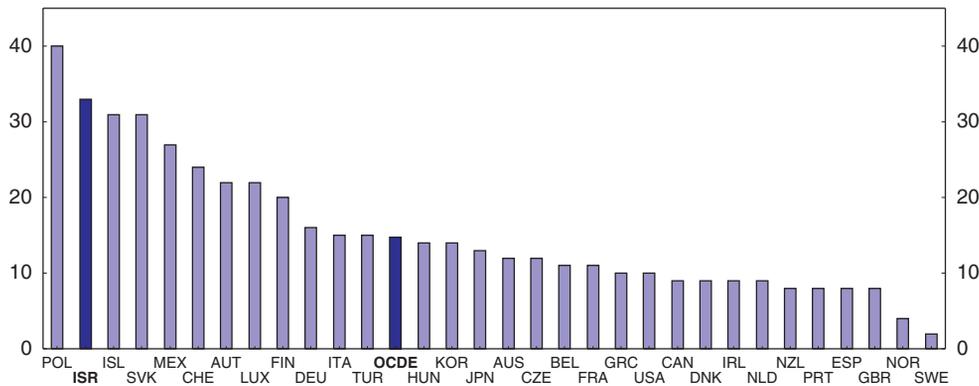
- ▮ les aides fiscales en faveur des « fonds de formation avancée » (*Kranot Hishtalmut*), qui encouragent l'épargne à moyen terme, n'ont guère de sens, d'autant qu'en dépit de leur appellation, l'épargne peut être utilisée à des fins les plus diverses (l'achat de voitures par exemple). On a tenté par le passé de supprimer cette exonération, sans succès jusqu'à présent.
- ▮ Depuis l'accord sur l'épargne retraite obligatoire au titre du deuxième pilier, les incitations fiscales sous forme de crédits d'impôt au titre des cotisations sont en partie inutiles (voir le chapitre 4).

- Les avantages fiscaux font souvent partie de mécanismes ciblés d'aide aux entreprises. Comme indiqué plus haut, une certaine réduction de ces dispositifs pourrait par exemple contribuer à financer des allègements de l'impôt général sur les sociétés.

Simplifier les procédures fiscales

Enfin, une simplification des procédures fiscales semble réalisable, et il faut exploiter cette possibilité. Ainsi, une statistique établie par PricewaterhouseCoopers (2008) montre que le nombre de paiements d'impôts est très élevé en Israël (graphique 2.11). Même s'il

Graphique 2.11. **Comparaison internationale du nombre de paiements d'impôts**¹



- L'indicateur des paiements d'impôts tient compte du nombre total d'impôts et de cotisations payés, de la méthode de paiement, de la fréquence des versements et du nombre d'organismes qui interviennent dans le cas d'une entreprise standard pendant sa deuxième année d'activité.

Source : Banque mondiale, PricewaterhouseCoopers, *Paying Taxes* 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774834155516>

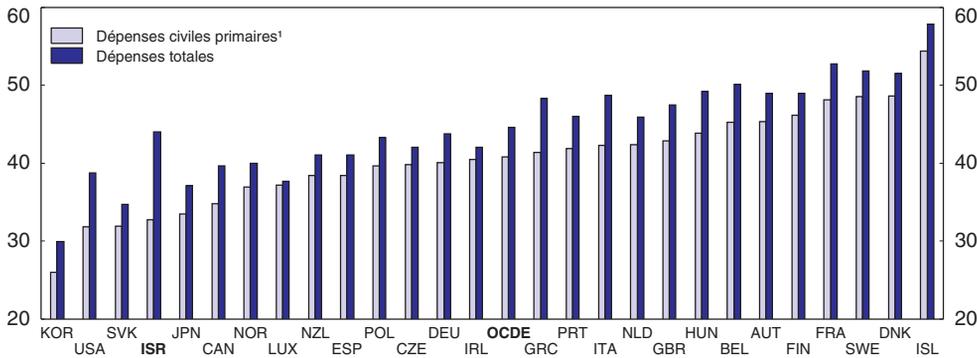
ne mesure qu'un seul aspect des formalités administratives liées à la fiscalité, cet indicateur dénote probablement des complexités plus étendues. Sur 33 paiements d'impôts, seuls deux concernent la fiscalité des sociétés. En tout état de cause, on constate que le paiement de l'impôt sur les sociétés est un processus fastidieux : il faut en Israël beaucoup de temps pour respecter ses obligations fiscales. L'impôt sur les revenus du travail est perçu en 12 versements, et d'autres impôts en 19 versements. Les tentatives actuelles pour simplifier les procédures fiscales sont très opportunes ; un système de déclaration en ligne des impôts sur le revenu est en service, et un mécanisme du même type pour le recouvrement de la TVA est prévu pour 2010-12.

Les enjeux des dépenses publiques

La part du service des intérêts et des engagements de dépenses militaires révèle un contraste frappant entre le total des dépenses publiques et les dépenses publiques destinées aux services publics civils et aux transferts. Depuis le début des années 80, les dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB ont considérablement diminué. Elles se situaient par exemple autour de 70 % du PIB en 1985, mais à 44 % du PIB en 2008, ce qui est proche de la moyenne OCDE (graphique 2.12)²¹. Cependant, dans la dernière ventilation des dépenses publiques comparable au niveau international, les dépenses militaires représentaient 17 % des dépenses totales, soit un montant analogue à celui consacré à l'éducation, et plus important que celui consacré à la santé

Graphique 2.12. Dépenses civiles primaires et dépenses publiques globales

En pourcentage du PIB, 2008



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Non compris les dépenses militaires et les paiements d'intérêts. Les dépenses civiles primaires sont calculées à partir d'une estimation des dépenses militaires de l'année.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 86.

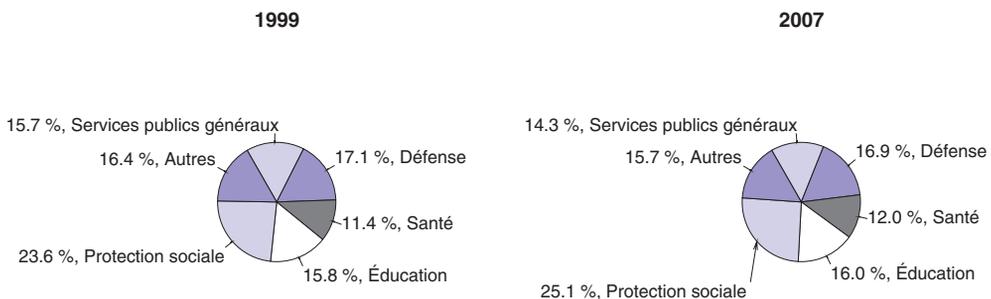
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/774844713203>

(graphique 2.13). Si l'on ajoute le service des intérêts de la dette publique, ceci signifie que les dépenses civiles primaires sont faibles par rapport aux pays de l'OCDE. En 2008, elles s'élevaient à 33 % du PIB, ce taux étant à l'époque plus bas que dans la grande majorité des pays de l'OCDE (graphique 2.12). Après la récession récente, la position relative d'Israël dans les comparaisons internationales a probablement reculé davantage car, à la différence de nombreux pays de l'OCDE, Israël n'a pas pris de mesures importantes de relance par les dépenses publiques pour faire face à la crise.

La viabilité à long terme des finances publiques est facilitée par la perspective que le vieillissement de la population accroîtra relativement peu les tensions budgétaires. Comme on l'a montré au chapitre 1, la démographie est favorable et les retraites versées par l'État sont faibles. La planification budgétaire globale doit cependant tenir compte, plus que par le passé, du coût de réformes structurelles judicieuses. Il ne fait guère de doute que les mesures visant à réduire la part des dépenses publiques dans le PIB ont commencé à compromettre le développement des infrastructures, la qualité des services publics et les

Graphique 2.13. Dépenses publiques par fonctions

En pourcentage des dépenses totales



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : OCDE, Base de données sur les comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/774868114802>

efforts en vue de lutter contre les taux relativement élevés de pauvreté. En effet, les politiques visant à remédier à des problèmes structurels fondamentaux obligent généralement à engager des dépenses budgétaires importantes au départ (qui, il est vrai, sont récompensées par des économies à long terme). C'est ce qui s'est produit par exemple dans le cas de l'accord conclu avec un syndicat d'enseignants (Nouvel Horizon, voir le chapitre 3), du plan La voie vers l'emploi (ou plan Wisconsin) et de la nouvelle réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles (chapitre 4).

Il faut poursuivre les approches novatrices adoptées dans les domaines des finances publiques et des services publics. Les stratégies de réduction des dépenses publiques qui sont bien connues dans de nombreux pays de l'OCDE sont déjà assez largement appliquées. Israël cherche à obtenir des gains d'efficacité grâce à l'administration électronique. Ainsi, les déclarations d'impôt sur le revenu et les demandes adressées à la sécurité sociale se font désormais en ligne, et le service public de l'emploi publie des vacances d'emploi sur Internet. Par rapport à d'autres pays, les progrès sur ce front sont assez bons puisqu'Israël est classé 17^e sur 70 pays d'après l'indice d'informatisation des services administratifs des Nations Unies (UN e-government Survey, 2008). Dans le domaine des retraites, le fait que le gouvernement ait approuvé un accord conclu récemment entre les syndicats et les employeurs rendant obligatoire l'épargne retraite au titre du deuxième pilier illustre la stratégie visant à limiter la pression fiscale qu'exerce le vieillissement de la population (chapitre 4). Par ailleurs, des partenariats public-privé sont conclus dans certains domaines, en particulier la construction et l'entretien des routes. On ne peut que se féliciter de la volonté évidente d'essayer de nouvelles stratégies pour limiter les dépenses publiques, mais il faut rappeler que les mécanismes novateurs doivent être surveillés de près et ajustés.

Il faut s'attaquer aux facteurs d'inefficacité et les supprimer. Il existe incontestablement des possibilités d'accroître les gains d'efficacité et de faire des coupes dans les services publics et les transferts, même si on a déjà récolté une bonne partie des fruits immédiats des réductions de dépenses dans les programmes économiques précédents. Il faut étudier toutes les solutions, sans se contenter de couper dans les dépenses, en trouvant des moyens d'améliorer les systèmes opérationnels. Fin 2009, le ministère des Finances explorait apparemment des possibilités d'économies dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne les effectifs des ministères. En outre, lors des recherches menées pour la présente *Étude*, il est également apparu souhaitable de réformer les mécanismes de rémunération et de promotion dans la fonction publique, et dans une grande partie du secteur public en général. Dans l'ensemble du secteur public, les systèmes d'allocations sont une composante importante du salaire mais sont souvent si complexes qu'ils ne permettent pas de déterminer clairement la valeur totale de la rémunération. Dans de nombreux domaines, en dépit d'efforts de réforme, les mécanismes d'établissement des salaires et de rémunération restent excessivement centralisés et reposent trop sur l'ancienneté. C'est ce qui ressort de l'analyse sur l'éducation du chapitre 3. En effet, dans ce secteur, les progrès vers une flexibilité accrue de la profession enseignante restent partiels, et une tentative récente de la Commission Shochat d'assouplir les salaires dans l'enseignement supérieur s'est soldée par un échec.

Globalement, ces considérations soulignent à quel point il est important de lier étroitement d'une part la dépense publique globale et les dotations budgétaires, et d'autre part les économies réalisables et les réformes structurelles que l'on aura correctement hiérarchisées. Des indices donnent à penser que cette cohérence laisse à

désirer en Israël. La composition des dépenses est exceptionnellement stable puisqu'elle n'a pratiquement pas changé depuis la fin des années 90 (graphique 2.13), ce qui révèle une tendance à répartir uniformément le durcissement (ou l'assouplissement) de la politique budgétaire entre les différents ministères. Si cette stratégie peut être politiquement commode, elle n'est sans doute pas optimale sur le plan économique car les coûts (ou les avantages) marginaux de changements du budget varient incontestablement dans les différents domaines des dépenses et de la fiscalité. De plus, tout comme dans les autres pays, la question se pose de la priorité à accorder aux coûts salariaux et aux coûts non salariaux. Il peut être politiquement difficile de supprimer des emplois dans le secteur public, même si les possibilités de le faire sont évidentes. Le pays a donc massivement recours à des gels périodiques des salaires, ce qui permet de faire des économies immédiates mais provoque généralement des retombées à terme. Ces « cycles » des salaires du secteur public ont des conséquences profondes sur le rythme d'autres dépenses, dans le domaine du développement des infrastructures par exemple (voir le chapitre 5).

Dans une certaine mesure, il est inévitable, compte tenu des réalités politiques, d'adopter une approche globale des dépenses publiques. On peut cependant améliorer cette situation en demandant à des spécialistes d'apporter leur concours et de donner leur opinion. Certains mécanismes ont déjà été mis en place. En particulier, la Banque d'Israël, tout comme le Contrôleur général de l'État, émet un avis sur une série de questions de dépenses publiques. Un système d'établissement du budget qui détermine l'ensemble des dépenses appropriées et encourage à adopter des plans rationnels de financement des réformes structurelles peut également jouer un rôle fondamental.

Moyens d'améliorer la structure du processus budgétaire

La réforme du processus budgétaire engagée au milieu des années 80 a donné au ministère des Finances davantage de possibilités d'orienter les dépenses publiques totales et, de façon générale, lui a permis d'exercer une plus grande influence sur l'élaboration de la politique. Les pouvoirs considérables du ministère s'expliquent en particulier par les raisons suivantes :

- ▮ *Un rôle central dans le processus budgétaire de l'administration centrale.* Le ministère des Finances, ainsi que les services du Premier ministre, jouent un rôle dominant dans la définition des positions du gouvernement et la préparation du budget. Plus précisément, le ministère établit l'enveloppe des dépenses nominales au début du cycle budgétaire annuel en tenant compte d'un plafond de la croissance réelle des dépenses (voir plus bas).
- ▮ *Les budgets des ministères dépensiers sont définis et contrôlés rigoureusement.* Le fait est que le chef comptable de chaque ministère fonctionnel est nommé par le ministère des Finances. De plus, il existe environ 9 000 lignes budgétaires, et toute réaffectation des ressources entre elles, y compris au sein d'un même ministère, doit être approuvée par le ministère des Finances (Ben-Bassat et Dahan, 2007). Par ailleurs, le ministère peut contrôler les dépenses durant l'exercice en accélérant ou en ralentissant le processus d'approbation. Si une réaffectation est approuvée vers la fin de l'exercice, les ministères n'ont pas toujours le temps de dépenser les ressources dégagées. Ces dernières années, cette pratique a contribué à une surestimation des dépenses inscrites au budget (ou à une sous-utilisation des crédits ouverts).

- Les budgets autres que ceux de l'administration centrale sont limités. Les seuls comptes significatifs qui ne dépendent pas de l'administration centrale sont ceux des collectivités locales, qui doivent respecter des règles strictes en matière de déficits (encadré 2.4).

Encadré 2.4. **Financement des collectivités locales**

Israël compte 229 municipalités qui regroupent 73 villes, 107 conseils locaux, 47 conseils régionaux et 2 collectivités locales industrielles. Les collectivités locales ont compétence dans les domaines suivants : établissements du second cycle de l'enseignement secondaire, soins de santé au niveau local, gestion de l'eau et des déchets, entretien des routes, espaces verts et aires de loisirs et services d'urgence. Du fait de la législation, de la réglementation nationale et des transferts affectés, les collectivités locales n'exercent que des pouvoirs discrétionnaires limités sur certains services.

Le ministère de l'Intérieur est la principale institution publique chargée des relations avec les collectivités locales. En coopération avec le ministère des Finances, il approuve le budget des collectivités locales et vérifie leurs comptes. Les autorités qui ne respectent pas certains critères de résultats budgétaires sont mises sous tutelle (dans le cadre d'un programme dit de « redressement budgétaire »), et sont de fait gérées par un comptable public. Trente collectivités locales, essentiellement des municipalités dont la population est majoritairement composée d'Arabes, sont actuellement dans cette situation.

Les collectivités locales tirent leurs revenus de deux sources : les recettes propres (65 %) et les transferts interadministrations (35 %), sous forme de subventions des ministères fonctionnels (24 %) et du ministère de l'Intérieur (11 %). Les taxes et impôts fonciers sont les principales sources de revenus d'origine locale. Les transferts comprennent des transferts spécialement affectés et des subventions générales octroyées par le ministère de l'Intérieur et d'autres ministères fonctionnels. La plupart des transferts spécialement affectés proviennent du ministère des Affaires sociales et du ministère de l'Éducation et représentent la moitié environ du budget des collectivités locales. En outre, le ministère de l'Intérieur accorde trois types de subventions générales aux collectivités locales : les subventions d'équilibre, les subventions de développement et les subventions au titre d'un programme de redressement budgétaire. Les subventions d'équilibre sont un outil de péréquation budgétaire qui donne les moyens à chaque collectivité locale de fournir des services de base, tandis que les subventions de développement financent des projets locaux particuliers. Les subventions au titre d'un programme de redressement budgétaire sont accordées aux collectivités locales qui ont accumulé des déficits dépassant 17.5 % du budget et ont engagé le programme de redressement. Les municipalités peuvent emprunter pour investir (le plus souvent dans des infrastructures), mais l'encours total des prêts ne doit pas dépasser 75 % des recettes propres (subventions comprises) durant chaque exercice.

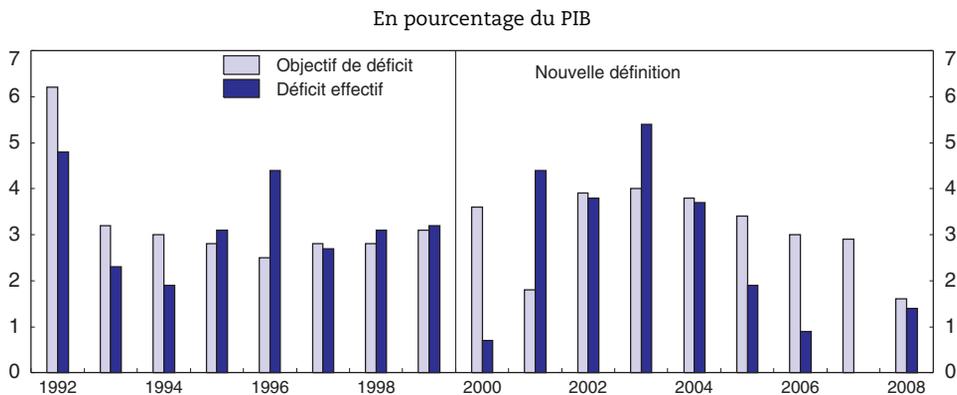
Depuis 2001, l'administration centrale donne davantage d'indépendance aux collectivités locales qui respectent certaines normes de performance liées à la stabilité budgétaire. Ces normes sont évaluées à l'aide d'une série d'indicateurs. En particulier, ces collectivités locales sont dispensées d'obtenir auprès du ministère de l'Intérieur des autorisations en matière de salaires, de recrutement, de prêts bancaires, d'adoption d'arrêtés municipaux et d'autres opérations courantes. En 2008, 62 collectivités locales avaient obtenu ce statut.

Une discipline budgétaire forte imposée « d'en haut » par des objectifs de déficit et une règle de dépenses

Ramener à 60 % le ratio de la dette au PIB n'a été qu'un objectif discrétionnaire du gouvernement. C'est au début des années 2000 que l'on a commencé à évoquer ce chiffre, et on cite parfois en même temps l'objectif de maintenir le déficit en deçà de 3 % du PIB. Manifestement, ces deux chiffres sont une référence implicite aux critères de convergence de Maastricht²². D'autres mesures plus concrètes de discipline imposées d'en haut sont prises en fixant des objectifs pluriannuels de déficit de l'administration centrale, et surtout en plafonnant par une loi la croissance réelle des dépenses dans le budget de l'administration centrale. Selon le ministère des Finances, dans l'hypothèse d'un taux de croissance réel de 3.5 % à partir de 2011, et compte tenu des règles budgétaires actuelles, le ratio dette publique/PIB convergera à 60 % en 2019.

Les objectifs de déficit proviennent de la Loi de réduction du déficit de 1992 adoptée à la suite des fortes tensions budgétaires dues à l'immigration décrites plus haut (Brender, 2007). Initialement, la loi imposait que l'objectif de déficit budgétaire, en pourcentage du PIB, diminue chaque année de 1993 à la fin de 1997, et a été assez efficace. Cette loi a été actualisée mais ce mécanisme est devenu un moyen moins puissant d'imposer une discipline. Les nouveaux gouvernements révisent les objectifs lorsqu'ils entrent en fonctions, et les publient dans le cadre de leur programme global, mais ils peuvent les revoir par la suite, et ils le font souvent. En réalité, tous les plans pluriannuels fixant des objectifs de déficit que la Knesset a adoptés ont été remplacés avant la fin de l'horizon de planification et quatre révisions sur cinq ont assoupli les objectifs (graphique 2.14).

Graphique 2.14. **Déficit budgétaire effectif et objectif de déficit de l'administration centrale¹**



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. À l'exclusion des crédits nets.

Source : Stanley Fischer et Karnit Flug (2007), *The Role of Rules in Fiscal Consolidation: Fiscal Rules in Israel since the 1990s*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/774876554786>

Par comparaison, le plafond de la croissance réelle des dépenses de l'administration centrale inscrites au budget est assez strict. Il a fait l'objet d'une loi en 2004 et a été initialement fixé à 1.0 %, puis porté à 1.7 % à partir de 2006. Ce dernier chiffre a apparemment été choisi car il correspond à peu près au taux de croissance prévu de la

population, ce qui signifie que cette règle maintient un niveau constant, en termes réels, des dépenses publiques par habitant. Il faut souligner que ce plafond sert à déterminer l'enveloppe de l'ensemble des dépenses au début du processus budgétaire, ce qui en fait un outil assez puissant de maintien de la discipline budgétaire.

À première vue, la règle de dépenses est simple et semble laisser peu de marge d'appréciation. Or ce n'est pas le cas en pratique. Premièrement, les postes de dépenses ponctuelles (que les spécialistes du budget appellent des « caisses ») ont parfois été exclus du calcul du plafond. Ces postes étant néanmoins inclus dans les dépenses publiques, l'augmentation des dépenses réelles totales peut être différente de la limite. Ainsi, la création de nouvelles « caisses » en 2009 fait que l'augmentation des dépenses réelles prévue au budget est estimée à 3 %, tandis que la suppression de ces postes en 2011 devrait se traduire par une augmentation réelle d'à peine 0.4 %. Deuxièmement, le calcul de l'enveloppe des dépenses *nominales* (qui est évidemment nécessaire aux fins de la préparation du budget) est complexe. Il repose sur une formule qui utilise les prévisions de hausse des prix à la consommation du ministère des Finances, et comprend un mécanisme de correction (encadré 2.5). On notera en particulier ses caractéristiques suivantes :

- ▮ L'efficacité du mécanisme de correction dépend beaucoup des propriétés statistiques sous-jacentes des prévisions d'inflation du ministère des Finances. Si elles sont exactes, cela signifie que l'indice des prix retenu dans la formule ne s'éloigne pas de l'ICP réel. Dans le cas contraire, la correction ne fait qu'ajouter un bruit indésirable. On notera en passant qu'il est peu probable que l'on puisse jamais mesurer correctement cet élément. Les prévisions n'étant réalisées qu'une fois par an, on ne dispose pas de données suffisantes pour évaluer leur actualité à l'aide de méthodes statistiques formelles.
- ▮ Il y a peu de chances que l'augmentation des coûts dans le budget des dépenses publiques (à savoir les déflateurs des dépenses) coïncide avec la hausse de l'IPC. Par conséquent, l'augmentation « réelle » des dépenses publiques sera généralement différente de celle prévue selon la règle de dépenses. Ainsi, si l'on prévoit que la masse salariale du secteur public corrigée de l'IPC augmentera de plus de 1.7 %, alors les autres dépenses seront relativement comprimées, et vice versa.
- ▮ Le ministère dispose d'une marge de manœuvre. Il semble par exemple qu'il n'ait pas appliqué strictement la formule de manière discrétionnaire en 2008.

Arguments en faveur d'une modification de la règle de dépenses

En apparence, le double système d'objectifs de déficit et de règle de dépenses est simple, ce qui aide à sensibiliser l'opinion à l'importance de l'assainissement budgétaire et facilite le débat politique. En outre, il est à juste titre plus strict du côté des dépenses, et assez tolérant lorsque les objectifs de déficit ne sont pas atteints. Les recettes peuvent ainsi servir de stabilisateur automatique dans les phases descendantes du cycle, mais aussi dans les phases ascendantes, comme on l'a vu pendant la récession actuelle.

Il faudra néanmoins, à un certain moment, modifier la règle de dépenses, au moins sur le plan technique. Sous sa forme actuelle, elle n'est pas viable à long terme. Le plafond étant à peu près égal à la croissance de la population (1.7 %), la part des dépenses dans le PIB diminuera du fait de la hausse tendancielle du PIB réel par habitant. Un taux de croissance à long terme de 2.5 % du PIB réel par habitant par exemple (qui est plausible en Israël) signifie que la part des dépenses dans le PIB va reculer d'environ 0.8 point de pourcentage par an.

Encadré 2.5. Calcul des augmentations des dépenses budgétisées à partir du plafond des dépenses réelles

Pour convertir le plafond de croissance des dépenses réelles (fixé aujourd'hui à 1.7 %) en augmentation nominale (dont on a bien entendu besoin pour établir le budget) on applique le mécanisme de correction suivant :

$$E(t + 1) = 1.7 + \text{CPI}(t + 1, t) + [\text{CPI}(t, t) - \text{CPI}(t, t - 1)],$$

où $E(t+1)$ est l'augmentation nominale des dépenses en pourcentage pendant l'exercice suivant, et $\text{CPI}(x, y)$ est la prévision de l'inflation annuelle mesurée par l'IPC de l'année x faite par le ministère des Finances l'année y .

Le mécanisme de correction est la troisième composante de l'équation. C'est la différence entre la dernière prévision par le ministère de l'inflation de l'année en cours et ce qu'il avait prévu l'année précédente. Ce mécanisme suppose implicitement que la dernière prévision de l'inflation de l'année en cours est meilleure que celle faite un an avant, et qu'elle permet de prévoir le résultat de façon raisonnablement précise.

Indépendamment des « caisses » décrites dans le texte principal, il semble que le ministère ait une certaine marge de manœuvre. À titre d'exemple, pour le projet de budget 2009 (que la Knesset n'a finalement pas adopté), le ministère tablait en 2008 sur une croissance de l'IPC de 3.9 % en 2008 et 1.8 % en 2009 alors que d'après les prévisions de 2007, l'inflation allait augmenter de 2.2 % en 2008. Selon la formule, cela revenait à une hausse nominale en 2009 de $1.7 + 1.8 + (3.9 - 2.2) = 5.2$ %. En fait, le ministère a proposé une hausse nominale de 3.4 % sur la base d'un ajustement ponctuel des dépenses (équivalant à 1.4 point de pourcentage) et a utilisé un chiffre de 2.6 % au lieu de 2.2 % pour la prévision 2007 de la hausse de l'IPC en 2008.

Il faudrait sans doute que l'altération de la règle de dépenses ne se limite pas à des modifications paramétriques. S'agissant de la règle actuelle, ses modalités complexes d'application et la marge discrétionnaire laissée à cet effet nuisent à sa simplicité apparente, et l'absence d'ajustements conjoncturels fait qu'elle est loin d'être idéale. De plus, elle n'est pas directement rattachée à un objectif budgétaire à long terme. Diverses formules ont été proposées, qui verraient le plafond varier en fonction des résultats par rapport à une trajectoire descendante du ratio dette/PIB. Le plafond serait abaissé si le ratio dette/PIB était supérieur à la trajectoire cible, et relevé s'il était inférieur. Il est certain que ces mécanismes amélioreraient la règle actuelle, mais il faudrait également prévoir une forme d'ajustement conjoncturel. Autrement, la règle créerait une distorsion procyclique, c'est-à-dire une restriction budgétaire en période de récession, et *vice versa*.

Toute règle nouvelle doit être aussi simple que possible, crédible et politiquement robuste. Comme tous les mécanismes de ce type, pour bien fonctionner elle doit être complétée par une forte volonté politique d'assainir les finances publiques. Faut de quoi, on trouve en général des moyens techniques de contourner ces mécanismes même s'ils font l'objet d'une législation stricte, et en tout état de cause, les décideurs peuvent finir soit par ne pas tenir compte de la règle, soit par la changer. Certains pays (l'Allemagne et la Pologne, par exemple) ont inscrit des règles budgétaires dans leur Constitution. Il est alors plus difficile de les enfreindre, mais ce système est généralement jugé trop rigide. La meilleure solution est donc de faire en sorte que les principaux acteurs du système politique souscrivent pleinement à ces règles, en espérant que l'effet de réputation renforcera leur volonté de les appliquer.

Autres moyens d'améliorer le processus budgétaire

On pourrait utilement compléter la discipline budgétaire imposée « d'en haut », qui est à l'évidence une mesure énergique, par des mesures qui encouragent un processus budgétaire « de bas en haut » (essentiellement en améliorant les propositions de dépenses faites par les ministères fonctionnels) et qui accroissent la transparence. On peut envisager en particulier les mesures suivantes :

- 1 Réduire le nombre de lignes budgétaires. Apparemment, le nombre de lignes budgétaires est extrêmement élevé (même s'il a été ramené de plus de 13 000 à 9 000 ces dernières années), et il est probable que si on le réduisait au moins un peu, le ministère des Finances ne perdrait pas trop de pouvoirs de contrôle. Le ministère des Finances estime qu'il n'a que des possibilités limitées de réduire le nombre des lignes budgétaires et qu'il appartient aux ministères dépensiers eux-mêmes de prendre l'initiative de réductions substantielles.
- 1 Renforcer la perspective pluriannuelle dans l'élaboration du budget. Actuellement, les ministères ne sont soumis qu'à des obligations légères concernant l'établissement de stratégies et de plans de dépenses au-delà de l'exercice suivant. Il arrive que les projets de budgets contiennent des renseignements de base sur l'élaboration du budget à long terme, mais ce n'est pas obligatoire (tableau 2.2). Des règles plus exigeantes, obligeant par exemple les ministères à justifier leurs demandes de fonds sur l'exercice considéré dans le cadre d'un plan pluriannuel, pourraient enrichir les débats budgétaires avec le ministère des Finances et améliorer la qualité des dépenses publiques.
- 1 Accroître la transparence. Une grande partie des documents budgétaires actuellement soumis aux ministères dépensiers et à la Knesset sont extrêmement complexes. Une diminution du nombre des lignes budgétaires serait en soi un progrès. En outre, en réduisant les détails inutiles et en présentant les informations plus succinctement, on aiderait les fonctionnaires et les responsables politiques à comprendre le budget et à en débattre plus efficacement. D'après le ministère des Finances, certaines mesures sont prises dans ce sens, notamment avec l'établissement de notes explicatives accompagnant chaque poste du budget, la publication sur l'Internet de données budgétaires plus détaillées et le renforcement des consultations avec la Commission des finances de la Knesset.
- 1 Introduire un rapport périodique obligatoire sur la viabilité des finances publiques. Il permettrait de suivre l'état d'avancement de l'assainissement budgétaire. C'est ainsi par exemple que pour assurer la discipline budgétaire, les pays membres de l'Union européenne

Tableau 2.2. Processus budgétaire de l'administration centrale

Juin	Le processus budgétaire annuel est engagé par le Département du budget du ministère des Finances, qui coordonne les débats budgétaires avec les autres ministères. À ce stade, le ministère publie ses prévisions économiques annuelles qui servent à calculer la hausse des dépenses nominales en fonction du plafond des dépenses réelles (voir plus haut).
Septembre, octobre	Les détails du budget sont mis définitivement au point au sein du gouvernement.
Avant la fin octobre	Le projet de loi de finances, accompagné des éléments justificatifs, doit être soumis à l'approbation de la Knesset. Lorsque le gouvernement soumet son budget annuel à la Knesset, il est tenu par la loi de présenter un budget triennal prévisionnel. Ce budget est cependant non contraignant et n'a donc pas à être approuvé par la Knesset.
Au plus tard à la fin de l'exercice	Après des débats sur le budget entre la Commission des finances de la Knesset et les ministres et les fonctionnaires responsables, la loi de finances annuelle doit être approuvée par la Knesset.
31 décembre	Fin de l'exercice.

soumettent un rapport annuel. En Israël, ce rapport pourrait être rédigé par chaque gouvernement au début de son mandat, et décrirait la stratégie budgétaire à moyen et long terme, de préférence sur un horizon d'au moins 20 ans. Ce rapport pourrait :

- i) décrire et évaluer l'effet des politiques en vigueur sur les finances publiques et
- ii) analyser comment des modifications des principales hypothèses économiques agirait sur la situation budgétaire à long terme.

Arguments pour (ou contre) une décentralisation des pouvoirs du ministère des Finances

En principe, il serait préférable d'adopter un système qui donne aux ministères fonctionnels davantage de pouvoirs budgétaires, en particulier parce que ce système pourrait aboutir à des politiques qui reflètent plus fidèlement les priorités de chaque ministère, et par conséquent sont plus proches des préférences de la population. Théoriquement, on pourrait décentraliser les pouvoirs budgétaires en réduisant radicalement le nombre de lignes budgétaires tout en assouplissant les règles de réaffectation par exemple.

On peut cependant avancer des arguments valables contre cette proposition. *Premièrement*, il existe des raisons pratiques qui expliquent pourquoi on ne pourrait pas déléguer rapidement ces pouvoirs. Le fait que les ministères fonctionnels n'exercent pas de pouvoir exécutif a affaibli les compétences internes, de sorte que le ministère des Finances peut prétendre légitimement que les autres organismes n'ont pas les moyens de formuler les politiques. Pour déléguer les pouvoirs en matière d'élaboration des budgets et des politiques, il faudrait sans doute largement restructurer la fonction publique en mutant un nombre important d'agents essentiels du ministère de Finances dans d'autres ministères. *Deuxièmement*, on est en droit de penser que les pouvoirs du ministère des Finances constituent un filtre de protection nécessaire face aux particularités du système démocratique israélien. En effet, les petits partis appartenant à la coalition au pouvoir sont souvent relativement puissants car leurs sièges à la Knesset sont nécessaires au maintien en place du gouvernement. Par conséquent, si une délégation des pouvoirs budgétaires leur donne plus d'influence, l'action gouvernementale pourrait s'éloigner davantage de l'opinion publique majoritaire au lieu de se rapprocher.

Une structure plus décentralisée pourrait être plus viable si l'on introduisait un conseil budgétaire. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des organismes indépendants chargés de surveiller la préparation du budget et la politique budgétaire. Ainsi, en Suède, le conseil budgétaire (*Finanspolitiska rådet*) est un organe indépendant composé de huit membres nommés pour trois ans par le gouvernement, qui sont en majorité des théoriciens de l'économie. Ce conseil fait généralement rapport au gouvernement une fois par an, durant les débats sur le projet de budget. Il axe ses travaux sur les questions suivantes : i) cohérence entre les documents budgétaires du gouvernement et la viabilité à long terme des finances publiques, l'objectif d'excédent budgétaire et le plafond de dépenses pluriannuel ; ii) harmonisation des grandes orientations ; iii) qualité des explications et des justifications de l'orientation de la politique budgétaire dans les documents budgétaires et iv) qualité des prévisions et des modèles utilisés pour les réaliser (*Report of the Fiscal Policy Council, 2009*). Pour déterminer si un conseil de ce type est véritablement approprié dans le contexte israélien, il faudrait évaluer dans quelle mesure il pourrait collaborer utilement avec les organes existants chargés de suivre la politique budgétaire.

Encadré 2.6. **Synthèse des recommandations sur le cadre de la politique macroéconomique**

Politique monétaire

- | On ne peut que se féliciter de la perspective que le dernier projet de loi portant sur la Banque d'Israël aboutisse à une loi.
- | Les réserves de change sont désormais largement suffisantes et il conviendrait de revenir dans les meilleurs délais à une politique de « flottement pur ».

Politique fiscale

- | Même si les réductions des taux de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont des effets bénéfiques, il faut les situer dans leur contexte et faire preuve d'une certaine prudence en les mettant en œuvre.
- | On pourrait rendre permanente la hausse temporaire du taux de la TVA, porté à 16.5 %, et même relever davantage ce taux. Il faudrait de nouveau envisager de supprimer les exemptions de la TVA dont bénéficient la station touristique d'Eilat, les fruits et légumes et certains services touristiques.
- | Le maintien de fortes taxes sur les ventes de voitures n'est pas vraiment justifié. Il faudrait mieux cibler les taxes environnementales en visant l'utilisation des véhicules (par exemple en recourant davantage aux péages routiers) plutôt que leur propriété.
- | Il faudrait examiner les exonérations fiscales (et d'autres dépenses fiscales) afin de les réduire de façon à élargir et consolider la base d'imposition. Ainsi, les aides fiscales en faveur des « fonds de formation avancée » n'ont guère de sens.
- | Il semble possible de simplifier les procédures fiscales (en particulier le nombre d'impôts dus), et il faut exploiter cette possibilité.

Dépenses publiques

- | La planification budgétaire globale doit tenir compte, plus que par le passé, du coût de réformes structurelles judicieuses.
- | Il faut poursuivre les approches novatrices adoptées dans les domaines des finances publiques et des services publics, par exemple l'administration électronique et les partenariats public-privé.
- | Il faut s'attaquer aux facteurs d'inefficacité et les supprimer. Ainsi, il est temps de réformer les rémunérations et les grilles des salaires.

Processus budgétaires

- | Il faudra, à un certain moment, modifier la règle de dépenses, au moins sur le plan technique et en tout état de cause, la remplacer sans doute par une formule rattachant les dépenses à un objectif de ratio dette/PIB à long terme en faisant des ajustements conjoncturels.
- | La discipline budgétaire imposée « d'en haut » doit être complétée par une réduction du nombre de lignes budgétaires, un renforcement de la perspective pluriannuelle dans l'élaboration du budget, une transparence accrue des documents budgétaires et un rapport périodique obligatoire sur la viabilité des finances publiques.
- | On peut envisager de créer un « conseil budgétaire » à l'instar des instances que l'on trouve en Autriche, en Suède, au Canada et aux Pays-Bas, par exemple. Il pourrait contribuer à décentraliser les pouvoirs du ministère des Finances.

Notes

1. La bande de fluctuation du taux de change a été officiellement supprimée en 2005.
2. La Commission Levin, nommée en 1998, était chargée de formuler des recommandations sur une nouvelle loi sur la Banque d'Israël. Voir Cukierman (2007) pour une analyse sur l'indépendance *de jure* et *de facto* de la Banque d'Israël, et sur son indépendance souhaitée.
3. Une traduction non officielle du dernier projet de loi sur la Banque d'Israël peut être consultée sur le site de la Banque. Dans ce projet de loi, les objectifs d'action sont définis comme suit :
 - i) maintenir la stabilité des prix, qui constitue l'objectif primordial ; appuyer les autres objectifs de la politique économique du gouvernement, en particulier la croissance et l'emploi, sous réserve que, de l'avis du Comité, ce soutien ne compromette pas la stabilité des prix dans le temps ;
 - ii) promouvoir la stabilité du système financier et son fonctionnement harmonieux. La fourchette de stabilité des prix sera déterminée par le gouvernement en consultation avec le gouverneur. Le projet de loi définit précisément la « stabilité des prix dans le temps » comme « une situation dans laquelle, sur la base de la politique monétaire définie par le Comité, le Comité s'attend à ce que, dans deux ans au maximum, le taux d'inflation se situera à l'intérieur de la fourchette de stabilité des prix ».
4. La composante logement de l'IPC se compose des services pour les logements occupés par leur propriétaire (77 %), du loyer (19.5 %) et d'autres dépenses de logement (3.5 %). Depuis 1999, les services des logements occupés par leur propriétaire sont mesurés à partir des données sur les contrats de location nouveaux et renouvelés.
5. Un communiqué de presse publié par la Banque d'Israël le 4 octobre 2009 montre que le coefficient d'une régression simple entre l'évolution en pourcentage du taux de change du dollar et la composante logement de l'indice des prix à la consommation a considérablement diminué, même si la corrélation demeure élevée, ce qui montre que le taux de change explique malgré tout une grande partie de la variation de la composante logement. Par ailleurs, la Banque d'Israël constate une diminution de la transmission, confirmée par une analyse économétrique plus élaborée. Voir le site Internet de la Banque d'Israël.
6. La règle « Greenspan Guidotti » recommande que les réserves couvrent entièrement la dette extérieure à court terme. Elle part du principe que les réserves doivent aider les pays à faire face à une interruption soudaine des financements externes à court terme (Jeanne et Rancière, 2006).
7. L'évolution des réserves de change ne découle pas uniquement d'interventions (Neely, 2000). Premièrement, la valeur en dollars des réserves de change peut évoluer pour les raisons suivantes :
 - i) une évolution de la valeur des avoirs en devises autres que le dollar en raison des fluctuations des cours de change par rapport au dollar ;
 - ii) des intérêts perçus ou le paiement de coupons et
 - iii) un changement de la valeur de l'actif sous jacent. Deuxièmement, les réserves servent souvent à des transactions, et non pas à des interventions. Les achats gouvernementaux ordinaires de l'étranger, ou le remboursement par l'État d'une dette libellée en monnaie étrangère, peuvent modifier les réserves, mais ne constituent pas des interventions.
8. Obstfeld et al. (2009) montrent que le volume des réserves internationales est lié à la volonté de la banque centrale d'empêcher des retraits massifs de fonds conjugués à une fuite des capitaux. Dans ces conditions, ils font valoir qu'il est important que les banques prennent en considération non seulement la compétitivité extérieure ou la dette à long terme pour inciter à conserver des réserves, mais aussi la taille du système bancaire (M2). Les auteurs considèrent que les avoirs de réserve d'un pays (par rapport à la dette à court terme et à M2) avant la crise économique actuelle peuvent permettre de prévoir les fluctuations des cours de change à la fois dans les pays émergents et dans les pays avancés en 2008. Ils ont constaté que les monnaies des pays qui possédaient des avoirs de réserve importants ne se sont pas dépréciées, et même que dans certains cas elles se sont appréciées. En revanche, les pays dont les réserves étaient insuffisantes ont vu généralement leur monnaie se déprécier.
9. D'après les estimations de l'OCDE, le coût implicite annuel de possession des réserves de change a représenté en moyenne 0.3 % du PIB entre mars 2008 et août 2009 (si on le calcule comme l'écart entre les obligations libellées en monnaie locale et les obligations du Trésor des États-Unis à un an, multiplié par le ratio des réserves au PIB). Au début des années 90, lorsque les écarts de taux d'intérêt étaient relativement importants dans les pays émergents, le coût des interventions représentait jusqu'à 0.5 % du PIB (Khan et Reinhardt, 1994). Depuis quelques années, la réduction des écarts de taux d'intérêt a fait baisser le coût des interventions (Mohanty et Turner, 2006).
10. La situation budgétaire et financière qui était déjà grave s'est détériorée en raison de la difficulté d'évaluer la durée de l'*Intifada*. Eckstein et Tsiddon (2004) décrivent la chute marquée de la consommation, de l'investissement et de la production par habitant durant cette période.

11. La politique budgétaire a pour caractéristique d'être procyclique (Strawczynski et Zeira, 2007). De façon empirique, on peut dire que chaque augmentation d'un point de pourcentage de la production du secteur marchand s'est traduite par une hausse d'un peu moins d'un demi point des dépenses publiques. De plus, le taux légal d'impôt a été également ajusté en suivant l'évolution du cycle économique, ce taux baissant durant les périodes de forte croissance.
12. Les composantes de la fiscalité directe indiquées dans le graphique 2.7 ne sont pas totalement comparables car les données israéliennes disponibles ne sont pas entièrement conformes à la classification OCDE des impôts utilisée. Point important, pour Israël la composante des impôts sur les personnes physiques ne comprend que les impôts sur le revenu salarial et les impôts sur le revenu d'activité indépendante. Par conséquent, les autres impôts prélevés sur les personnes physiques (taxe sur les dividendes, par exemple) figurent dans la catégorie « Impôts non affectés », qui est donc relativement importante (4.6 % des recettes pour Israël, contre une moyenne OCDE de 1.5 %).
13. En 2003, les six taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques étaient : 10 %, 18 %, 26 %, 27 %, 45 % et 50 %. En 2009, ils étaient de 10 %, 15 %, 23 %, 30 %, 34 % et 46 %. D'après le barème indiqué par le gouvernement, en 2016 les taux d'imposition seront de 10 %, 14 %, 18 %, 24 %, 27 % et 39 %.
14. Il n'y a pas de comparaisons internationales reconnues des taux d'imposition effectifs des entreprises analogues à ceux calculés pour les ménages à l'aide de microsimulations. La fiscalité des entreprises est généralement plus complexe, et il est plus difficile de définir des scénarios représentatifs que dans le cas des ménages.
15. Selon la Banque d'Israël (2009, p. 256) le taux d'imposition effectif moyen d'un individu gagnant dix fois la valeur du PIB par habitant est de 42.5 % en Israël, contre 41.5 % dans la moyenne des pays de l'OCDE.
16. La courbe de Laffer décrit une relation théorique entre le niveau d'impôt optimal et les recettes fiscales maximales, et propose une relation en U inversé entre les taux d'imposition et les recettes fiscales. Si le taux d'imposition est à droite du sommet de la courbe de Laffer, cela implique qu'une réduction d'impôts accroît les recettes fiscales. Ainsi, Trabandt et Uhlig (2006) ont montré que les États-Unis, tout comme les pays de l'UE15, se situent à gauche de leurs courbes de Laffer sur la fiscalité de l'emploi et du capital, mais que les pays de l'UE15 sont plus proches du sommet de la courbe de Laffer. Ils en concluent que les réductions d'impôts dans les pays de l'UE15 sont beaucoup plus autofinancées qu'aux États-Unis.
17. La suppression de la taxe sur les ventes de produits blancs n'a pas eu d'effet visible sur les recettes. De fait, d'après les chiffres du Bureau central des statistiques, le total des recettes tirées de la taxe sur les ventes a augmenté de 7.3 % en 2007 et de 10.7 % en 2008.
18. Les calculs du ratio TVA recettes (VRR) confirment que l'assiette de la TVA en Israël est large et que la TVA est très généralement respectée. Le VRR est le ratio entre les recettes de TVA effectivement perçues et les recettes qui seraient théoriquement perçues si toutes les consommations finales étaient assujetties à la TVA au taux ordinaire. En Israël, ce ratio atteint 0.7, chiffre relativement élevé par rapport à une moyenne OCDE de 0.6 (OCDE, 2008).
19. D'aucuns affirment que les distributeurs supportent une part substantielle des taxes sur l'automobile. Si tel est bien le cas, on peut penser que la concurrence au niveau de détail est assez faible. Selon le modèle type des marchés concurrentiels, les distributeurs ne devraient absorber aucun élément de fiscalité puisque les coûts ont déjà été ramenés au niveau d'efficacité minimum.
20. Toutefois, le ministère des Finances envisageait aussi la suppression d'un allègement fiscal sur les voitures équipées de systèmes de stabilisation électroniques, ce qui annulerait dans une certaine mesure la réduction de la taxe sur les ventes. Le ministère prévoyait aussi une modification du traitement fiscal des voitures de sociétés. Fin novembre 2009, les propositions du ministère ont été approuvées par la Commission des finances de la Knesset.
21. Voir Strawczynski et Zeira (1999) qui traitent du processus de réduction de la taille relative de l'administration publique en Israël.
22. Les gouvernements successifs ont suivi les orientations des critères de Maastricht pour guider la politique monétaire et budgétaire d'Israël (Barkai et Liviatan, 2007).

Bibliographie

- Argov, E., A. Binyamini, D. Elkayam et I. Rozenshtrom (2007), « A small macroeconomic model to support inflation targeting in Israel », MPRA Paper, n° 4784, University Library of Munich, Allemagne.
- Banque d'Israël (2009), *Annual Report 2008*, Bank of Israel, Jérusalem.

- Barkai, H. et N. Liviatan (dir. pub.) (2007), *The Bank of Israel: Volume I, The Monetary History of Israel*, Oxford University Press, Oxford.
- Ben-Bassat, A. et M. Dahan (2007), *Balance of Power in the Budgetary Process*, The Israel Democracy Institute, Jérusalem.
- Binyamini, A., Z. Eckstein et K. Flug (2008), « The Evolution of Monetary-Policy Strategy and Exchange-Rate Regime in Israel », préparé pour l'atelier de la BCE sur la situation économique et financière dans les pays méditerranéens, Francfort.
- Brender, A. (2007), « If You Want to Do, Do, Don't Talk: The Role of Formal Targets in Israel's Fiscal Consolidation Efforts 1985-2007 », non publié, Banque d'Israël, présenté à la huitième conférence de la Banque d'Italie sur la politique budgétaire, Pérouse, mars.
- Cukierman, A. (2007), « De Jure, De facto and Desired Independence: The Bank of Israel as a Case Study », dans H. Barkai et N. Liviatan (dir. pub.), *The Bank of Israel: Volume II, Selected topics in Israel's Monetary Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Eckstein, Z. et Y. Soffer (2008), « Exchange rate pass-through implications for monetary policy: The Israeli case », BIS Papers chapters, dans : Bank for International Settlements (éd.), *Transmission mechanisms for monetary policy in emerging market economies*, vol. 35, pp. 333-343, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Eckstein, Z. et D. Tsiddon (2004), « Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel », *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, n° 1, pp. 971-1002.
- Elkayam, D. et A. Ilek (2007), « The Information Content of Inflationary Expectations Derived from Bond Prices in Israel », *Monetary Studies Discussion Paper Series*, n° 2007.6, Bank of Israel, Jérusalem.
- Fischer, S. (2006), « Reflections on One Year at the Bank of Israel », *NBER Working Paper*, n° 12426.
- Fischer, S. et K. Flug (2007), « The Role of Rules in Fiscal Consolidation: Fiscal Rules in Israel since the 1990's », préparé pour la conférence euroméditerranéenne organisée par la BCE et la Banque d'Espagne, Valence.
- Jeanne, O. et R. Rancière (2006), « The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: Formulas and Applications », *Document de travail du FMI*, n° 06/229.
- Khan, M. et C. Reinhart (1994), « Macroeconomic management in maturing economies: the response to capital inflows », *Document de synthèse du FMI*, Washington, DC, mars.
- Mohanty, M.S. et P. Turner (2006), « Foreign exchange reserve accumulation in emerging markets: what are the domestic implications? », *BIS Quarterly Review*, septembre, pp. 39-52.
- Neely, C.J. (2000), « Are Changes in Foreign Exchange Reserves Well Correlated with Official Intervention? », *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 82, n° 5, pp. 17-32.
- Obstfeld, M., J. Shambaugh et A. Taylor (2009), « Financial Instability, Reserves, and Central Bank Swap Lines in the Panic of 2008 », *NBER Working Paper*, n° 14826.
- OCDE (2008), *Consumption Tax Trends 2008: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, n° 7, Paris.
- PricewaterhouseCoopers (2008), *Paying Taxes 2009: The Global Picture*.
- Reich, A. (2007), « EU-Israel Trade in the Automobile Sector: Is Israel's High Taxation of Cars Legal under the Association Agreement? », dans L. Cabada et M. Mravinac (dir. pub.), *Integrating with the European Union: Accession, Association and Neighbourhood Policy*, pp. 238-55.
- Report of the Fiscal Policy Council (2009), *Swedish Fiscal Policy*, disponible à l'adresse suivante : www.finanspolitiskaradet.se.
- Strawczynski, M. et J. Zeira (1999), « Reducing the Relative Size of Government in Israel after 1985 », dans A. Ben-Bassat (dir. pub.), *The Israeli Economy, 1985-1998: From Government Intervention to Market Economics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Strawczynski, M. et J. Zeira (2007), « Cyclicalities of Fiscal Policy in Israel », *Israel Economic Review*, vol. 5, n° 1, pp. 47-66.
- Trabandt, M. et H. Uhlig (2006), « How Far Are We From the Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited », *SFB 649 Discussion Papers*, DP2006-023, Sonderforschungsbereich 649, Humboldt University, Berlin, Allemagne.
- UN e-government Survey (2008), *From E-government to Connected Governance*, Organisation des Nations Unies, New York.

Chapitre 3

Promouvoir la réforme de l'éducation

Le système éducatif israélien est très complexe en raison des multiples filières d'enseignement primaire et secondaire et du service militaire. La croissance démographique et l'expansion économique ont entraîné une augmentation massive de la demande d'éducation à tous les niveaux. Les statistiques relatives au niveau d'études sont impressionnantes, mais les résultats montrent que les compétences de base des étudiants du secondaire sont médiocres. Des réformes ont été engagées pour y remédier ; il s'agit notamment d'améliorer la rémunération des enseignants tout en ajoutant des heures supplémentaires d'enseignement direct et en allongeant la durée de la scolarité obligatoire. Comme dans d'autres domaines socio-économiques, on constate de fortes disparités entre les Arabes israéliens et le reste de la population. D'autre part, le système éducatif indépendant de la communauté ultra-orthodoxe se caractérise par des difficultés et des défis spécifiques. Dans l'enseignement supérieur, les progrès ont été freinés par l'échec d'un ensemble de réformes qui prévoyaient d'augmenter les financements publics tout en relevant les frais de scolarité, en développant le système de prêts étudiants garantis par l'État et en lançant une série d'autres changements structurels.

Le système éducatif israélien a connu un très fort développement en raison de la croissance démographique, de l'allongement de la scolarité obligatoire et de l'intensification de la demande d'enseignement supérieur. À certains égards, le système a su s'adapter à ces changements. Le niveau de formation moyen, déjà élevé, a encore progressé et reste comparable à celui des pays de l'OCDE les plus performants. Cependant, les Arabes israéliens affichent un faible niveau de participation et de formation et l'enseignement ultra-orthodoxe est atypique, ce qui, comme le souligne le chapitre 1, contribue à un niveau de pauvreté relativement élevé. Les enquêtes internationales révèlent en outre que le faible niveau des compétences de base des élèves du secondaire est un problème général, ce qui a des effets préjudiciables pour les employeurs et les établissements d'enseignement supérieur. Le présent chapitre examine ces problèmes et les réponses politiques qui y sont apportées. Il s'intéresse à l'ensemble du système éducatif à partir du primaire, l'éducation préprimaire étant brièvement évoquée au chapitre 4, dans le contexte de la politique familiale. Les recommandations sont résumées dans l'encadré final (encadré 3.4).

Un système éducatif complexe

Les chemins complexes qui mènent de la crèche à l'emploi font écho à l'histoire brève mais compliquée d'Israël ainsi qu'aux origines diverses de la population (voir chapitre 1) :

- ▮ L'enseignement primaire et secondaire se compose principalement de quatre filières : trois pour la communauté hébraïque et une pour la grande majorité des populations arabophones (il existe une cinquième filière relativement peu importante pour la petite minorité druze). La filière hébraïque comprend des écoles publiques, des écoles publiques religieuses et des écoles ultra-orthodoxes. Ces filières sont toutes placées sous la supervision de l'État et entièrement financées sur fonds publics, à l'exception de la filière ultra-orthodoxe, qui est indépendante et n'est qu'en partie subventionnée par l'État. Les écoles privées classiques occupent une part relativement restreinte du marché.
- ▮ Le service militaire (habituellement trois ans pour les hommes et deux pour les femmes) a lieu pendant la période de transition qui sépare l'école de la vie active ou de l'enseignement supérieur. Il n'est pas universel : les Arabes israéliens en sont exempts de même que, dans les faits, la communauté ultra-orthodoxe. Le service militaire a notamment pour conséquence d'avoir favorisé le développement d'un marché de l'enseignement postservice militaire, qui permet aux individus de reprendre des cours de l'enseignement secondaire et de se préparer aux examens d'entrée de l'enseignement supérieur. L'impact du service militaire sur la formation et la vie professionnelle des individus, ainsi que sur le capital humain de l'économie dans son ensemble, est indéniablement difficile à évaluer. Le service militaire retarde l'accès à l'enseignement supérieur et au marché du travail, ce qui réduit la durée de la contribution active à l'économie civile. Cependant, certaines compétences acquises au cours du service

militaire peuvent être exploitables sur le marché du travail dans la vie civile. On a ainsi souvent fait valoir que beaucoup de jeunes entreprises de haute technologie étaient fondées sur le savoir-faire acquis au cours du service militaire.

- ▮ L'enseignement supérieur comprend plusieurs universités et de nombreux établissements d'enseignement postsecondaire appelés « collèges ». La politique maintient à dessein une distinction entre le secteur universitaire et celui des collèges ; ainsi, ces deux secteurs n'ont pas les mêmes les mécanismes de financement public. À l'université comme au collège, les frais de scolarité des formations subventionnées par l'État sont réglementés, uniformes et assez modestes. Les formations non subventionnées, dont les frais d'inscription ne sont pas réglementés (et beaucoup plus élevés), deviennent de plus en plus nombreuses, bien qu'elles ne représentent encore qu'une part relativement limitée de l'enseignement supérieur.

Une forte demande et une expansion constante

Le nombre d'étudiants, tous niveaux d'enseignement confondus, a progressé rapidement. Par rapport aux pays de l'OCDE, la « demande » globale d'éducation est forte. De 1995 à 2006, le taux de croissance des effectifs était bien supérieur à la moyenne OCDE (graphique 3.1, partie A). De même, le pourcentage d'étudiants scolarisés rapporté à la population totale est très élevé si on la compare à la plupart des pays de l'OCDE (graphique 3.1, partie B). Dans ce paragraphe, les chiffres donnés s'entendent « tous niveaux confondus ».

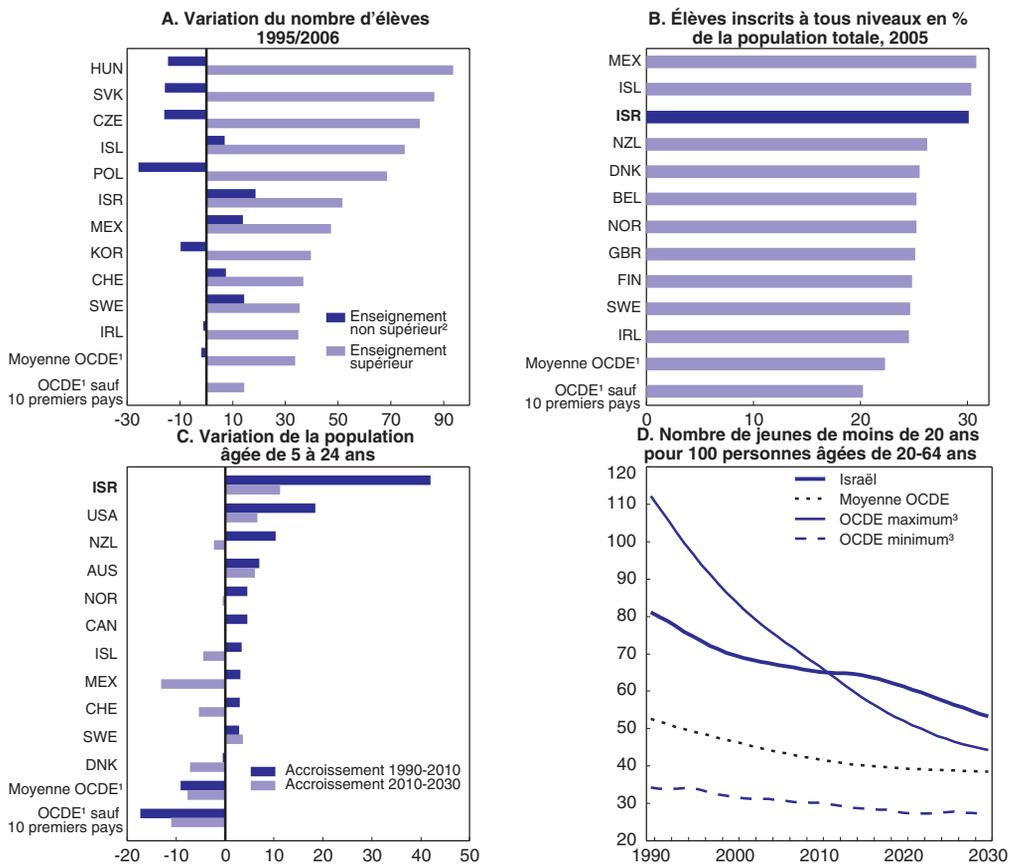
Les facteurs démographiques contribuent fortement à intensifier la demande d'éducation. Ainsi, au cours des vingt dernières années, le nombre de personnes âgées de 5 à 24 ans a augmenté d'environ 40 %, progression beaucoup plus forte que dans n'importe quel pays de l'OCDE où, en général, les populations jeunes sont en déclin (graphique 3.1, partie C). Les pressions démographiques sur le système éducatif devraient toutefois s'atténuer. Selon les projections des Nations Unies, au cours des vingt prochaines années, le nombre de personnes âgées de moins de 20 ans augmentera à un rythme légèrement supérieur à 10 %. De même, considérée sous l'angle du taux de dépendance des jeunes, la contrainte démographique a commencé à s'atténuer depuis quelque temps, même si, dans un avenir prévisible, elle devrait se maintenir bien au-dessus de la moyenne OCDE (graphique 3.1, partie D).

En outre, le système éducatif doit depuis longtemps faire face à la modification de la composition des effectifs. Les effectifs du primaire et du secondaire ont principalement augmenté dans les filières arabe et ultra-orthodoxe (graphique 3.2). La progression du nombre d'élèves dans les écoles ultra-orthodoxes est particulièrement spectaculaire : près de 25 % des enfants de langue hébraïque (soit un peu moins de 20 % de la population totale) commencent désormais l'enseignement primaire dans cette filière. Dans l'enseignement supérieur, face à la demande croissante de formation de premier cycle, la réponse consiste essentiellement à augmenter les effectifs de ce niveau dans l'Open University (université d'enseignement à distance) et dans les collèges universitaires (academic colleges) (voir les sections suivantes pour de plus amples explications). Le nombre des étudiants des deuxième et troisième cycles de l'enseignement supérieur a lui aussi fortement progressé (graphique 3.3).

En comparaison avec les autres pays, Israël consacre à l'éducation une part relativement importante du PIB, résultat qui est parfois salué mais reste trompeur en raison

Graphique 3.1. Comparaison internationale du nombre d'élèves et de l'évolution démographique des jeunes

Comparaison entre Israël et les dix pays de l'OCDE en tête de classement¹ (sauf partie D)
En pourcentage



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

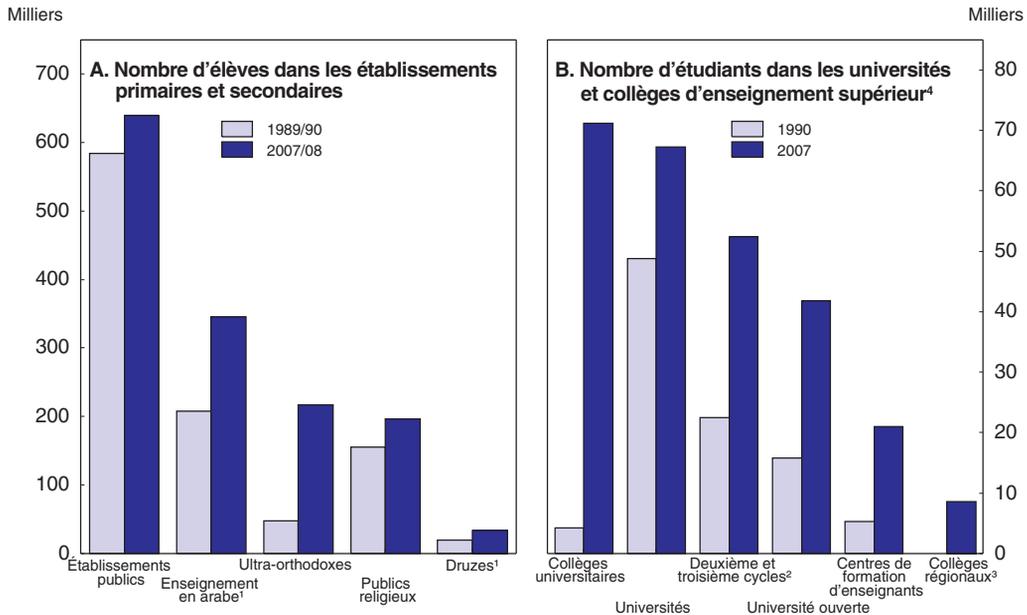
1. Moyenne non pondérée, hors Luxembourg et Turquie. S'agissant du graphique A, on ne dispose de données que pour 23 pays de l'OCDE.
2. Enseignement primaire, secondaire et postsecondaire.
3. Maximum et minimum pour chaque année, tous pays confondus.

Source : Nations Unies, *World Population Prospects*, révision de 2008, Projections de la population de variante moyenne et OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775020286242>

du nombre d'étudiants. Les dépenses publiques et privées consacrées aux établissements d'enseignement représentent près de 8 % du PIB, contre 6 % en moyenne dans la zone OCDE (graphique 3.3). Toutefois, si on divise cette mesure par le pourcentage d'étudiants dans la population totale afin de calculer le montant des dépenses par élève rapportées au PIB par habitant, Israël se situe légèrement en dessous de la moyenne OCDE, qui s'établit à 25 % environ¹. Il convient manifestement de tenir compte de ces données pour évaluer l'importance de l'investissement en capital humain ainsi que dans les débats sur le financement de l'éducation.

L'augmentation des dépenses d'éducation a été relativement modeste par rapport aux pays de l'OCDE. Sur la durée, les augmentations annuelles reflètent en général la croissance du PIB (graphique 3.4). Ainsi, la part des dépenses d'éducation dans le PIB est

Graphique 3.2. **Modification de la composition des effectifs dans l'enseignement obligatoire et supérieur**

Note : Pour des raisons techniques, ces chiffres utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Données pour 1989-90 estimées par l'OCDE à partir des chiffres 2007-08 et de la croissance démographique totale de la population arabe et druze de 1990 à 2007.
2. Tous établissements confondus.
3. La plupart sont affiliés à des universités.
4. Pour chaque type d'établissement, les chiffres comprennent le nombre d'étudiants du premier cycle de l'enseignement supérieur. La grande majorité des étudiants de deuxième et de troisième cycle sont dans le secteur universitaire. L'année indique l'année civile qui marque le début de l'année universitaire.

Source : Bureau central des statistiques et Conseil de l'enseignement supérieur.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775058457357>

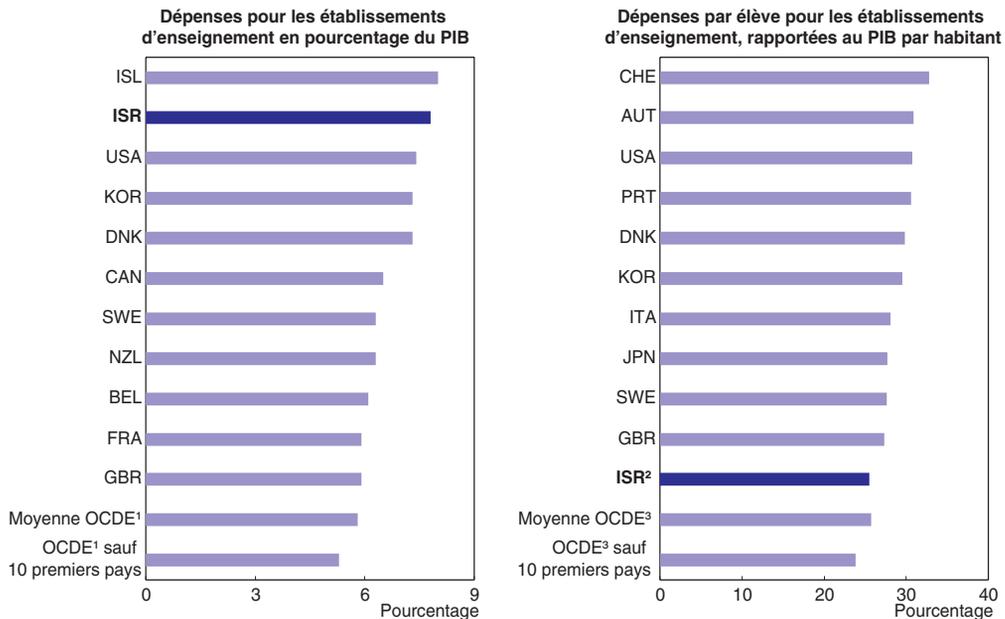
demeurée relativement stable, entre 8 et 9 %. Cela étant, au début des années 2000, la croissance réelle des dépenses d'éducation a été freinée dans le cadre d'un effort généralisé de réduction des dépenses publiques (chapitre 2). C'est en partie pour cette raison qu'Israël affiche une progression des dépenses relativement modeste par rapport aux pays de l'OCDE ; la croissance des dépenses par élève a été particulièrement faible. De fait, dans l'enseignement supérieur, les dépenses réelles par étudiant ont diminué de près de 15 % entre 1995 et 2006 (graphique 3.5). Les récentes réformes de l'éducation étaient destinées à inverser cette tendance (voir sections suivantes).

Un niveau d'instruction moyen élevé, mais de fortes disparités au sein de la société

Le niveau de formation de la population en âge de travailler est impressionnant. Selon les comparaisons les plus récentes dont nous disposons, 42 % des personnes âgées de 25 à 34 ans ont des qualifications supérieures de type A ou B, contre 34 % en moyenne dans la zone OCDE (graphique 3.6, partie A)². En outre, ce niveau de formation élevé concerne l'ensemble de la population. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le niveau de formation est moins élevé dans les cohortes les plus âgées, ce qui s'explique par un faible taux de diplômes de fin d'études secondaires et par la taille réduite des secteurs

Graphique 3.3. Comparaison internationale des dépenses d'éducation

Comparaison entre Israël et les dix premiers pays de l'OCDE, 2006



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

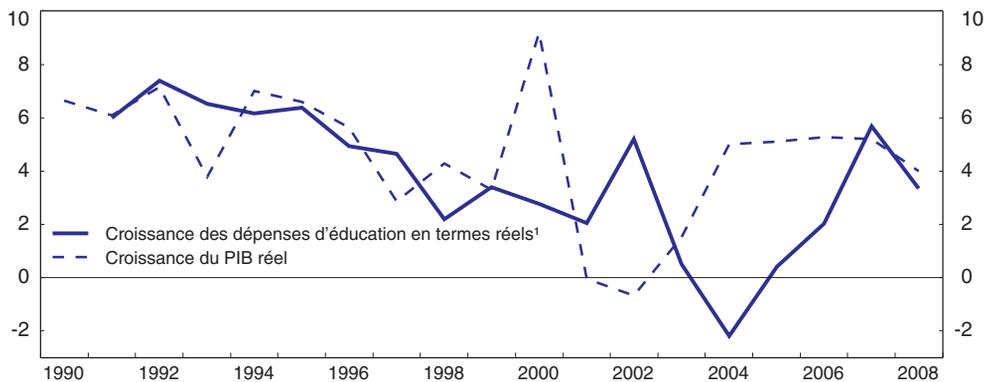
1. Sauf Luxembourg, Grèce et Turquie.
2. Israël est en quinzième position.
3. Sauf Canada, Luxembourg, Grèce et Turquie.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/775076132687>

Graphique 3.4. Tendances des dépenses d'éducation

En pourcentage



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

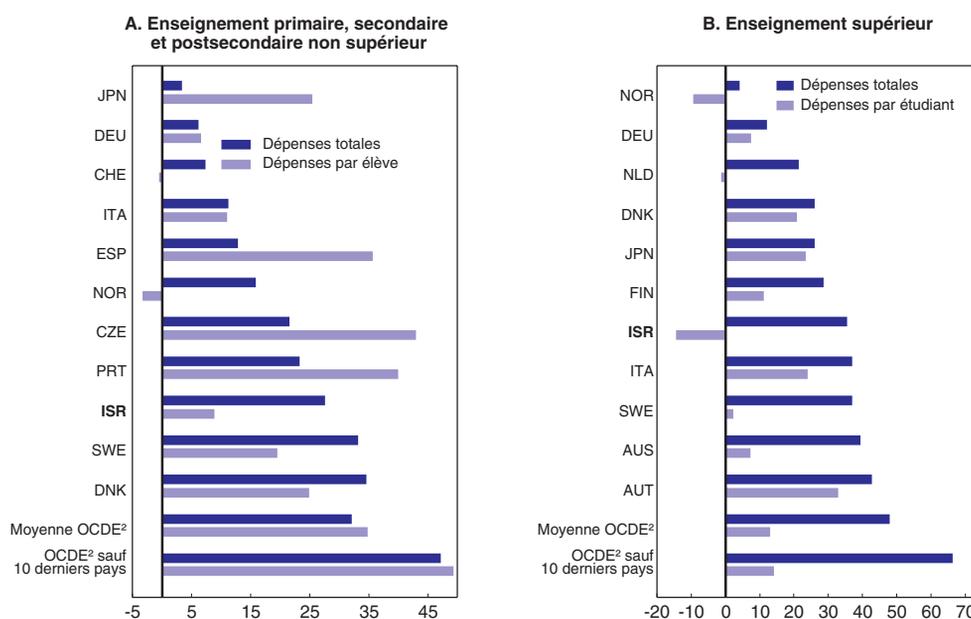
1. Pour calculer la croissance réelle des dépenses d'éducation, le Bureau central des statistiques utilise un ensemble de déflateurs pour chaque niveau d'enseignement.

Source : Bureau central des statistiques, *Statistical Abstract of Israel 2009* et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/775107854173>

Graphique 3.5. Comparaison internationale de l'évolution des dépenses d'éducation

Comparaison entre Israël et les dix pays de l'OCDE en queue de classement
Évolution en pourcentage, 1995 à 2006, à prix constants¹



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Déflateur du PIB, 2000 = 100.

2. Les données ne sont disponibles que pour 21 pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775117080771>

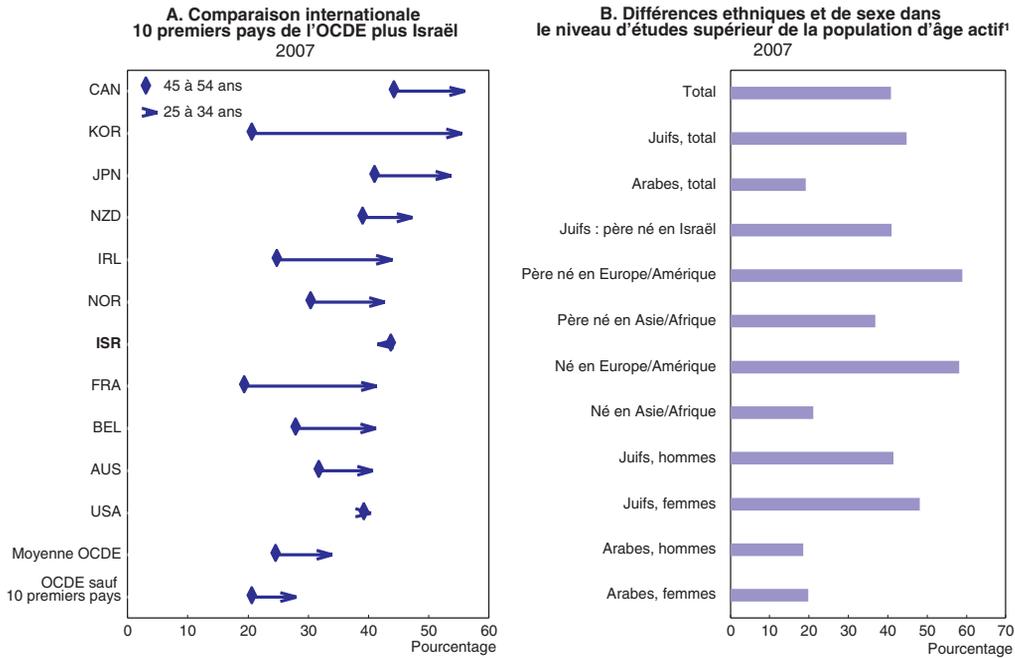
tertiaires dans le passé. À l'inverse, en Israël, le niveau d'études des cohortes les plus âgées est relativement élevé. Ainsi, plus de 40 % des personnes âgées de 45 à 54 ans sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Cependant, le niveau de formation est très variable selon les segments de la société. À peine 20 % de la population arabe âgée de 15 ans et plus a un niveau d'études supérieures, contre 45 % de la population juive (graphique 3.6, partie B). Au sein de la population juive, les personnes d'origine africaine ou asiatique ont un niveau d'instruction bien inférieur à celui des groupes d'origine américaine ou européenne. En dépit de vagues d'immigration très variées, ce facteur ne semble pas exercer une influence notable sur les données générales relatives au niveau d'études en Israël. Le niveau d'études supérieures de la population juive considérée globalement est à peu près semblable à celui que l'on observe dans le sous-groupe des personnes nées en Israël, (graphique 3.6, partie B). Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, la poursuite des études au niveau supérieur est désormais plus fréquente chez les femmes.

Au sein de la population arabe israélienne, le niveau de formation est en progression mais, même parmi les jeunes cohortes, l'écart avec la population juive demeure important. Les Arabes israéliens appartenant aux cohortes plus âgées ont généralement abandonné leurs études relativement tôt. Près de la moitié des personnes actuellement âgées de 45 à 54 ans, par exemple, ont terminé leurs études à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire (graphique 3.7, partie A). On constate une nette amélioration

Graphique 3.6. Niveau d'enseignement supérieur

Pourcentage de la population ayant atteint un niveau d'études supérieur



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

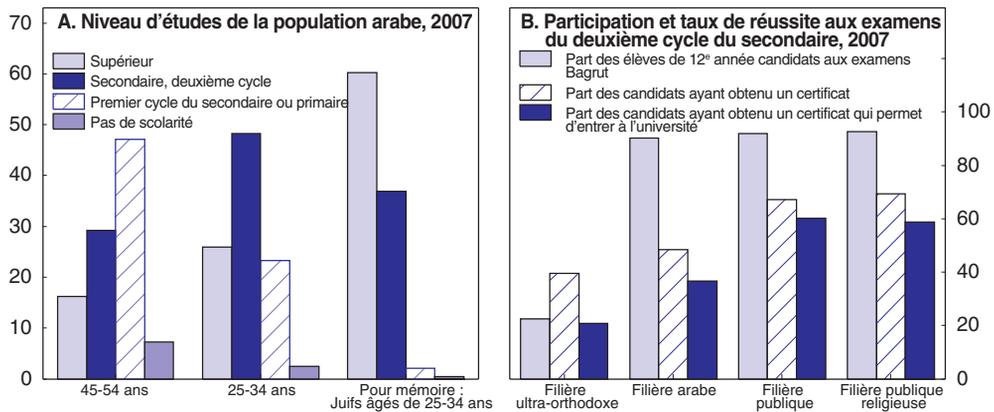
1. Population âgée de 15 ans et plus.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation* et Bureau central des statistiques, *Statistical Abstract of Israel 2008*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/775200566076>

Graphique 3.7. Indicateurs du niveau d'études pour les filières d'enseignement arabe et ultra-orthodoxe

En pourcentage



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques, *Statistical Abstract of Israel 2009*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/775211176478>

parmi les cohortes les plus jeunes, une grande majorité d'individus poursuivant leurs études après l'enseignement obligatoire. Néanmoins, les taux de réussite à l'examen de fin d'études (*Bagrut*) demeurent assez faibles. En 2007, le taux de réussite était de 48 %

dans la filière arabe, contre 67 % dans la filière publique (graphique 3.7, partie B)³. Par conséquent, les jeunes Arabes israéliens sont beaucoup moins nombreux à accéder à l'enseignement supérieur que les jeunes Juifs ; le taux d'accès à l'enseignement supérieur est de 26 % seulement chez les Arabes âgés de 25 à 34 ans, soit moins de la moitié du taux enregistré dans la population juive du groupe d'âge correspondant.

Cela dit, la communauté arabe israélienne présente elle-même de fortes disparités en termes de participation et de niveau d'instruction, ce qui traduit de grandes différences d'ordre socio-économique (voir chapitre 4). Dans leur analyse de la performance des étudiants du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, Zussman et Tsur (2008) soulignent le fait que les étudiants d'origine bédouine obtiennent des résultats particulièrement faibles. Les enfants issus des communautés druze et chrétienne obtiennent de meilleurs résultats que la majorité des élèves musulmans ; leurs taux de réussite aux examens sont comparables à ceux que l'on observe dans le système éducatif juif classique.

La médiocrité persistante des résultats scolaires dans la population arabe israélienne résulte notamment des facteurs suivants :

- ▮ Le milieu socio-économique défavorisé de nombreuses familles et communautés se répercute de diverses manières sur la performance des élèves. Une faible réussite des parents peut être préjudiciable au désir d'instruction chez les enfants, de même que les faibles perspectives du marché de l'emploi dissuadent sans doute les étudiants de fournir des efforts importants à l'école. En outre, dans les communautés arabes israéliennes, les autorités locales, qui ne disposent souvent que de ressources limitées (voir chapitre 2), n'ont pas les moyens d'investir dans les infrastructures scolaires, à la différence des communautés plus aisées.
- ▮ L'isolement de certaines communautés (les Bédouins en particulier) peut dissuader les élèves d'assister aux cours en raison de la distance qui les sépare de leur école. D'autre part, lorsque les écoles elles-mêmes sont éloignées des grands centres urbains, il s'avère encore plus difficile d'attirer les enseignants et de les maintenir en poste.
- ▮ Les élèves arabophones consacrent énormément de temps à l'acquisition des compétences linguistiques. L'arabe parlé est très différent de l'arabe littéraire, d'où la difficulté d'apprendre à lire et à écrire. L'apprentissage de l'hébreu absorbe en outre une grande partie de leur temps – en Israël, un niveau de maîtrise élevé de l'hébreu est en effet indispensable pour ceux qui souhaitent poursuivre des études supérieures. À l'exception de quelques instituts de formation des enseignants, tous les établissements d'enseignement supérieur dispensent leur enseignement en hébreu.

Dans la communauté ultra-orthodoxe, ce n'est pas tant la participation qui pose problème que le contenu de l'enseignement. Les étudiants de 12^e année ne sont que 20 % environ à se présenter à l'examen de fin d'études (*Bagrut*), contre 90 % dans la filière juive classique (graphique 3.7, partie B). En outre, les taux de réussite sont médiocres : dans l'ensemble, dans la filière ultra-orthodoxe, seule une très faible proportion des étudiants de 12^e année satisfont aux conditions d'admission à l'université. Mais dans le cas des filles, ces statistiques ne traduisent pas totalement la réalité. Même si, chaque année, à peine 2 400 filles ultra-orthodoxes se présentent au *Bagrut*, 4 500 autres participent à un autre système d'examens de type séculier administré par l'Institut Henrietta-Szold. Par conséquent, au total plus de 95 % des filles ultra-orthodoxes se présentent à un examen de fin d'études. Mais ce n'est pas le cas des garçons, dont la

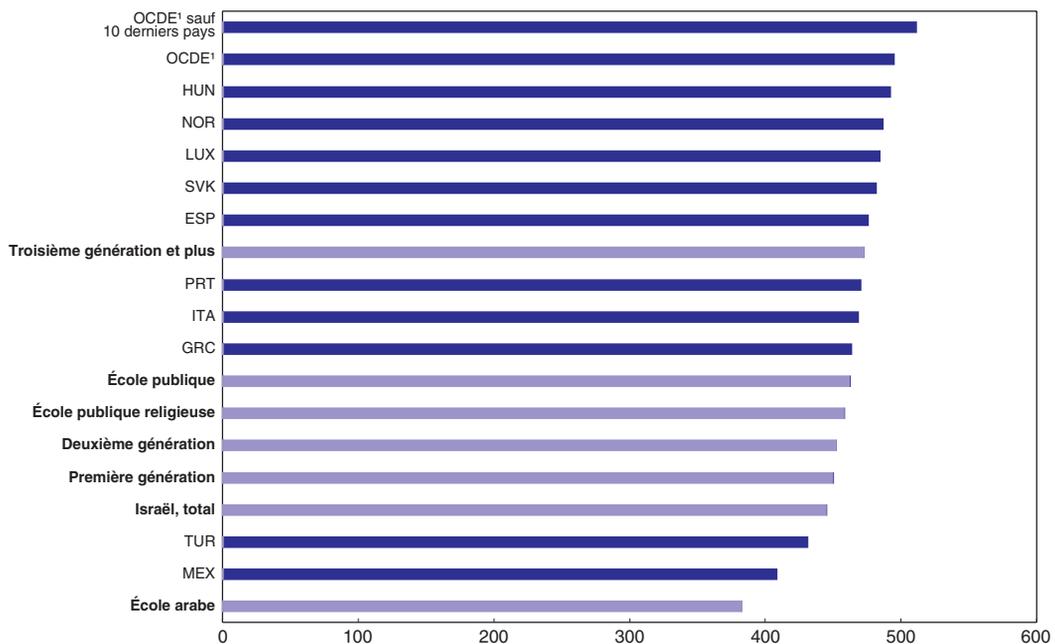
faible participation au Bagrut reflète effectivement une orientation très limitée vers l'enseignement de type classique.

Niveau relativement faible des compétences de base

De façon générale, depuis plusieurs décennies, les élèves israéliens du secondaire obtiennent des résultats médiocres à tous les tests internationaux portant sur les compétences de base. Lors de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2006, les résultats obtenus par Israël à l'ensemble des épreuves en mathématiques, en lecture et en sciences étaient inférieurs à ceux de tous les pays de l'OCDE, à l'exception du Mexique et de la Turquie, et très inférieurs à la moyenne OCDE (graphique 3.8). Israël obtient des résultats similaires à la plupart des autres

Graphique 3.8. **Moyenne des scores PISA en mathématiques, lecture et sciences**

Comparaison entre Israël et les dix pays de l'OCDE les moins performants, 2006



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, Base de données PISA 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775243173411>

évaluations internationales. Au cours de ces dernières années, les résultats à l'enquête PISA et à la Troisième Étude internationale sur l'enseignement des mathématiques et des sciences (TIMSS) ont été invariablement compris entre 85 et 90 % de la moyenne OCDE⁴. Selon certains observateurs, l'éducation scolaire s'est considérablement détériorée par rapport aux décennies précédentes. Toutefois, on ne dispose pas de données concrètes sur cette dégradation. Les résultats obtenus aux tests conduits au début des années 60 étaient légèrement supérieurs à la moyenne OCDE, mais les tests avaient été pratiqués essentiellement auprès d'élèves issus d'un milieu familial favorable, de sorte que ces résultats ne sont pas jugés comparables au plan international.

Il s'agit là d'un problème généralisé; la mauvaise place d'Israël dans le classement international PISA concerne toutes les filières du système éducatif supervisé. Certes, les élèves des écoles publiques et des écoles publiques religieuses obtiennent des résultats très supérieurs à ceux de leurs homologues arabes israéliens mais ils se classent eux-mêmes bien au-dessous de la moyenne OCDE (graphique 3.8). On notera qu'en raison de la participation limitée des écoles ultra-orthodoxes à l'enquête PISA, on ne dispose pas de données comparables pour cette filière (voir ci-dessous). La forte immigration au sein de la population juive d'Israël n'est pas sans incidence sur les résultats à l'évaluation PISA. Ainsi, le score moyen obtenu par les étudiants de troisième génération (et plus) des écoles publiques et des écoles publiques religieuses est légèrement supérieur à la moyenne nationale, mais par rapport aux pays de l'OCDE il ne se situe qu'en sixième place en partant du bas du classement (graphique 3.8). Les scores correspondants pour les étudiants de première et deuxième génération se rapprochent de la moyenne nationale⁵.

Les résultats obtenus à l'évaluation PISA illustrent un certain nombre d'autres points. En premier lieu, la médiocrité des résultats ne se limite pas à un aspect spécifique de l'apprentissage de base ; les scores moyens obtenus dans les trois matières évaluées par l'enquête PISA (lecture, mathématiques et sciences) se classent à peu près au même niveau. Deuxièmement, et ceci n'est guère surprenant compte tenu de la diversité socio-économique du pays, la dispersion des scores est plus large que dans bon nombre de pays de l'OCDE. La variation des performances en sciences entre les étudiants est environ 40 % plus supérieure à la variation moyenne dans les pays de l'OCDE. Un tiers environ de cette variation totale est imputable aux écarts de performance d'un établissement à l'autre, le reste étant dû aux écarts au sein même des établissements. Enfin, si l'on tient compte du milieu socio-économique dans tous les pays, Israël recule dans le classement, essentiellement parce que les scores de la Turquie et du Mexique sont tirés vers le haut tandis que ceux d'Israël accusent une légère baisse. Ce qui indique de façon générale que la médiocre performance globale d'Israël à l'enquête PISA est principalement liée à des problèmes inhérents au système éducatif lui-même et non à d'autres facteurs liés aux acquis scolaires.

Les mauvais résultats obtenus aux évaluations internationales sont préoccupants. Il y aurait lieu de tempérer cette inquiétude si les compétences de base des étudiants s'amélioraient relativement vite par rapport aux autres pays dans les dernières années de l'enseignement secondaire ou du service militaire. Or, cela semble peu probable. Par conséquent, il est quasiment certain qu'en moyenne, à la fin de leurs études, les jeunes Israéliens abordent le marché du travail ou l'enseignement supérieur avec des compétences de base plus faibles que leurs pairs dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE.

Évolution des politiques de l'enseignement primaire et secondaire

L'élaboration des politiques de l'enseignement primaire et secondaire implique une distinction fondamentale entre le secteur supervisé et le secteur non supervisé. Dans le secteur supervisé (qui regroupe les écoles publiques, les écoles publiques religieuses, les écoles arabes et la filière druze, de taille relativement modeste), le ministère de l'Éducation et d'autres branches du gouvernement disposent de pouvoirs très étendus qui leur permettent d'influencer et d'évaluer le type et la qualité de l'éducation au moyen de l'allocation des ressources, des réglementations et des lignes directrices. Les responsables politiques ne sont pas sans influence sur la filière ultra-orthodoxe mais, par définition, ils ne peuvent pas recourir aux moyens classiques pour faire appliquer les réformes.

Principales caractéristiques du système éducatif classique

Alors que l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire sont directement administrés par le gouvernement, à l'exception du secteur relativement modeste de la formation professionnelle (voir ci-dessous), la majeure partie du deuxième cycle de l'enseignement secondaire relève des attributions des collectivités locales. Ce dispositif, à l'opposé de celui qui prévaut dans beaucoup de pays de l'OCDE, s'explique sans doute par le désir de renforcer la cohésion nationale et de garantir la scolarité obligatoire dans les écoles du primaire et du premier cycle du secondaire aux premiers temps de la création de l'État d'Israël. Hormis cette forte segmentation, sur d'autres points, le système scolaire est semblable à ceux de nombreux autres pays (tableau 3.1). Le recrutement scolaire dépend avant tout des secteurs scolaires pour les premiers niveaux d'enseignement et du choix des parents pour le deuxième cycle du secondaire ; il existe des programmes d'enseignement de base obligatoires et des examens nationaux ont lieu à des âges divers (encadré 3.1). Les enseignants doivent obtenir un diplôme

Tableau 3.1. Principales caractéristiques des filières d'enseignement supervisées

Structure de base	<p>Une année de maternelle obligatoire et gratuite est prévue avant l'entrée à l'école primaire. Avant ce stade, l'éducation préprimaire est facultative. Au total, les enfants sont généralement accueillis pendant deux ans. Une éducation préprimaire gratuite au-delà d'un an est mise en place progressivement, en priorité à l'intention des groupes socio-économiques défavorisés.</p> <p>L'enseignement comprend trois degrés : primaire (1^{re} à 6^e année), premier cycle du secondaire (7^e à 9^e année) et deuxième cycle du secondaire (10^e à 12^e année). Certains établissements réunissent les deux cycles du secondaire. La durée de la scolarité obligatoire est en train de passer progressivement de 10 à 12 ans.</p> <p>Dans le secteur supervisé, les écoles privées sont relativement peu nombreuses.</p> <p>Les écoles de formation professionnelle (administrées par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Emploi) constituent une filière distincte du deuxième cycle de l'enseignement secondaire classique.</p>
Recrutement scolaire	<p>Les écoles du primaire et du premier cycle du secondaire recrutent les élèves en fonction du secteur scolaire. Dans les établissements du deuxième cycle du secondaire, le recrutement scolaire dépend uniquement du choix des parents.</p>
Programmes d'enseignement	<p>Il existe des programmes de base obligatoires pour chaque filière avec un tronc commun.</p> <p>Toutes les filières enseignent les mathématiques, la lecture, la littérature et la langue anglaise.</p> <p>La filière arabe comprend des cours d'hébreu obligatoires.</p> <p>Dans les écoles publiques religieuses, la moitié de la journée scolaire est généralement consacrée aux études religieuses.</p>
Système de contrôle des connaissances	<p>L'évaluation nationale a lieu en 2^e, 5^e et 8^e année (Meitav). Le processus d'obtention du certificat de fin d'études secondaires (Bagrut) se déroule de la 10^e à la 12^e année.</p>
Administration et financement des écoles	<p>Sur le plan juridique, l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire sont directement administrés par le gouvernement. L'enseignement secondaire est placé sous la responsabilité des autorités locales mais c'est en réalité le gouvernement qui détient l'autorité par le biais du financement, des réglementations et des lignes directrices. Les chefs d'établissement sont seuls responsables des affaires pédagogiques et disposent de pouvoirs limités en matière de recrutement et de licenciement du personnel. En général, il n'existe pas de conseils d'école.</p> <p>Les subventions publiques sont censées couvrir la totalité des dépenses, les collectivités locales ne sont donc pas tenues de financer ce niveau d'enseignement. Cependant, comme elles le font d'ailleurs souvent, elles ont la possibilité de compléter le financement des écoles (notamment en ce qui concerne les infrastructures, tels que les équipements sportifs).</p>
Frais de scolarité	<p>Comme c'est généralement le cas, les écoles peuvent percevoir des frais de scolarité pour couvrir certaines activités extracurriculaires.</p>
Enseignants	<p>Tous les enseignants sont tenus d'obtenir un diplôme d'enseignement dans un institut de formation des enseignants agréé. Il existe deux principaux syndicats d'enseignants : la High School Teachers' Organisation (Organisation des enseignants du secondaire) et l'Israeli Teachers Union (Syndicat israélien des enseignants).</p>

Encadré 3.1. Les systèmes d'examen Meitzav et Bagrut

Les examens Meitzav ont lieu lors de la deuxième année de l'enseignement primaire (2^e année, soit en général à l'âge de 7 ou 8 ans), de la dernière année du primaire (5^e année, soit à l'âge de 10 ou 11 ans) et de la deuxième année du premier cycle de l'enseignement secondaire (8^e année, en général autour de 13 ou 14 ans). En 2^e année, l'examen évalue uniquement les connaissances en hébreu ou en arabe (selon le cas), tandis que les tests suivants portent également sur les mathématiques, l'anglais, les sciences et la technologie. Depuis 2007, la fréquence des examens externes a été réduite compte tenu des préoccupations suscitées par des réactions comportementales peu souhaitables, comme l'enseignement exclusivement axé sur les tests. La participation s'effectue désormais par roulement ; les écoles font passer des tests externes communs portant sur deux des matières tous les deux ans et ont recours aux examens internes dans l'intervalle.

Le Bagrut concerne les étudiants du deuxième cycle du secondaire (de la 10^e à la 12^e année) et comprend des cours basés sur des unités qui aboutissent aux examens finaux de 12^e année. Pour obtenir un certificat de fin d'études secondaires, il est nécessaire de réussir les examens dans plusieurs matières fondamentales (dont les mathématiques, la maîtrise de la langue maternelle et l'anglais), ainsi que dans deux matières optionnelles. Une unité de valeur est attribuée aux cours en fonction du temps consacré en classe à ces matières et du niveau de difficulté ; il est nécessaire d'avoir un nombre minimum d'unités pour obtenir le certificat du Bagrut. Les étudiants suivent une filière « générale », « professionnelle » ou « agricole » ; les deux dernières filières comprennent davantage de cours pratiques en option mais peuvent néanmoins respecter les critères d'admission à l'université ou au collège.

Les universités et les collèges fixent généralement des exigences supplémentaires au contenu du certificat de Bagrut. Les universités exigent ainsi des notes de passage minimales en mathématiques, en anglais et dans l'une des matières optionnelles. Les universités comme les collèges calculent un score unique à partir des résultats d'examen de l'étudiant, ces résultats figurant parmi les critères d'attribution des places aux candidats à l'admission. Les établissements d'enseignement supérieur exigent également des étudiants qu'ils passent des tests généraux (test psychométrique), semblables au GMAT utilisé aux États-Unis. Il existe deux systèmes de tests, organisés l'un par les universités l'autre par les collèges.

En cas d'échec au Bagrut, les étudiants obtiennent un certificat attestant qu'ils ont poursuivi leurs études jusqu'en 12^e année, certificat reconnu par une partie du marché de l'emploi.

d'enseignement équivalent au premier cycle de l'enseignement supérieur et sont fortement syndicalisés ; les chefs d'établissement sont seuls responsables des affaires pédagogiques mais ne disposent que d'une autorité restreinte en matière de recrutement et de licenciement du personnel.

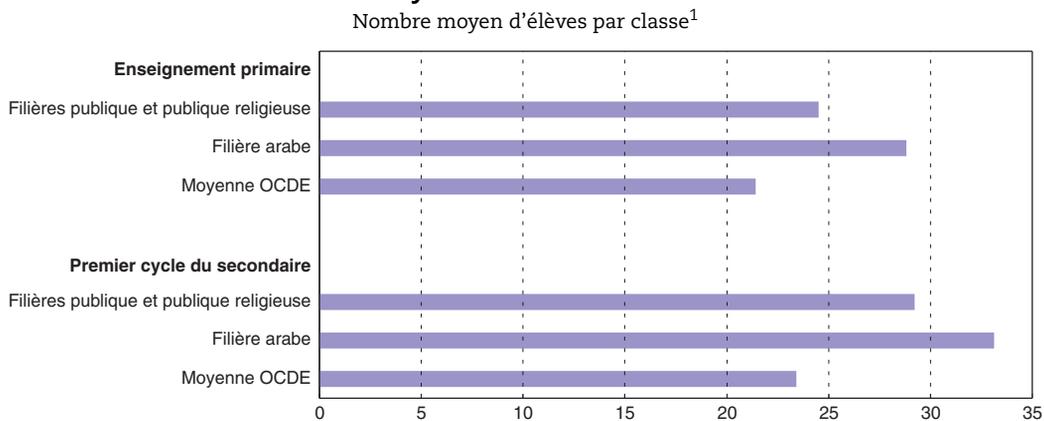
Ces écoles supervisées et entièrement financées par l'État dispensent l'essentiel de l'enseignement classique. L'enseignement classique privé et indépendant est limité ; il ne compte que 30 000 étudiants environ, contre un total proche de 1.1 million dans les filières supervisées de l'enseignement primaire et secondaire⁶. Toutefois, certains responsables du ministère de l'Éducation sont préoccupés par le niveau des subventions publiques octroyées à ce secteur (ces écoles sont en partie financées par l'État, à peu près comme les écoles ultra-orthodoxes, voir ci-dessous). Dans certaines régions du pays, ces subventions

permettent aux écoles privées d'attirer les enseignants et les étudiants les plus talentueux, qui délaissent ainsi l'enseignement public.

L'enseignement professionnel est en partie dispensé par des filières séparées dans le deuxième cycle du secondaire classique (voir l'encadré 3.1). De fait, environ un tiers des élèves fréquentent des établissements qui préparent à une variante professionnelle du Bagrut. Ces écoles sont souvent gérées par des organismes à but non lucratif, mais elle sont néanmoins contrôlées par l'État et placées sous l'autorité directe des collectivités locales. En outre, des écoles professionnelles placées sous l'autorité du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Emploi enseignent des métiers « traditionnels » tels que la mécanique automobile et la construction ; ces formations équivalent au niveau compris entre la 9^e à la 12^e année. Ce secteur, de taille relativement réduite, compte environ 13 500 étudiants (répartis dans près de 70 établissements), soit 3 % seulement du total des effectifs de la 9^e à la 12^e année⁷. Toutefois, le service militaire contribue à la formation professionnelle car il dispense à de nombreux appelés des compétences générales en ingénierie et dans différents métiers.

En moyenne, le nombre d'élèves par classe est relativement élevé par rapport aux pays de l'OCDE, en particulier dans la filière arabe. Dans les écoles primaires, les classes comptent en moyenne 25 élèves dans les filières hébraïques et 29 dans la filière arabe, contre 21 en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 3.9). Un tel niveau d'effectifs par classe signifie probablement que le nombre d'élèves par classe est nettement supérieur à 30 dans les filières juives et à 35 dans la filière arabe.

Graphique 3.9. **Taille moyenne des classes dans le primaire et le premier cycle du secondaire**



Note : Pour des raisons techniques, ces graphiques utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. La moyenne OCDE concerne l'éducation publique en 2007, les données israéliennes ayant trait à l'année scolaire 2008-09.

Source : OCDE (2009), *Regards sur l'éducation* et Bureau Central des statistiques, *Statistical Abstract of Israel* 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775248605112>

Le programme *Nouvel Horizon* et autres réformes

Depuis plusieurs années, les responsables politiques reconnaissent que le niveau des compétences de base dans l'enseignement primaire et secondaire pose problème. Au début des années 2000, des expériences politiques audacieuses ont été menées, et un groupe de travail national sur l'éducation (la Commission Dovrat) a proposé plusieurs réformes. Les

politiques actuelles reprennent un certain nombre de ses recommandations⁸. Le programme *Ofek Hadash* ou *Nouvel Horizon*, qui s'efforce de faire avancer la réforme sur plusieurs fronts, constitue le point prioritaire de la politique actuelle. Ce programme est évoqué plus en détail ci-dessous. Toutefois, d'autres programmes importants sont en cours, en particulier :

- ▮ Allongement de deux ans de la scolarité obligatoire jusqu'à la 12^e année (en général jusqu'à 17 ou 18 ans). Cette mesure a des implications budgétaires considérables, l'accroissement des effectifs entraînant une augmentation du financement public des écoles. C'est la raison pour laquelle cette mesure est mise en œuvre de façon progressive sur une période de cinq ans, l'application étant accélérée dans les régions défavorisées. Au cours de la première année, l'allongement de la scolarité obligatoire est devenu effectif dans 30 municipalités ; sa mise en œuvre sur tout le territoire est prévue pour l'année scolaire 2012-13.
- ▮ Réduction du nombre maximum d'élèves par classe à 32 à tous les niveaux de l'enseignement obligatoire et à 20 dans les deux premières années de l'enseignement primaire. Selon les objectifs, cette mesure devrait être pleinement mise en œuvre dès l'année scolaire 2010-11 ; par conséquent, dans les deux premières années d'enseignement au moins, le nombre moyen d'élèves par classe sera égal ou inférieur à la norme des pays de l'OCDE.
- ▮ Mise en place d'un coefficient socio-économique dans l'allocation des subventions à l'enseignement primaire. Depuis l'année scolaire 2007-08, un indice socio-économique est utilisé afin de définir une partie des allocations budgétaires en faveur des écoles primaires. Afin de déterminer le montant des subventions octroyées à chaque école, cet indice (baptisé l'indice Strauss) tient compte du revenu de la famille, du niveau de formation des parents et de la condition d'immigrant de l'étudiant ainsi que d'une mesure de l'éloignement des grandes zones urbaines⁹. Cependant, les conditions générales minimales relatives aux allocations budgétaires limitent l'application de l'indice à tel point qu'il n'alloue actuellement que 5 % du budget de l'école primaire (Banque d'Israël, 2009).
- ▮ Réforme du Bagrut visant à abandonner l'apprentissage par cœur. Lors des examens, la part de la simple restitution factuelle a été réduite et, dans le cadre du contrôle continu, les projets nécessitant des recherches indépendantes revêtent une importance accrue.

Le nouveau gouvernement s'efforce de fixer des objectifs clairs pour l'enseignement public primaire et secondaire. Dans un document de position, le ministère de l'Éducation expose une stratégie en 15 points qui comprend quelques objectifs admirablement détaillés, particulièrement en ce qui concerne la performance aux évaluations internationales qui seront réalisées au cours des prochaines années. Ainsi, Israël entend parvenir à la 35^e position en mathématiques et en sciences et à la 34^e position en langues au PISA 2012 (à l'heure actuelle, Israël occupe respectivement les 40^e et 39^e places dans un classement où figurent d'autres pays non membres de l'OCDE ayant participé à l'enquête PISA).

Éléments clés du programme *Nouvel Horizon*

En 2007, le programme *Nouvel Horizon* a été lancé dans les écoles du primaire et du premier cycle du secondaire à la faveur d'un accord conclu entre les responsables de l'éducation et l'Union israélienne des enseignants (Israeli Teachers' Union). Le programme consiste pour l'essentiel à allonger la durée du travail hebdomadaire des enseignants afin

de permettre un enseignement en petits groupes, et ce en contrepartie d'une rémunération plus généreuse.

- | *Taille des classes et heures d'enseignement.* Le temps de travail hebdomadaire des enseignants passe de 30 à 36 heures et comprend cinq heures d'enseignement en petits groupes dans les écoles primaires et quatre dans les écoles du premier cycle du secondaire. Les lignes directrices relatives à l'enseignement en petits groupes conseillent aux écoles de consacrer 60 % du temps à l'amélioration du niveau général des résultats et 10 % aux élèves surdoués – et de répartir les 30 % restants comme elles l'entendent.
- | *Rémunération des enseignants.* L'échelle des salaires a été considérablement revalorisée mais elle a aussi été resserrée (les augmentations automatiques liées à l'ancienneté ont été réduites), et certains compléments de la rémunération de base ont été supprimés. Les augmentations de la rémunération des enseignants sont, à première vue, considérables, en particulier en ce qui concerne les jeunes enseignants. Ainsi, le salaire de départ des enseignants débutants a été quasiment multiplié par deux, alors que les enseignants expérimentés n'ont vu leur salaire augmenter que de 25 % environ. Le mécanisme de progression sur l'échelle des salaires est également en cours de modification. En général, l'évaluation a lieu tous les trois ans et tient compte du fait que les enseignants suivent avec succès une formation obligatoire de 60 heures par an ; pour les enseignants confirmés, des procédures d'évaluation complémentaires sont appliquées. L'accord portant sur la réforme a explicitement exclu la possibilité de noter officiellement la performance des enseignants lors des sessions de formation, excepté en mathématiques.
- | *Rémunération et responsabilités des chefs d'établissement.* Une nouvelle échelle des salaires spécifique et beaucoup plus généreuse est actuellement mise en place. Les chefs d'établissement jouissent désormais de pouvoirs plus étendus pour ce qui concerne le recrutement, la titularisation et la promotion des enseignants. D'autre part, ils peuvent dorénavant entamer des procédures de licenciement des enseignants. Un institut de formation spécialement destiné aux chefs d'établissement a en été créé.

La démarche préconisée par le programme *Nouvel Horizon* sur l'enseignement en petits groupes compte parmi plusieurs modèles de réforme qui ont été appliqués à titre expérimental (voir tableau 3.2). Au début des années 2000, trois projets pilotes ont notamment été lancés dans le but d'améliorer la performance des élèves les plus faibles de la 10^e à la 12^e année (en général de 16 à 18 ans). L'un de ces programmes prévoyait d'attribuer des récompenses financières aux élèves, un autre proposait des incitations financières aux enseignants et le troisième était axé sur un enseignement ciblé en petits groupes d'étude. Les deux premiers programmes ont été suspendus ; le troisième a survécu et est actuellement appliqué dans près de 300 écoles. Les recherches menées dans le cadre du suivi ont montré que, de façon générale, ces dispositifs, et notamment les deux programmes basés sur des récompenses personnalisées, avaient eu des effets positifs sur la performance des élèves¹⁰.

La réforme des salaires proposée dans le programme *Nouvel Horizon* a pour but de remédier à ce que beaucoup décrivent comme un effondrement du moral des enseignants et à la difficulté d'attirer des candidats talentueux vers le corps enseignant. De fait, par rapport aux autres pays, la rémunération des enseignants était relativement faible. Ainsi, selon la publication de l'OCDE *Regards sur l'éducation*, le salaire d'un enseignant ayant

Tableau 3.2. Programmes pilotes visant à améliorer la performance des élèves et des écoles ayant été mis en œuvre dans le passé

Programme	Description
Hausses du salaire des enseignants et des chefs d'établissement travaillant dans les zones défavorisées (« Individual Compensation Contracts Programme », contrats d'indemnisation personnelle)	Dans des écoles sélectionnées situées dans des « zones de priorité nationale », le personnel a bénéficié de hausses de salaire de 50 % pendant une durée maximale de deux ans, l'objectif visé étant d'attirer vers les écoles des zones décentralisées des enseignants et des chefs d'établissement plus performants.
Mesures incitatives en faveur des enseignants liées à la performance globale de l'école (« Teacher Incentive Intervention », Intervention d'incitation en faveur des enseignants), 1995-99.	Récompenses pécuniaires offertes aux enseignants en fonction de la performance moyenne de l'école aux examens de fin d'études secondaires. Ces récompenses étaient partagées équitablement entre les enseignants de chaque école.
Programme d'incitations en faveur des écoles (programme « School Resources », ressources des écoles), 1994-97.	Octroi de ressources supplémentaires aux écoles (temps d'enseignement supplémentaire et financement de la formation des enseignants) en fonction de demandes évaluées par un comité directeur ministériel.
Mesures incitatives en faveur des étudiants (programme « Achievement Awards », récompense des résultats), 2001.	Dans un échantillon d'écoles affichant des performances médiocres, les élèves de la 10 ^e à la 12 ^e année candidats et lauréats aux examens se sont vu offrir des récompenses pécuniaires. Prévu pour durer trois ans, le programme a été suspendu au bout d'un an en raison de la mauvaise publicité qui l'entourait.
Mesures incitatives en faveur des enseignants liées à la performance individuelle, 2001	Attribution, à titre personnel, de récompenses financières aux enseignants en fonction de la performance effective des étudiants comparée à leur performance anticipée au moyen d'une analyse de la régression tenant compte du milieu socio-économique, d'un indicateur de compétence et d'un effet de l'école déterminé.
Enseignement en petits groupes (programme « Bagrut 2001 »)	Les étudiants ayant de mauvais résultats ont bénéficié d'un enseignement personnalisé en petits groupes d'étude.

Source : Ministère de l'Éducation.

15 ans d'expérience en Israël équivalait en 2007 à 62 % du PIB par habitant, alors qu'il était compris entre 100 et 150 % du PIB par habitant dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2009). Cependant, comme ailleurs dans le secteur public, un certain nombre de compléments s'ajoutent au salaire de base. Ils représentent entre 15 et 25 % du salaire brut des enseignants, si bien que les salaires en Israël sont en réalité plus proches de la norme¹¹. Dans une comparaison internationale tenant compte de l'échelle des salaires fixée par le programme Nouvel Horizon, il est probable que les salaires israéliens se situeraient à la partie inférieure de la fourchette généralement observée dans la plupart des pays de l'OCDE.

Les difficultés de recrutement et la baisse du moral ne s'expliquent qu'en partie par le niveau de rémunération. Volansky (2010) cite d'autres facteurs, tels que les critiques acerbes formulées dans la presse à l'encontre des enseignants et la remise en cause croissante de l'autorité des enseignants par les parents et les élèves. Bien que le programme Nouvel Horizon ne permette pas dans l'immédiat d'atténuer ces difficultés, à long terme il y parviendra très probablement en améliorant la performance des enseignants actuels et en élevant la qualité des nouveaux enseignants. Le moral, le recrutement et le maintien en poste des enseignants sont des difficultés que connaissent également nombre de pays de l'OCDE. L'analyse de la profession enseignante menée au début des années 2000 dans 25 pays a fait ressortir une inquiétude généralisée à propos de la nécessité de garantir sur la durée un nombre suffisant d'enseignants et de l'image et du statut de la profession enseignante (OCDE, 2005). L'étude souligne que les causes sont complexes et que, pour être efficaces, les solutions doivent généralement passer par une hausse des salaires, hausse qu'il est cependant nécessaire d'intégrer à un vaste ensemble de changements. L'accord conclu en Écosse entre les autorités et les syndicats d'enseignants (Accord sur l'enseignement de 2001) est semblable à plus d'un titre au

programme Nouvel Horizon. Il associe lui aussi des hausses de salaire importantes à d'autres changements, notamment un engagement accru en faveur de la formation. On estime que ces mesures ont largement contribué par la suite à la hausse des inscriptions dans les instituts de formation des enseignants (OCDE, 2007b).

Le programme Nouvel Horizon a pour la première fois été rendu obligatoire dans toutes les écoles du primaire et du premier cycle du secondaire au cours de l'année scolaire 2009-10 ; lors des deux années précédentes, la participation dépendait d'une décision à la majorité des enseignants de chaque établissement. L'évaluation officielle en cours du programme Nouvel Horizon est conduite par l'Autorité nationale de mesure et d'évaluation de l'éducation (RAMA) à partir de mesures de performance, de questionnaires et d'observateurs en milieu scolaire.

Les autorités espèrent mettre en œuvre une réforme similaire dans l'enseignement secondaire de deuxième cycle, et dès la fin de 2009 elles avaient repris les négociations avec le principal syndicat d'enseignants (High School Teachers' Organisation). Les discussions précédentes n'avaient guère avancé ; selon le syndicat, le dispositif prévu par le programme Nouvel Horizon ne présentait aucun intérêt pour ses membres en raison de l'augmentation des heures d'enseignement et de la suppression de certains compléments de salaire. Par conséquent, dans le deuxième cycle du secondaire, les programmes d'enseignement en petits groupes restent jusqu'ici circonscrits aux écoles où les initiatives engagées au début des années 2000 ont été poursuivies, et au système de sessions d'été organisées sur cinq semaines dans des centres d'études spécifiques.

Les programmes ciblés en faveur de l'éducation des Arabes israéliens

Comme dans les systèmes éducatifs d'autres pays, divers programmes ciblés sont mis en œuvre pour remédier à un certain nombre de difficultés. Une part appréciable des ressources est destinée aux populations arabe, druze et bédouine. Le dernier en date d'une série de programmes quinquennaux en faveur de ces populations a débuté en 2008 (tableau 3.3). D'une manière générale, il consiste à financer des heures de cours supplémentaires, à fournir aux enseignants une aide au logement et à subventionner des équipements pédagogiques, tels que des laboratoires d'informatique. L'une des priorités de

Tableau 3.3. Sélection de programmes ciblés dans l'enseignement obligatoire

Programme	Présentation
Plan quinquennal en faveur des écoles arabes, druzes et bédouines	Lancé en 2008, le programme actuel est le dernier en date d'une série de programmes quinquennaux en faveur de la population arabe et d'autres minorités. Les ressources supplémentaires fournies par ce programme sont destinées à l'enseignement et aux infrastructures ainsi qu'à la réforme des programmes et de l'enseignement. Le budget s'élève à près de 20 millions de NIS par an.
Programmes en faveur des élèves surdoués	Plusieurs programmes en faveur des élèves « surdoués » et « performants » dispensent diverses formes d'enseignement spécialisé. Selon les données relatives à l'année scolaire 2007-08, environ 2.5 % des élèves (soit environ 25 000) participent à ces programmes. Le budget s'élève à près de 8.25 millions de NIS par an.
Programme d'intégration	Aide à l'éducation des élèves ayant des besoins spéciaux dans les écoles ordinaires au moyen d'un personnel et d'équipements spécialisés. Ce programme est financé grâce à une contribution de 5.4 % prélevée sur les fonds publics alloués à chaque école.
Intervention pédagogique et thérapeutique en faveur des élèves présentant des difficultés ou des troubles de l'apprentissage	Élaboration de mécanismes de détection précoce et mise en œuvre de programmes spéciaux en faveur des élèves présentant des difficultés ou des troubles de l'apprentissage.
Compétences utiles dans la vie courante	Il s'agit de favoriser le développement affectif, social et moral. Le programme, appliqué dans près de 800 écoles, devrait se poursuivre jusqu'en 2011.

la politique actuelle va à l'investissement dans la construction de nouvelles salles de classe, car le manque de locaux contrarie les efforts déployés pour réduire la taille des classes dans les écoles arabes israéliennes. Dans un programme sur cinq ans (2007-2011) prévoyant la construction de 8 000 nouvelles classes, 3 120 (39 % du total) sont destinées à la filière arabe. En outre, diverses initiatives spéciales sont en cours pour renforcer la maîtrise de la langue arabe, et un système d'équipes de soutien est maintenu pour les écoles exigeant une attention particulière¹². D'autres programmes viennent compléter les initiatives qui concernent spécifiquement le secteur arabe. Il s'agit notamment de faire face à des difficultés communes aux systèmes éducatifs de nombreux pays, comme l'éducation des élèves souffrant de déficiences motrices ou mentales. Au nombre de ses programmes ciblés, Israël accorde également une attention prioritaire aux élèves surdoués.

Évaluation des politiques récentes relatives au système éducatif classique

Le programme Nouvel Horizon, qui marque un pas dans la bonne direction, devrait être intégralement mis en œuvre. De fait, le syndicat des enseignants du deuxième cycle de l'enseignement secondaire devrait être encouragé à conclure un accord similaire. La reprise des discussions avec le syndicat à la fin de 2009 dénote des avancées sur ce front. Cependant, des ajustements seront sans doute nécessaires pour exploiter tout le potentiel du programme Nouvel Horizon et d'une réforme similaire dans le deuxième cycle du secondaire. S'agissant du programme Nouvel Horizon, les mécanismes visant à améliorer les compétences des enseignants au moyen d'une formation accrue tout en liant formation et promotion risquent de s'avérer inopérants. Il n'est pas impossible que les chefs d'établissement se prononcent en faveur d'une promotion pour éviter toute discorde avec le personnel et au sein du personnel. La motivation des enseignants pour apprendre et mettre en pratique de nouvelles compétences pourrait alors en pâtir. À cet égard, le fait que, dans le nouveau système de formation, le programme Nouvel Horizon exclut de tester les enseignants (sauf en mathématiques) pourrait constituer une grave faiblesse. En effet, les données concrètes fournies par ces tests pourraient aider les chefs d'établissement à prendre et à justifier leurs décisions relatives à la promotion des enseignants.

Quant aux autres réformes entreprises récemment, l'allongement de la scolarité obligatoire et le plafonnement des effectifs par classe, il convient de les mettre en œuvre comme prévu. Les efforts pour mettre fin à l'apprentissage par cœur méritent d'être salués, mais il sera sans doute nécessaire d'exercer sans relâche des pressions en faveur du changement si l'on veut parvenir à une réorientation significative de l'enseignement. Cependant, en raison de l'application restreinte de l'indice Strauss, les facteurs socio-économiques ne sont que faiblement pris en considération dans l'allocation budgétaire. Ce point doit être corrigé.

D'autres réformes d'ordre général devraient être envisagées, en particulier :

- ▮ De nouvelles mesures pour que l'enseignement ne soit plus uniquement considéré comme une carrière à vie. Un programme à petite échelle destiné à attirer vers l'enseignement des professionnels d'autres secteurs est en cours depuis 2008, et d'autres dispositifs sont en place pour attirer des jeunes dans la profession (voir encadré 3.2). Cette démarche prometteuse devrait être exploitée plus avant, car elle permettrait d'accroître le vivier d'enseignants potentiels et de disposer d'une plus grande souplesse pour procéder aux ajustements de la profession d'enseignant en termes d'effectifs et de spécialisations.

Encadré 3.2. L'initiative « Universitaires pour l'enseignement »

Le programme « Universitaires pour l'enseignement », lancé au cours de l'année scolaire 2008-09, consiste à faire entrer dans la profession enseignante des salariés qualifiés sans diplôme d'enseignement. Les candidats enseignent dans leur discipline et sont tenus de justifier d'une expérience professionnelle minimale de cinq années. Les participants suivent un programme de formation intensive au métier d'enseignant pendant deux semestres (ils sont dispensés des frais de scolarité et perçoivent des indemnités mensuelles d'un montant de 2 000 NIS). Ils enseignent ensuite à plein-temps. Les participants s'engagent à enseigner pendant trois ans et, en plus du salaire ordinaire des enseignants, ils perçoivent pour chaque trimestre la somme de 6 000 NIS dans l'enseignement primaire ou le premier cycle du secondaire et de 9 000 NIS dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Au terme de cette période de trois ans, ils ont la possibilité de s'inscrire à un programme de master (dans la discipline de leur choix, les frais de scolarité étant pris en charge par le ministère de l'Éducation), en échange d'un nouvel engagement de deux ans. Quiconque abandonne le programme avant la fin de la période d'engagement de trois (ou deux) ans doit rembourser les frais couverts par le ministère. Pendant l'année scolaire 2008-09, cent diplômés d'anglais ont commencé le programme. Pour l'année scolaire 2009-10, 500 diplômés en mathématiques et en sciences étaient inscrits au programme.

Le programme « Universitaires pour l'enseignement » fait partie de plusieurs dispositifs conçus pour attirer différentes personnes dans la profession enseignante. À cet égard, on peut citer les efforts déployés pour attirer dans l'enseignement des étudiants bien notés (programme « Les meilleurs étudiants pour l'enseignement »), promouvoir l'enseignement en tant que carrière intermédiaire après l'obtention du diplôme d'études supérieures (programme « Enseigner d'abord »), encourager ceux qui travaillent déjà avec les jeunes dans d'autres contextes à devenir des enseignants (programme « Pionniers de l'éducation ») et encourager les enseignants en anglais et en sciences à exercer dans les régions périphériques (programme Atidim).

- ▮ Une prime attribuée à titre personnel aux enseignants en fonction de la performance des étudiants. Selon les expériences menées au début des années 2000, il s'agirait là d'une mesure efficace pour améliorer les taux de réussite des étudiants aux examens de fin d'études secondaires. L'adoption d'un tel dispositif sur une base permanente, en ciblant éventuellement les écoles situées dans les zones défavorisées, pourrait utilement compléter d'autres réformes.
- ▮ Poursuite de la réforme du système du Bagrut. Compte tenu de la forte proportion d'étudiants désireux de poursuivre des études supérieures, le programme et les résultats du Bagrut devraient fournir aux collèges et aux universités l'essentiel des informations dont ils ont besoin pour sélectionner les étudiants. Or, l'importance accordée aux tests complémentaires par les établissements d'enseignement supérieur montre que ce système pourrait être amélioré. Parallèlement, en raison de l'allongement de la scolarité obligatoire, le Bagrut doit offrir des programmes adaptés et une certification pertinente aux élèves qui n'ont ni le désir ni la capacité d'entamer des études supérieures. Des objectifs aussi ambitieux sont difficiles à atteindre mais il est indéniable que le système actuel peut être amélioré.

La décentralisation vers les collectivités locales des compétences en matière d'enseignement primaire et au premier cycle du secondaire, qui a été évoquée dans le

rapport de la Commission Dovrat, mérite une discussion plus approfondie. En principe, dans la mesure où il s'accompagne d'une réelle délégation des pouvoirs politiques, le transfert juridique de la responsabilité de l'éducation devrait permettre au système éducatif de mieux refléter les préférences locales en matière d'enseignement. Or, compte tenu des disparités socio-économiques d'une municipalité à l'autre, des contrôles significatifs devront être effectués de façon à éviter toute forme peu souhaitable d'inégalité, par exemple le creusement de l'écart entre les systèmes juif et arabe en matière de financement de l'éducation. Quoiqu'il en soit, la décentralisation des pouvoirs du gouvernement ne constitue peut-être pas l'outil approprié. Si le seul objectif du transfert des compétences consiste à intensifier la supervision exercée sur les écoles (et non à transférer les pouvoirs relatifs à l'élaboration des programmes et des examens), un tel objectif peut être atteint par d'autres moyens, par exemple en mettant en place des conseils d'école auxquels participent les parents, dispositif qui n'existe pas actuellement dans les écoles supervisées par l'État.

En ce qui concerne les programmes ciblés, l'essentiel consiste à mettre en place de bons mécanismes d'évaluation et à prendre l'engagement politique de tenir compte de tous les résultats, qu'ils soient positifs ou négatifs. Étant donné la façon dont ils ont été conçus, les plans quinquennaux en faveur des Arabes, des Druzes et des Bédouins font l'objet d'une certaine évaluation lors de la procédure de reconduction. En général cependant, les autres programmes ciblés ne font l'objet d'aucune évaluation systématique. Ainsi, les programmes en faveur des élèves surdoués ne prévoient aucun calendrier d'évaluation. Il convient d'y remédier en mettant en place une évaluation des programmes formelle et indépendante qui permettra de fixer des orientations pour la poursuite de la réforme. De façon très opportune, le ministère de l'Éducation a décidé que tous les nouveaux programmes devront être évalués par l'Autorité nationale de mesure et d'évaluation de l'éducation (RAMA).

Enfin, il est nécessaire de promouvoir une discrimination positive plus énergique, en particulier en faveur des élèves arabes. De façon générale, les programmes ciblés ne sont, au mieux, qu'une partie de la solution aux problèmes. Notons en particulier que les fortes disparités des effectifs moyens par classe entre les systèmes arabe et hébreu persistent, et ce bien que les programmes fonctionnent depuis un certain temps. Les réformes systémiques de l'éducation ont notamment pour objectif de contribuer à améliorer la participation et les performances dans les communautés arabophones. La généralisation de l'indice Strauss dans le financement des écoles devrait être très utile sur ce point. Il est probable cependant que les écarts relatifs au nombre d'élèves par classe et à d'autres aspects clés de l'éducation persistent ; il sera nécessaire d'y accorder un surcroît d'attention. Si l'on considère les recommandations générales sur l'équité dans l'éducation formulées par les spécialistes de l'éducation de l'OCDE (Field *et al.*, 2007), la politique israélienne satisfait généralement aux critères mais il est nécessaire d'intensifier les efforts dans certains domaines. La recommandation portant sur l'adoption d'objectifs d'équité pourrait notamment constituer un moyen relativement simple de stimuler et de canaliser la réforme des politiques.

Difficultés du système éducatif ultra-orthodoxe

Au début des années 50, une nouvelle loi a autorisé la création d'écoles « non supervisées » afin de répondre aux besoins de la communauté juive ultra-orthodoxe qui, à l'époque, était encore peu nombreuse¹³. Il est indéniable que les écoles haredim

dispensent un enseignement très différent de celui des écoles classiques. Pour les garçons, l'étude religieuse est prépondérante et les disciplines « laïques » (comme les sciences, les mathématiques, l'anglais), ne sont que superficiellement, voire pas du tout, abordées. Les garçons sont souvent scolarisés dans des internats et, une fois parvenus à l'âge adulte, la majorité d'entre eux poursuivent des études religieuses à plein-temps dans un kollel (tableau 3.4). Les écoles de filles consacrent généralement davantage de temps aux

Tableau 3.4. **Structure du système éducatif ultra-orthodoxe**

Éducation des garçons (et des hommes)	Éducation des filles
Maternelle jusqu'à l'âge de 5 ans	Maternelle jusqu'à l'âge de 5 ans
Enseignement primaire, de 6 à 12 ans	Enseignement primaire, de 6 à 12 ans
« Petite <i>yeshiva</i> », de 13 à 16 ans (souvent en internat)	École secondaire (<i>beit yaakovs</i>), de 13 à 17 ans
« Lycée <i>yeshiva</i> », de 17 ans jusqu'au mariage (habituellement en internat)	
<i>Kollel</i> pour les hommes mariés	

matières laïques, ce qui correspond à l'organisation habituelle des familles ultra-orthodoxes, dans lesquelles les femmes sont les seuls soutiens de famille (voir chapitres 1 et 4). Il existe deux principaux réseaux d'établissements : le Ma'ayan Torah Education System (système éducatif Ma'ayan Torah, fondé par le parti politique Shas) et l'Independent Education System (Système éducatif indépendant, fondé par le parti politique Agudat Yisrael). Les écoles, souvent en partie financées par des dons privés, perçoivent généralement au moins un type de subvention allouée par le gouvernement ou par les autorités locales.

Peu de garçons ultra-orthodoxes vont dans des établissements supérieurs « séculiers », et le taux d'inscription des filles dans l'enseignement supérieur est très inférieur à celui de l'ensemble de la population, même s'il est en hausse. Une forte proportion de filles passent un examen final sous une forme ou sous une autre, mais elles sont relativement peu nombreuses à faire des études supérieures, et celles qui en font s'inscrivent généralement dans les instituts de formation des enseignants¹⁴. Toutefois, ces dernières années, des filières spéciales de formation professionnelle et des établissements spéciaux d'enseignement supérieur ont été mis en place pour le secteur ultra-orthodoxe. Le nombre d'étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur, publics et privés, est passé de 500 initialement à 2 000 ces dernières années (Mivhar et Hamichlala Leyerushala'im), tandis que 1 300 autres étudiants fréquentent les campus ultra-orthodoxes privés (Ono et Lev).

La participation aux évaluations des compétences des étudiants ainsi que les autres mécanismes de collecte d'informations sur les apports et les résultats de l'éducation devraient être plus vivement encouragés. À l'heure actuelle, les responsables politiques ne disposent pas des données statistiques essentielles sur l'éducation ultra-orthodoxe. Les informations détaillées sur les programmes ainsi que les données comparables sur la performance des étudiants sont rares, ce qui témoigne de la forte réticence de la communauté à toute idée de participation aux enquêtes socio-économiques (voir chapitre 1). Quelques-unes de ces écoles participent aux examens Meitzav, l'une des conditions nécessaires pour bénéficier des financements publics (voir ci-dessous) mais, pour des raisons qui demeurent obscures, seuls les résultats des examens de l'année scolaire 2003-04 ont été rendus publics. De la même façon, les écoles de garçons sélectionnées pour les enquêtes PISA ont jusqu'à présent refusé de participer. On notera

avec intérêt que, bien qu'incomplètes, les données dont nous disposons indiquent que quelques écoles au moins enseignent les compétences de base. Les scores moyens obtenus par les étudiants de 5^e année aux examens Meitzav de 2003-04 étaient supérieurs à ceux des écoles publiques et des écoles publiques religieuses (toutefois ces élèves ont passé l'examen en fin d'année scolaire, alors que ceux des écoles classiques ont été évalués en début d'année). De même, les résultats des filles haredim à l'étude PISA sont d'un niveau satisfaisant. Lors de l'étude 2006, sur les onze écoles de filles de l'échantillon, neuf ont participé, ce qui a produit 245 résultats. Les scores moyens étaient comparables à ceux des secteurs public et public religieux¹⁵. On a pu affirmer que l'étude intensive des textes religieux constituait un exercice mental qui compensait l'étude superficielle ou inexistante des matières laïques. Même s'il y a là une part de vérité, le fait que les élèves haredim obtiennent des résultats très proches de ceux des filières supervisées est un véritable mystère qui ne pourra être dissipé que si l'on dispose de résultats de tests comparables réellement représentatifs du secteur dans son ensemble.

Le financement public des écoles ultra-orthodoxes est complexe. Comme dans le cas des écoles classiques, le ministère de l'Éducation subventionne les services d'enseignement et les infrastructures scolaires et finance également les services de transport des élèves. En outre, tout comme dans les autres filières d'enseignement, les municipalités octroient des ressources supplémentaires. Cependant, les écoles ultra-orthodoxes perçoivent également des subventions versées par le ministère des Cultes, qui attribue en outre des bourses modestes aux étudiants adultes. En ce qui concerne les internats, le ministère des Affaires sociales verse lui aussi des subventions aux écoles (Shiffer, 1999).

L'attribution des subventions n'est que faiblement conditionnée au respect des programmes ou à d'autres critères pédagogiques, y compris dans le cas des subventions en faveur des services d'enseignement. Dans les écoles primaires, une réforme bienvenue (le « programme d'études de base ») oblige les écoles à respecter les programmes et à participer aux examens nationaux (voir tableau 3.5)¹⁶. Cependant, le ministère de l'Éducation n'emploie que 13 inspecteurs pour contrôler le respect de ces conditions dans les quelque 600 écoles primaires ultra-orthodoxes et il est en outre fortement tributaire des

Tableau 3.5. Conditions d'attribution des subventions publiques en faveur des services d'enseignement dans les écoles primaires non supervisées

Type d'établissement	Caractéristiques majeures des obligations juridiques à remplir pour obtenir des financements publics	Financement par élève rapporté au financement d'une école publique équivalente si l'école n'applique par la présélection	... si l'école applique la présélection
Écoles du système Ma'ayan Torah et du Système indépendant	Participation au système public d'enregistrement des étudiants. Enseignement de l'intégralité du programme de base de l'éducation nationale et participation aux examens Meitzav aux niveaux correspondant aux 5 ^e et 8 ^e années.	100	90
Autres écoles « reconnues »	Les écoles « reconnues » sont tenues d'enseigner 75 % seulement du programme de base.	75	65
Écoles « exemptes »	Les écoles sont tenues d'enseigner 55 % du programme de base.	55	55

Note : Les écoles « reconnues » sont placées sous l'autorité du Département de l'enseignement reconnu non officiel, à la différence des écoles « exemptes ».

informations fournies par les intéressés eux-mêmes. De même, dans les écoles secondaires, l'application plus stricte des obligations, qui devait entrer en vigueur, a en réalité été annulée en 2008 aux termes d'une loi qui exempte les établissements ultra-orthodoxes (une catégorie spéciale d'écoles « culturellement exceptionnelles » a été établie). Par conséquent, bien qu'elles continuent à percevoir 60 % des crédits consacrés aux dépenses courantes normalement alloués aux écoles secondaires classiques, les écoles secondaires ultra-orthodoxes sont désormais dispensées de respecter les conditions d'attribution des subventions, qu'il s'agisse du respect des programmes ou de toute autre exigence. Des pressions continuent d'être exercées en faveur d'un accroissement du soutien à l'enseignement ultra-orthodoxe. Ainsi, en 2009, une tentative avortée a eu lieu pour faire adopter une loi visant à conforter l'attribution des financements publics aux écoles ultra-orthodoxes en obligeant les autorités locales à compléter les subventions octroyées par l'État.

Le financement public des écoles ultra-orthodoxes devrait être assorti de conditions beaucoup plus strictes en matière d'enseignement des compétences de base. Certes, dans ce secteur, le financement public semble être en partie motivé par des objectifs d'ordre culturel (ce qui traduit sans doute des préférences sociétales), mais ces considérations ne devraient pas prendre le pas sur l'objectif visant à garantir que tous les enfants scolarisés apprennent les compétences de base. S'agissant des subventions en faveur des services d'enseignement, dans le primaire l'application des conditions existantes concernant les programmes de base semble bien être le problème majeur, tandis que dans l'enseignement secondaire la loi est mal orientée. Que ce soit au niveau primaire ou secondaire, les subventions supplémentaires allouées par le ministère de l'Éducation ou d'autres organismes devraient également être assorties de conditions portant sur l'engagement d'enseigner les compétences de base. À vrai dire, les pouvoirs publics devraient envisager de dépasser le stade de l'application et du renforcement des critères de financement pour définir des obligations de programmes réellement universelles, autrement dit des normes pédagogiques de base minimales pour toutes les écoles, qu'elles soient ou non bénéficiaires de financements publics.

Dans les secteurs où les écoles préfèrent rester complètement indépendantes (et ne pas recevoir de financements), on pourrait envisager que l'État subventionne l'enseignement et la formation hors milieu scolaire, dans le secteur privé. Selon les informations dont nous disposons, certains enfants haredim fréquentent déjà des cours de l'après-midi ou du soir, par exemple pour apprendre l'anglais ou les mathématiques. L'aide de l'État pourrait ainsi servir à subventionner les prestataires ou à offrir des chèques-éducation aux parents afin de couvrir une partie des frais dans un certain nombre d'établissements agréés.

Il est important de renforcer la conditionnalité des subventions, non seulement pour encourager les écoles ultra-orthodoxes à accorder une plus grande attention aux compétences de base, mais aussi parce les dispositions et pratiques actuelles créent un précédent peu souhaitable pour l'ensemble du système éducatif indépendant. En outre, les conditions assorties au financement public devraient si possible être liées à un système de suivi plus complet, qui tienne compte à la fois des résultats et des apports de l'éducation.

Il convient de compléter ces mesures par des politiques d'aide sociale à l'emploi afin d'adapter les attitudes à l'emploi et à l'apprentissage. Ainsi, une fois appliqué à l'échelle nationale, le programme Lumière pour l'emploi et les crédits d'impôt sur le revenu auront

sans doute un certain impact sur la participation de la communauté haredi au marché du travail et stimuleront son intérêt pour l'enseignement des matières laïques. Comme le souligne le chapitre 4, les communautés ultra-orthodoxes en dehors d'Israël, au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis par exemple, affichent un taux d'activité comparable à celui de l'ensemble de la population. La communauté vivant en Israël devrait donc pouvoir elle aussi instaurer un nouvel équilibre entre la pratique religieuse et le travail. Le gouvernement actuel s'emploie à encourager cette orientation grâce à diverses initiatives qui visent principalement à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes filles. Une commission a été mise en place pour évaluer les moyens d'accroître la proportion de filles ultra-orthodoxes obtenant le diplôme de fin d'études Bagrut ; ainsi, certains des examens de l'Institut Szold peuvent être reconnus comme étant équivalents au Bagrut. En outre, il est prévu de développer le petit secteur des établissements d'enseignement professionnel et de type classique (hormis les centres de formation d'enseignants) qui s'adressent essentiellement aux filles haredim.

Lenteurs de la réforme de l'enseignement supérieur

Universités et collèges, un système double

L'enseignement supérieur comprend sept universités « classiques » relativement importantes, une université d'enseignement à distance (qui affiche des effectifs assez élevés) et une cinquantaine de collèges relativement petits, dont la moitié environ sont des instituts de formation des enseignants (tableau 3.6). Les premières universités ont été créées dans les années 20, la plus récente datant des années 70 (tableau 3.7). La seconde phase de développement a débuté lorsque la loi a autorisé les instituts de formation des enseignants à décerner des diplômes. Des mesures semblables ont ensuite été adoptées en faveur d'autres collèges, mesures complétées par des dispositions permettant la création de collèges entièrement privés au niveau du premier cycle de l'enseignement

Tableau 3.6. Principales caractéristiques de l'enseignement supérieur

Caractéristiques	Description
Type de prestataire	Sept universités, une université d'apprentissage à distance et une cinquantaine de collèges proposant des formations diplômantes. La moitié environ de ces collèges sont des instituts de formation des enseignants.
Durée et type de la formation	Le premier cycle de l'enseignement supérieur s'étend généralement sur trois ans, les formations dans certaines disciplines pouvant durer cinq ans. Le master se déroule habituellement en deux ans et les études de doctorat durent en théorie trois ans mais sont souvent plus longues. L'admission aux programmes de doctorat nécessite habituellement un master.
Contrôle de la qualité	Toutes les formations diplômantes doivent être accréditées par le Conseil de l'enseignement supérieur (CHE). Un système de contrôle de la qualité fonctionne depuis 2003.
Financement par l'État	Les allocations budgétaires en faveur de l'enseignement sont fonction du nombre d'étudiants et tiennent compte d'un plafonnement des effectifs par établissement et de taux différentiels selon les disciplines. Les dispositifs ne sont pas les mêmes au collège et à l'université. Il existe également des allocations de recherche, basées sur un modèle de financement qui utilise des indicateurs de performance.
Frais de scolarité et autres sources de revenu	Frais fixes et uniformes pour les formations de premier cycle, similaires pour les études de deuxième ou troisième cycle.
Rémunération et conditions d'emploi des universitaires	Échelles des salaires de base généralisées réglementées, système réglementé d'avantages annexes.
Aides d'État aux étudiants	Soutien implicite <i>via</i> la réglementation des frais de scolarité (lorsque les frais dépendent du marché, les formations non subventionnées sont généralement beaucoup plus onéreuses). Deux systèmes de bourses ont été établis, dont l'un cible les étudiants issus de milieux socio-économiques défavorisés.

Tableau 3.7. **Évolutions marquantes dans l'enseignement supérieur**

Période	Évolutions marquantes
Années 20-60	Création des sept universités. Le Technion et l'Université hébraïque de Jérusalem ont été fondés dans les années 20. Les cinq autres universités ont été établies entre la fin des années 40 et les années 60 (Université Bar-Ilan, Université de Tel-Aviv, Université de Haïfa, Université Ben-Gourion et Institut Weizmann des sciences). Création du Conseil de l'enseignement supérieur (1958).
Années 70-80	Création de l'Open University (1974), accréditée en 1980 et devenue ainsi la huitième université et le premier établissement d'apprentissage à distance. Les instituts de formation des enseignants sont autorisés à décerner des diplômes de 1 ^{er} cycle, ce qui a permis d'approfondir et de formaliser la formation des enseignants et d'en allonger la durée.
Années 90	Une nouvelle loi autorise les collèges d'enseignement supérieur existants subventionnés par l'État à dispenser des formations de premier cycle et permet la création de collèges d'enseignement supérieur de premier cycle entièrement privés. Implantation d'universités étrangères. Depuis 1998, ces universités sont tenues de fonctionner sous la supervision du Conseil de l'enseignement supérieur.
Années 2000	Forte baisse des frais de scolarité (conformément aux recommandations du Comité Winograd) et diminution des subventions de l'État aux établissements d'enseignement supérieur (dans un contexte de fortes réductions des dépenses publiques dans de nombreux domaines) au début des années 2000. En 2007, le rapport de la Commission Shochat (Shochat, 2007), formule des recommandations en faveur d'une réforme destinée à accroître les ressources de l'enseignement et de la recherche en augmentant à la fois les subventions publiques et les revenus propres des établissements, notamment par un relèvement des frais de scolarité. Ce rapport préconise également une série d'autres changements structurels.

supérieur (dix collèges de ce type ont à ce jour été créés). En outre, plusieurs universités étrangères ont établi des campus au cours des années 90. Comme le montre le graphique 3.5 (ci-dessus), les collèges ont absorbé la plus grosse partie du nombre croissant d'étudiants qui s'orientent vers les études supérieures de premier cycle.

L'accès à l'enseignement supérieur n'est pas simple. Il dépend non seulement du score calculé à partir du certificat du Bagrut mais aussi d'un test d'aptitude spécifique (test psychométrique) (voir encadré 3.1 ci-dessus). Une importante minorité d'étudiants s'inscrivent dans les collèges « préuniversitaires » afin d'améliorer les notes qu'ils ont obtenues dans l'enseignement secondaire et de se préparer au test. En 2006, près de 11 000 personnes suivaient de telles formations ; la plupart d'entre elles étaient âgées de moins de 25 ans. Ce chiffre représente 10 % environ des effectifs de 12^e année¹⁷.

L'enseignement supérieur est régi par le Conseil de l'enseignement supérieur (CHE), qui agréé les établissements, accrédite les formations et administre le financement public des prestataires, et est également chargé de la planification universitaire à long terme. Ces deux dernières fonctions sont exercées par un organe subsidiaire, le Comité de la planification et du budget (PBC). Les prestataires ne peuvent dispenser de formations supérieures diplômantes sans l'agrément du CHE, même s'ils sont intégralement financés par des ressources privées. Le ministère de l'Éducation préside le CHE et approuve ses membres, dont la majorité représente des prestataires de l'enseignement supérieur. De façon générale toutefois, le ministère de l'Éducation ne dispose pas de compétences très étendues en matière de politique de l'enseignement supérieur, sur laquelle il n'exerce pas non plus d'influence significative. L'évaluation externe de la qualité a été mise en place il y a quelques années seulement. En 2003, le CHE a conçu un système qui permet aux établissements de fournir eux-mêmes leur propre évaluation, contrôlée ensuite par une commission indépendante.

L'échec du programme de réforme de 2008 (réforme de la Commission Shochat)

Un vaste programme de réforme a été lancé en 2008 mais, avant même la fin de l'année, il a été brutalement interrompu. Ce programme prévoyait, outre une forte

augmentation des financements publics en faveur des universités et des collèges, des réformes structurelles et des mesures destinées à accroître la mobilisation de ressources non publiques par les prestataires. La réforme s'appuyait sur les recommandations formulées par une commission spéciale (Commission Shochat) en 2007. Le plan de financement en six ans présenté par la Commission anticipait une augmentation constante des dépenses courantes de l'enseignement et de la recherche ainsi qu'une période de croissance des dépenses d'infrastructures. Selon ce plan, les ressources supplémentaires nécessaires proviendraient pour 60 % de l'augmentation des subventions publiques, le reste étant tiré de la hausse des autres revenus, et plus particulièrement de l'accroissement des recettes procurées par les frais d'inscription.

Les propositions relatives aux frais de scolarité préconisaient d'associer le relèvement des frais à de nouveaux mécanismes permettant de différer le paiement des frais d'inscription jusqu'au moment où les étudiants entreraient dans la vie active. Pour 2009-10, les frais d'inscription annuels dans le premier cycle de l'enseignement supérieur s'élevaient à 9 646 NIS (soit 2 500 USD, sur la base d'un taux de change de 3.8). Si la réforme avait été appliquée, ce montant aurait augmenté de plus de 50 %, passant ainsi à 14 800 NIS (environ 3 900 USD). L'augmentation des frais d'inscription aurait été associée à un système de prêts garantis par l'État, selon lequel les étudiants n'auraient été tenus de payer que 5 800 NIS au moment de l'inscription, le reste devant être acquitté dans les dix années suivant l'obtention de leur diplôme. Les mesures proposées comprenaient également d'autres prêts subventionnés pour contribuer aux dépenses quotidiennes, le remboursement étant subordonné à un niveau de revenu minimum. Pour que les étudiants considèrent ces changements comme une amélioration par rapport aux dispositifs existants, il faut de toute évidence qu'ils estiment que la possibilité d'accéder à des prêts subventionnés l'emporte sur l'augmentation des frais de scolarité. Le fait que de nombreux étudiants aient droit à des allocations au moment de leur libération de l'armée ne milite pas en faveur de cette hypothèse (encadré 3.3). Le montant des allocations est suffisant pour payer les frais de scolarité à leur niveau actuel mais ce ne sera probablement pas le cas (de façon générale) si les frais augmentent conformément aux propositions.

La Commission a formulé un grand nombre de recommandations sur l'utilisation des ressources supplémentaires mobilisées en faveur des prestataires de l'enseignement supérieur ainsi que sur d'autres points. Principales recommandations relatives à la composante « enseignement » du secteur supérieur, la « recherche » n'étant pas abordée :

- ▮ Établir une distinction plus nette entre universités et collèges. Le rapport recommande ainsi de limiter le nombre de nouveaux étudiants entrant dans le secteur universitaire et de faire en sorte que le surplus soit absorbé par les collèges. Il souligne d'autre part que les collèges doivent être essentiellement axés sur la formation supérieure de premier cycle et n'avoir que des capacités restreintes en matière de recherche et de formation de haut niveau. Le rapport encourage également les fusions entre collèges et recommande de consacrer une partie des ressources aux collèges situés dans des zones isolées, afin de les rendre plus attrayants.
- ▮ Améliorer le rapport étudiants/enseignant tout en supprimant certains types de formations. Le rapport recommande de recruter plusieurs centaines d'enseignants supplémentaires afin d'améliorer les taux d'encadrement. Il préconise également de réduire la durée des études de deuxième et troisième cycle, par exemple en supprimant

Encadré 3.3. **Allocations au titre de la libération du service militaire et financement des étudiants**

Les allocations versées lors de la libération du service militaire compliquent le calcul du financement des étudiants et des frais de scolarité. Trois types d'allocations coexistent :

- | Une allocation conditionnelle qui, dans un premier temps, peut uniquement être utilisée pour couvrir certaines dépenses, comme les frais de scolarité, les versements initiaux sur l'achat d'une maison et les frais de mariage. Le solde éventuel est réglé en espèces au bout de cinq ans. En 2009, cette allocation s'élevait au maximum à 24 000 NIS.
- | Une allocation non conditionnelle qui dépend de la durée du service. Pour 2009, les « combattants » perçoivent 235 NIS pour chaque mois de service (pour une durée maximale de 32 mois), les « semi-combattants » 196 NIS et les autres 157 NIS. Un individu totalisant trois ans de service toucherait donc entre 5 000 et 7 000 NIS au titre de cette allocation.
- | Une allocation spéciale en contrepartie d'une période d'activité d'au moins six mois dans certains secteurs de l'économie (comme le tourisme ou la construction) une fois la personne libérée de ses obligations militaires. En 2009, cette allocation s'élevait à 8 114 NIS.

En règle générale, les deux premières allocations sont suffisantes pour couvrir les frais de scolarité d'une formation supérieure de premier cycle mais, si les propositions de la Commission Shochat sur l'augmentation des frais avaient été appliquées, cela n'aurait plus été le cas.

l'obtention d'un diplôme de deuxième cycle basé sur la recherche comme critère d'admission aux programmes de doctorat. D'autre part, le rapport recommande de limiter le nombre de formations supplémentaires proposées par les prestataires subventionnés par l'État pour lesquelles les frais d'inscription ne sont pas réglementés (et sont donc relativement élevés), au motif que de telles formations détournent de manière excessive les ressources de l'enseignement et de la recherche universitaires.

- | Promouvoir la rémunération et les avantages fondés sur la performance. Le rapport recommande l'adoption de diverses mesures pour favoriser l'excellence de la recherche et de l'enseignement universitaires, la mise en place d'un système distinct d'attribution de primes dans les autres établissements et l'ouverture d'un budget spécial pour encourager le personnel peu performant à prendre une retraite anticipée.

Ces recommandations ont d'abord été approuvées par le gouvernement, le CHE et les prestataires. En conséquence, le ministère des Finances a commencé à augmenter les subventions publiques. Or, les prestataires sont ensuite revenus sur leurs engagements, en grande partie en raison de l'opposition des étudiants et du personnel aux frais de scolarité et à la rémunération liée à la performance. La réforme des frais de scolarité n'a donc pas été appliquée au début de l'année universitaire 2008-09, et aucun progrès n'a été accompli dans la mise en oeuvre des autres réformes. Cette impasse a en outre occasionné un différend entre le ministère des Finances et les établissements d'enseignement supérieur au sujet des subventions supplémentaires déjà versées.

Recommandations pour une relance de la réforme

Les propositions de la Commission Shochat avaient orienté la réforme du secteur de l'enseignement supérieur dans une bonne direction ; malgré ce revers, donc, les autorités

devraient s'efforcer de promouvoir sa mise en œuvre. Les réformes des frais de scolarité et de la rémunération du personnel devraient, si possible, aller plus loin que ne le prévoient les propositions initiales, bien que la résistance qui leur a été opposée indique que cela ne sera sans doute pas chose aisée.

En ce qui concerne les frais de scolarité :

- ▮ Les prestataires *devraient disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour fixer les frais d'inscription* et établir une différenciation en fonction des formations et des établissements. Dans les recommandations de la Commission Shochat, les frais de scolarité restent uniformes, alors que les coûts afférents aux formations et les bénéfices financiers qu'en tirent les étudiants à long terme varient selon les disciplines et les établissements. D'autres pays ont mis en place avec succès des systèmes de frais d'inscription adossés à un prêt qui permettent aux prestataires de fixer les frais avec une certaine marge de manœuvre. Ainsi, en Australie, les établissements sont libres de fixer les frais de scolarité à l'intérieur d'une fourchette déterminée par le gouvernement et qui varie selon les disciplines.
- ▮ Dans quelque système éducatif que ce soit, il est important de surveiller l'accès des groupes défavorisés à l'enseignement supérieur et d'ajuster les mesures ciblées si nécessaire. Le faible taux d'Arabes israéliens ayant un niveau de formation supérieur n'est que trop apparent. Certains éléments plus spécifiques montrent que la proportion de diplômés du premier cycle de l'enseignement supérieur issus de ménages à bas revenu est excessivement faible, même si l'on tient compte des différences de résultats aux examens du secondaire¹⁸. Les politiques publiques doivent remédier à ce problème ; les contraintes financières ne doivent pas être un obstacle aux études supérieures. Par conséquent, l'augmentation des frais de scolarité doit s'accompagner d'un renforcement du soutien public aux prêts étudiants, comme le préconise la Commission Shochat. En outre, les autorités devraient engager une réflexion sur l'impact des allocations pour libération de l'armée sur le financement des étudiants, et examiner en particulier s'il existe des mécanismes comparables et appropriés qui soient accessibles aux Arabes israéliens.

De même, la rémunération et la progression du personnel devraient être plus transparentes et plus flexibles. Les recommandations de la Commission Schochat proposent bien quelques nouvelles récompenses financières mais sans modifier les fondements du système de rémunération. Dans le dispositif actuel, les salaires universitaires sont à la fois rigides et complexes. Les structures salariales ne varient pas selon les disciplines et les augmentations sont fonction de l'ancienneté. Les compléments de salaire forment une part importante du total de la rémunération mais, compte tenu de leur complexité, il est difficile de calculer la valeur totale de la rémunération (tableau 3.8). D'autre part, selon certaines critiques, le système de promotion diminue l'attrait de l'enseignement et de la recherche supérieurs et contribue à l'exode des cerveaux au profit des universités étrangères. Ben-David (2007), par exemple, se montre particulièrement critique à l'égard des règles qui imposent un intervalle minimum entre les promotions et qu'il considère comme un frein à l'avancement.

Pour autant, la recommandation Shochat visant à établir une distinction plus nette entre les universités et les collèges n'est pas sans risque. De toute évidence, il est souhaitable d'introduire, au sein de l'enseignement supérieur, un certain degré de spécialisation entre l'axe universitaire/recherche et celui de la formation professionnelle,

Tableau 3.8. **Compléments du salaire de base du personnel de l'enseignement supérieur**

Compléments	Description
Indemnité « mobilité, vêtements et téléphone »	Varie en fonction de la classe (mais pas de l'ancienneté). Cette indemnité équivaut à près de 60 % du salaire de base d'un professeur en titre ayant 10 ans d'expérience, par exemple.
Compléments « Critères » et « Attachement au plein-temps »	Ces compléments peuvent accroître le salaire de base d'environ 13 % chacun. Le premier est fondé sur des indicateurs quantitatifs des résultats de la recherche. Une personne pourra bénéficier du deuxième complément à condition de ne pas percevoir de revenus significatifs d'autre provenance (ce qui implique pour beaucoup un taux d'imposition de 100 % à la marge sur les revenus d'autres sources).
« Indemnités de convalescence »	Montant fixe à deux niveaux, l'un étant applicable à ceux qui peuvent justifier d'au moins neuf années de service, l'autre à ceux qui ont au plus huit années d'expérience. Le montant de ces indemnités est compris entre 3 et 4 % du salaire de base.
Compléments aux allocations de recherche	Elles correspondent à un pourcentage fixe du salaire de base de l'individu concerné, le pourcentage étant fonction du montant de l'allocation de recherche.

Source : Ben-David (2007).

et il est logique d'exploiter la différenciation existante pour promouvoir cet objectif. Mais une séparation plus nette entre universités et collèges pourrait en réalité avoir pour effet de protéger un enseignement et une recherche de piètre qualité dans les universités et de négliger le potentiel du personnel et des étudiants dans les collèges. Les recommandations Shochat ont de fait prévu des mesures de protection contre un tel risque, notamment des passerelles permettant aux étudiants et au personnel de passer du collège à l'université ; mais ces mesures se sont révélées inadaptes.

Enfin, il conviendrait de modifier le cadre de la politique de l'enseignement supérieur afin que le gouvernement soit davantage en mesure de piloter la réforme. À l'instar du ministère de l'Éducation, les ministères de tutelle contribuent peu à l'élaboration des politiques de l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse de l'enseignement ou de la recherche, ce qui est quelque peu inhabituel en comparaison avec la plupart des pays de l'OCDE. De fait, à l'heure actuelle, tous les programmes de réforme du gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur semblent être poussés par le ministère des Finances (voir chapitre 2). En outre, selon plusieurs observateurs, le CHE épouse de trop près les intérêts des prestataires pour garantir un point de vue équilibré lors de l'élaboration des politiques.

Éléments inhabituels de l'apprentissage tout au long de la vie

L'éducation des adultes bénéficie d'un soutien non négligeable, bien qu'elle soit en grande partie assez atypique par rapport à ce que l'on entend ailleurs par « apprentissage tout au long de la vie ». Un marché relativement important de la formation postservice militaire s'est développé ; il permet aux individus qui viennent de terminer leur service militaire de reprendre une formation ou d'en terminer une nouvelle dans des matières académiques ou techniques¹⁹. Les établissements privés payants pourvoient en partie aux besoins de ce marché mais l'État y contribue lui aussi. De fait, cette intervention occupe une place importante sur la liste des cadres d'« apprentissage tout au long de la vie » fournie par le ministère de l'Éducation. L'État subventionne en particulier des écoles (Mechinot) qui aident à terminer ou à améliorer le certificat du *Bagrut* et préparent les candidats au test d'admission psychométrique. D'autres programmes s'adressent aux appelés. Bien que cette aide soit compréhensible à certains égards, elle ne va pas sans inconvénients. La possibilité d'avoir une seconde

chance nuit probablement à l'intensité de l'effort d'apprentissage fourni pendant la scolarité obligatoire et contribue à creuser encore l'écart entre les systèmes scolaires hébreu et arabe israélien. Les autorités doivent veiller à ce que les étudiants arabes disposent d'un soutien postscolaire équivalent.

L'apprentissage tout au long de la vie de type plus classique semble être assez bien pourvu. Les adultes qui le souhaitent peuvent achever leurs études primaires ou secondaires dans des centres subventionnés par l'État. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les possibilités d'apprentissage à distance offertes par l'importante Open University peuvent pleinement satisfaire aux besoins de l'Éducation des adultes. Enfin, selon les informations fournies par le ministère de l'Éducation, les adultes plus âgés bénéficient pour le *Bagrut* et les tests psychométriques de conditions d'examen moins strictes que les étudiants en fin d'études. D'autre part, tous les salariés ont le droit de prendre des congés de formation et, dans le secteur public, le système de rémunération récompense ceux qui achèvent une formation universitaire.

**Encadré 3.4. Résumé des recommandations sur la politique de l'éducation
Éducation primaire et secondaire classique (secteur supervisé)**

- | Mettre en œuvre l'ensemble du programme Nouvel Horizon, qui marque un pas dans la bonne direction. Les parties prenantes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire devraient être encouragées à conclure un accord similaire.
- | Autres réformes générales :
 - ✓ 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 l'indice Strauss (ou tout autre mécanisme similaire) alloue la plupart, ou la totalité, des budgets de l'éducation.
- | Envisager les réformes générales suivantes :
 - ✓ Prendre de nouvelles mesures pour réduire la prédominance de l'enseignement considéré comme une carrière à vie, conformément au récent programme intitulé « Universitaires pour l'enseignement » et aux initiatives similaires.
 - ✓ 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 *Bagrut*, notamment pour qu'il fournisse des informations plus pertinentes sur les capacités des étudiants en vue de l'admission à l'enseignement supérieur.
- | Déployer des efforts plus énergiques en matière de discrimination positive, en particulier en faveur des étudiants arabes israéliens.
 - ✓ 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.

Encadré 3.4. Résumé des recommandations sur la politique de l'éducation (suite)**Enseignement ultra-orthodoxe**

- | Encourager la communauté à renforcer les compétences professionnelles dans le cadre des initiatives de plus grande envergure destinées à améliorer les taux d'emploi, notamment chez les hommes :
 - √ Les conditions relatives au respect des programmes assorties à 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 de mettre en place des programmes de base pour toutes les écoles, autrement des obligations de programmes universelles.
 - √ 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.

Enseignement supérieur

- | 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.

Apprentissage tout au long de la vie

- | 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.

Notes

1. Si l'on ventile ce résultat par secteur, il en ressort que les dépenses par étudiant rapportées au PIB par habitant se rapprochent de la moyenne OCDE dans l'enseignement primaire, mais qu'elles se situent en dessous de la moyenne dans l'enseignement secondaire, et au-dessus dans l'enseignement supérieur. Voir OCDE (2009), tableau B1.4.
2. Les programmes d'enseignement supérieur de type A et B sont définis dans le Classement international de l'éducation. Les programmes de type A ont une durée cumulée correspondant à trois années à temps plein au minimum, ils sont essentiellement théoriques et sont axés sur l'acquisition des qualifications requises pour accéder aux programmes de recherche supérieure et aux professions nécessitant les plus hautes compétences. Les programmes d'enseignement supérieur de type B ont une durée cumulée correspondant à deux années à temps plein au minimum et sont axés sur l'acquisition des compétences pratiques, techniques ou professionnelles en vue d'une entrée directe sur le marché du travail.
3. Le faible taux de réussite aux examens dans la filière arabe israélienne présente bien sûr des exceptions. En août 2009, les médias ont ainsi accordé une large attention au cas de la ville arabe israélienne de Fureidis qui, pour le taux de réussite au Bagrut, se classait au troisième rang à l'échelle de l'ensemble du pays.
4. Israël a participé à l'enquête PISA (2000 et 2006), à l'étude TIMSS (1994, 1999 et 2003) et au Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS).
5. Les scores similaires obtenus à l'évaluation PISA par les étudiants de première et deuxième génération, et qui sont actuellement examinés par le ministère de l'Éducation, pourraient s'expliquer par des caractéristiques particulières aux vagues d'immigration passées. Dans l'ensemble, en ce qui concerne l'enquête PISA, les écarts de performance entre les élèves immigrants et ceux nés en Israël sont beaucoup moins marqués que dans n'importe quel autre pays (OCDE, 2007a)

6. L'estimation du nombre d'élèves de l'enseignement privé classique a été fournie par le ministère de l'Éducation. Le total estimé des effectifs des filières supervisées correspond aux prévisions pour 2010 établies dans le *Statistical Abstract of Israel* du Bureau central des statistiques, tableaux 8.11 et 8.21.
7. On trouvera des données sur les écoles de formation professionnelle dans *Statistical Abstract of Israel*, Bureau central des statistiques, 2009, tableaux 8.33 et 8.34.
8. La Commission Dovrat a remis son rapport final en 2004. Ses principales recommandations comprennent notamment : l'éducation préscolaire universelle dès trois ans et l'organisation des établissements pré scolaires en regroupements liés aux écoles primaires ; l'allongement de la journée scolaire pour tous les étudiants ; et l'attribution aux chefs d'établissements de pouvoirs plus étendus moyennant une augmentation de salaire et un niveau de qualifications plus élevé.
9. L'allocation budgétaire basée sur des critères socio-économiques a été utilisée pour la première fois en 2003-04 (indice Nurture). Toutefois, en 2006, la Cour suprême s'est prononcée contre ce dispositif, qui attribuait davantage de ressources aux Régions de priorité nationale, jugées illégales par la Cour au motif que leurs délimitations impliquent une discrimination à l'encontre du secteur arabe israélien. Voir Banque d'Israël (2009) pour de plus amples détails.
10. Les études détaillées portant sur les réformes menées à titre expérimental, dirigées par Victor Lavy (Université hébraïque et Université de Londres), utilisent généralement les analyses économétriques pour déterminer l'impact de ces réformes sur la réussite des étudiants aux examens de fin d'études. Elles ont établi que les programmes offrant des récompenses financières aux enseignants ou aux étudiants étaient particulièrement efficaces (Lavy, 2002; Angrist et Lavy, 2004; Lavy, 2004), que leur impact était supérieur à celui du programme d'enseignement en petits groupes (Lavy et Schlosser, 2005) et qu'ils étaient plus rentables qu'une augmentation du financement des écoles (Lavy, 2002). Dans ses derniers travaux, Lavy (2008) examine l'impact de l'augmentation de la rémunération des chefs d'établissements dans le cadre du programme « Individual Compensation Contracts » (contrats d'indemnisation personnelle). Bien que les mesures incitatives personnalisées semblent bien fonctionner, les expériences menées ont également montré que certaines personnes considèrent ce type de programme comme choquant. Le programme de récompenses pécuniaires aux étudiants a notamment été interrompu prématurément en raison de la mauvaise publicité qui l'entourait.
11. Les principales indemnités sont versées au titre de la « coordination des enseignants » (10 % du salaire brut), de la « coordination par niveau d'enseignement » (de 5 à 7 %) et de « l'allocation maternité » (10 %).
12. Les initiatives pour améliorer la maîtrise de la langue maternelle chez les élèves arabes comprennent de nouveaux programmes dans les écoles maternelles et primaires, un nouvel outil d'évaluation pour les élèves de 1^{re} année et une augmentation des heures d'enseignement en arabe pour les 3^e et 7^e années.
13. La loi sur l'éducation de 1953 définit deux types d'écoles non supervisées, les écoles dites « reconnues », sur lesquelles, en théorie, le ministère de l'Éducation conserve une certaine autorité, et les écoles dites « exemptées », qui ne sont pas régies par la loi.
14. Selon le ministère de l'Éducation, le marché de la formation d'enseignants ultra-orthodoxes est saturé, et les diplômés ont souvent peu de chances de trouver un poste. Aussi, dans nombre de cas, le rendement individuel et social de cette formation supplémentaire est sans doute faible.
15. Lors de l'enquête PISA 2006, les scores moyens obtenus par les filles ultra-orthodoxes s'établissaient comme suit : 481 points au test de lecture (score supérieur de 1.9 % aux scores moyens obtenus par les filles des écoles publiques), 448 points au test de sciences (96 % du score de la filière publique) et 457 points au test de mathématiques (score supérieur de 1.3 % au score de la filière publique). Selon les statisticiens chargés des évaluations PISA en Israël, les résultats obtenus par les filles ultra-orthodoxes sont probablement représentatifs mais il convient de les considérer avec une certaine prudence, les erreurs de mesure étant plus importantes que dans les échantillons beaucoup plus vastes des autres filières.
16. Le projet sur le programme de base a été élaboré au début des années 2000 à la suite du rapport d'une commission sur le financement des écoles (Maoz, 2007). Il conditionne l'obtention de financements par les écoles au respect d'un programme d'enseignement de base universel et a abouti à la structure de financement représentée sur le tableau 3.5. Le programme d'enseignement de base comprend quatre groupes de matières obligatoires et deux groupes recommandés. Les groupes obligatoires comprennent : étude du patrimoine et études sociales ; langue et littérature (anglais compris) ; mathématiques et sciences ; et éducation physique. Les groupes de matières recommandées incluent les arts et la « culture scolaire ».

17. Bureau central des statistiques, *Statistical Abstract of Israel*, 2009, tableaux 8.40 et 8.23.
18. Frish et Friedman (2008) constatent que les considérations économiques ont un effet significatif sur la décision de poursuivre des études supérieures. Selon leur étude, dans les ménages dont le revenu est inférieur au revenu médian, à peine plus de 40 % des diplômés de l'enseignement secondaire achèvent le premier cycle de l'enseignement supérieur. En procédant à des ajustements basés sur les résultats aux examens obtenus par les élèves issus de foyers plus aisés, l'étude estime qu'en l'absence de contraintes financières, ce pourcentage pourrait atteindre 50 %.
19. En outre, des ressources par élève d'un montant considérable sont consacrées à des cours d'intégration en faveur des récents immigrants (ulpanim), qui sont notamment tenus de suivre des cours d'hébreu obligatoires.

Bibliographie

- Angrist, J.D. et V. Lavy (2004), « The Effect of High Stakes High School Achievement Awards: Evidence from a School-Centered Randomized Trial », Institute for the Study of Labour, IZA, *Discussion Paper*, n° 1146.
- Banque d'Israël (2009), *Annual Report*, 2008.
- Ben-David, D. (2007), « Soaring Minds: The Flight of Israel's Economists », Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, n° 6338.
- Field, S., M. Kuczera et B. Pont (2007), *En finir avec l'échec scolaire : Dix mesures pour une éducation équitable*, OCDE, Paris.
- Frish, R. et Y. Friedman (2008), « The Effect of Liquidity Constraints on the Demand for Higher Education in Israel », *Bank of Israel Discussion Paper*, n° 7.
- Lavy, V. (2002), « Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement », *Journal of Political Economy*, vol. 110, n° 6.
- Lavy, V. (2004), « Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics », *NBER Working Paper Series*, n° 10622, juin.
- Lavy, V. et A. Schlosser (2005), « Targeted Remedial Education for Underperforming Teenagers: Costs and Benefits », *Journal of Labor Economics*, vol. 23, n° 5.
- Lavy, V. (2008), « Does Raising the Principal's Wage Improve the School's Outcomes? Quasi-experimental Evidence from an Unusual Policy Experiment in Israel », *Scandinavian Journal of Economics*, Special Issue on the Economics of Education.
- Maoz, A. (2007), « Religious Education in Israel », *Tel Aviv University Law Faculty Papers*, Paper 44.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Qualité et équité de l'enseignement scolaire en Écosse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- Shiffer, V. (1999), « The Haredi Educational System: allocation of public funds », *Contemporary Jewry*, Volume 20, n° 1, Springer.
- Shochat, A. (2007) (Président), *Report of the Committee for the Examination of the System of Higher Education in Israel*, gouvernement israélien.
- Volansky, A. (2010, à paraître), « The Israeli Education System », *International Encyclopaedia of Education*, Elsevier.
- Zussman, N. et S. Tsur (2008), « The Effect of Students' Socioeconomic Background on Their Achievements in Matriculation Examinations », *Bank of Israel Discussion Paper*, n° 11.

Chapitre 4

Possibilités d'action pour réduire la pauvreté et augmenter les taux d'emploi

Les mesures de remise au travail sont un thème central de la politique de l'emploi et des affaires sociales d'Israël pour lutter contre la pauvreté relative, qui est concentrée dans les communautés arabe israélienne et juive ultra-orthodoxe (haredi). Les politiques incluent des programmes pilotes prévoyant des placements dans le secteur privé (plan « Wisconsin ») et une réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles. Les pouvoirs publics s'efforcent également d'aider davantage les parents à concilier travail et famille en améliorant les services de garderie et d'enseignement préscolaire. Des simulations microéconomiques des impôts et des avantages fiscaux donnent à penser qu'il est possible d'amplifier ces politiques en modifiant les prestations et les dépenses fiscales. Sur le marché du travail, les réglementations en matière d'embauche et de licenciement sont peu contraignantes et le salaire minimum est relativement élevé si on le compare à celui des pays de l'OCDE, mais il n'est pas strictement appliqué. La pauvreté chez les retraités devrait baisser à l'avenir avec la récente introduction de l'épargne retraite obligatoire au titre du deuxième pilier. Mais cette réforme a soulevé des questions sur la structure des allègements fiscaux dont bénéficient les retraites.

Une pauvreté élevée associée à une faible utilisation de la main-d'œuvre, tel est le défi majeur que doit relever la politique de l'emploi et des affaires sociales israélienne. Comme l'illustre le chapitre 1, les taux de pauvreté relative dans les communautés à croissance rapide arabe israélienne et juive ultra-orthodoxe (haredi) sont élevés et expliquent en grande partie le très mauvais classement d'Israël en termes de chômage comparé aux pays de l'OCDE. La faible utilisation de la main-d'œuvre contribue au problème de la pauvreté, et un moyen de réduire le fossé qui sépare le PIB par tête d'Israël de celui de pays plus développés consisterait à l'accroître. Ce chapitre s'intéresse à des questions d'action publique classiques : impôts et prestations, systèmes de distribution des prestations (y compris les services de l'emploi), garde d'enfants, réglementation du travail et retraites. La politique à l'égard des travailleurs non israéliens est également examinée en raison de ses incidences sur les secteurs à bas salaires. Bien que vastes, ces sujets ne couvrent de toute évidence pas tous les facteurs qui ont un impact sur la pauvreté et les taux d'emploi. En particulier, l'OCDE a examiné par ailleurs la discrimination sur le marché du travail et les politiques visant à lutter contre ces pratiques (OCDE, 2010). De plus, ce chapitre n'étudie pas les transports publics, alors que nombreux sont ceux qui estiment que la mauvaise desserte des zones périphériques limite la mobilité de la main-d'œuvre (cette question est évoquée au chapitre 5). Les recommandations sont résumées dans l'encadré 4.4.

Responsabilités ministérielles et thèmes centraux de la politique sociale

Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Emploi et le ministère des Affaires sociales sont des acteurs déterminants dans l'élaboration de la politique de l'emploi et des affaires sociales (voir tableau 4.1). Le ministère des Affaires sociales est responsable du *National Insurance Institute (NII)*, qui gère la majorité des paiements de prestations

Tableau 4.1. **La répartition des responsabilités en matière de politiques de l'emploi et des affaires sociales entre les ministères de tutelle et d'autres organes**

Organe	Responsabilités
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Emploi	Inspection du travail
	Programmes actifs en faveur de l'emploi (notamment le programme <i>Orot Letasuka</i>)
	Réseau d'agences publiques pour l'emploi (<i>l'Employment Service</i>)
Ministère des Affaires sociales	Permis de travail pour les travailleurs étrangers et frontaliers
	Services à caractère social
National Insurance Institute (NII)	Supervision du <i>National Insurance Institute (NII)</i>
	Gestion financière des cotisations, des dépenses et des soldes du régime d'assurance. Versement de l'essentiel des transferts en numéraire <i>via</i> un réseau de bureaux gérés en direct. Les transferts en numéraire concernés incluent les allocations de chômage, l'assistance sociale, les prestations d'invalidité, les allocations pour enfant à charge et le congé de maternité ainsi que les retraites au titre du premier pilier.
Ministère de l'Habitat	Logements sociaux, allocations de logement et aide à l'emprunt
Collectivités locales	Fourniture de services à caractère social
	Fourniture de services de garderie pour les jeunes enfants

d'assurance et de protection sociale. Cependant, la position inhabituellement élevée du ministère des Finances vis-à-vis des ministères de tutelle (voir chapitre 2) fait que lui aussi intervient dans les projets de réforme et adopte une démarche rigoureuse par rapport à leurs incidences fiscales. L'administration locale joue un rôle relativement limité dans la politique de l'emploi et des affaires sociales. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, elle est chargée de fournir certains services à caractère social et des services de garderie pour les jeunes enfants. Cependant, elle n'intervient absolument pas dans la gestion des transferts en numéraire.

Depuis plusieurs années, la remise au travail est le leitmotiv central de la politique de l'emploi et des affaires sociales israélienne, comme c'est le cas dans les pays de l'OCDE. Cela s'est notamment traduit par les actions suivantes :

- ▮ *Recours à des services de placement délégués au secteur privé*, dans le cadre desquels le versement des allocations est subordonné à la participation à une formation à plein-temps (dispositif actuellement appelé programme *Orot Letasuka*, couramment connu sous le nom de plan Wisconsin). Ces services fonctionnent dans quatre zones du pays depuis 2005. Il est prévu de les déployer dans le reste du pays.
- ▮ *Recours au système de la carotte et du bâton s'agissant du montant des prestations et des impôts sur le revenu des personnes physiques pour les ménages à faible revenu*. Au début des années 2000, les aides sociales ont été sensiblement réduites, en grande partie en raison de problèmes budgétaires spécifiques à cette époque, mais aussi partant de la conviction que le fait de réduire les prestations accroîtrait la participation au marché du travail. Sur le plan des incitations positives, un programme pilote de réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles a été introduit en 2008 dans les zones d'application des services de placement privés. Il devrait également être étendu au reste du pays.
- ▮ *Mesures visant à inciter davantage d'Israéliens à entrer dans les secteurs à bas salaires dominés par les travailleurs non israéliens* (les trois quarts environ sont maintenant des travailleurs étrangers extérieurs au Moyen-Orient et un quart sont des travailleurs frontaliers). Les subventions salariales sont un des leviers de cette stratégie, l'autre étant la réduction de l'offre de travailleurs étrangers.

Évaluer les possibilités d'action en matière d'impôts et de prestations

Éléments clés des impôts et des prestations pour les titulaires de faibles revenus

Les déductions d'impôts et de cotisations de sécurité sociale du salaire brut pour les titulaires de faibles revenus sont modestes, et le programme pilote de réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles signifie que certains d'entre eux sont des bénéficiaires nets, et non des contributeurs, de l'impôt sur le revenu :

- ▮ L'imposition des bas salaires est faible. Le barème de l'impôt sur le revenu commence à 10 %, et y sont associés des crédits d'impôts « non récupérables » (c'est-à-dire des réductions de l'impôt à payer, mais qui ne donnent droit à aucun remboursement si la réduction consentie est supérieure au montant à payer). En effet, il est très courant que les titulaires de bas salaires ne paient pas du tout d'impôt. Contrairement à ce qui se fait d'habitude, les femmes bénéficient d'un abattement plus important que les hommes (supérieur de 22 %) et seules les femmes qui travaillent peuvent prétendre aux abattements pour les enfants à charge (tableau 4.2) (exception faite des parents isolés).
- ▮ Les cotisations de sécurité sociale des salariés sont modestes pour les titulaires de bas salaires, un taux de 3,5 % s'appliquant aux revenus allant jusqu'à 60 % du salaire moyen.

Tableau 4.2. Principales allocations de chômage et prestations sociales

Catégorie	Caractéristiques notables	Valeur indicative en 2009, en NIS par mois
<i>Poste pour mémoire</i>	Salaires mensuels brut moyen	3 850 NIS
Aides générales en numéraire		
Prestations d'assurance-chômage	Le paiement se fait en fonction d'un barème dégressif allant de 80 à 45 % des revenus antérieurs (de 60 à 35 % pour les moins de 28 ans). De plus, les allocations sont plafonnées. Elles sont d'une durée maximum de 50 à 175 jours en fonction de l'âge et du nombre de personnes à charge. Elles sont soumises à l'impôt sur le revenu ordinaire, mais un taux de cotisation à l'assurance-chômage spécialement bas est appliqué. Ceux qui acceptent un « travail inadapté » peuvent toucher des indemnités de chômage en guise de mesure d'incitation au travail.	
Garantie de ressources	L'admissibilité au bénéfice de cette prestation est soumise à conditions de ressources et au critère de l'emploi. Notamment, les conditions de ressources prévoient que le fait de posséder un véhicule supprime ce droit dans la plupart des cas. Le montant de l'aide augmente avec la taille du ménage mais pas au-delà de deux enfants. La garantie peut être accordée lorsque la famille a des revenus d'autres sources, y compris des salaires (il s'agit du complément de revenu), après évaluation des ressources. Les revenus qui échappent à l'évaluation des ressources sont modiques, et pour les revenus supérieurs à ces niveaux, les prestations sont retirées progressivement (les taux de sortie du régime se situent entre 62.5 et 70 %).	2 574 NIS pour un couple avec deux enfants ou plus.
Aides fiscales		
Crédits d'impôt non récupérables	Système de points de crédits comportant une composante universelle, un crédit supplémentaire pour les femmes et un crédit par enfant à charge, qui est appliqué au revenu du travail d'une femme (et des hommes s'ils ont parents isolés). Les femmes bénéficient également d'un abattement supplémentaire. Les crédits signifient qu'un grand nombre de salariés, en particulier les femmes avec enfants, ne paient pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques.	Chaque crédit universel vaut 189 NIS.
Réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles	S'applique aux ménages avec un enfant ou plus et aux personnes de 55 ans et plus. La réduction est supérieure pour les personnes avec trois enfants ou plus.	La réduction maximum pour une famille avec un ou deux enfants est de 290 NIS (420 NIS pour trois enfants ou plus).
Programmes réservés exclusivement aux familles		
Congé de maternité payé et prime de naissance	Pour en bénéficier, il faut avoir cotisé à l'assurance nationale 10 des 14 derniers mois (ou 15 mois sur 22) avant la date présumée d'accouchement. Les femmes qui bénéficient d'une prestation de garantie de ressources ont normalement droit aux indemnités d'hospitalisation puisqu'elles versent des cotisations maladie. Une allocation de maternité représentant 100 % des revenus antérieurs est versée pour une durée pouvant aller jusqu'à 14 semaines. Par ailleurs, les femmes touchent une prime de naissance en une seule fois, dont le montant baisse progressivement avec le nombre d'enfants, des indemnités d'hospitalisation et des indemnités en cas de repos préventif pendant la grossesse. Le congé (et les indemnités) peuvent être transférés au père pour une durée pouvant aller jusqu'à six semaines.	
Allocations universelles pour enfant à charge	Des allocations plus généreuses sont versées pour les enfants nés avant mai 2003 selon l'ordre de naissance. Une série d'augmentations a été mise en place et prendra fin en 2012 pour les prestations versées pour les 2 ^e , 3 ^e et 4 ^e enfant. Les personnes qui bénéficient d'une prestation de garantie de ressources touchent des allocations supplémentaires représentant 70 % de l'allocation pour enfant à charge de base pour le troisième et le quatrième enfant. Les allocations sont versées jusqu'aux 18 ans de l'enfant.	159 à 446 NIS suivant le rang de naissance et l'âge de l'enfant
Bourse d'études	Les groupes susceptibles d'en bénéficier incluent les parents isolés et les familles de quatre enfants au moins qui bénéficient d'une prestation de garantie de ressources. Paiements annuels pour les enfants de 6 à 14 ans. Le paiement est inférieur pour les enfants de 12 à 14 ans.	64 NIS ou 115 NIS par enfant
Services de garderie réglementés et subventionnés et d'enseignement préscolaire	Il existe plusieurs systèmes d'aide [voir le corps du texte].	716 NIS (subvention maximum possible)
Logement	Pour pouvoir bénéficier d'un logement social, il faut notamment avoir trois enfants ou plus, ainsi qu'un nombre minimum de « points de crédit » et respecter certains critères de revenu. Il existe un système d'allocations de logement dont le montant augmente avec la taille de la famille. Les aides dépendent également du lieu de résidence, et il existe un plafond de salaire pour pouvoir en bénéficier. Les taux applicables aux immigrés récents sont différents des autres.	1 170 NIS par famille

Le taux passe ensuite à 12 %, et dans le cas de rémunérations élevées, un plafonnement absolu des cotisations s'applique. Les taux de cotisation correspondants des employeurs sont de 3.85 et 5.43 %.

- | Le programme pilote de réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles s'adresse aux familles avec enfants et aux personnes de plus de 55 ans et a pour principal objectif d'augmenter les revenus des ménages qui travaillent et sont exposés à la pauvreté. Il existe deux barèmes, le plus généreux s'appliquant aux familles de trois enfants ou plus. Les deux barèmes commencent en dessous du salaire minimum à plein-temps (de sorte que les salariés à mi-temps peuvent y prétendre), atteignent une valeur maximum se situant autour du salaire minimum à plein-temps puis sont progressivement supprimés. Les candidats envoient leur demande par courrier à la *Tax Authority*, et le paiement est trimestriel et fonction du revenu des salaires déclaré pour l'exercice fiscal précédent.

Les prestations sociales et d'assurance comprennent une assistance sociale soumise à conditions de ressources, différentes prestations d'assurance (notamment l'assurance-chômage et le congé de maternité payé), les prestations d'invalidité et plusieurs prestations familiales (voir le tableau 4.2). Dans le cas des familles à faible revenu, les caractéristiques notables sont les suivantes :

- | Les prestations d'assurance-chômage sont de courte durée. Le paiement mensuel est lié aux revenus antérieurs suivant deux échelles dégressives (en fonction de l'âge), et la durée maximum va de 1½ à 6 mois environ, suivant l'âge et la situation familiale. Cette prestation n'est donc pas une source de revenu pour les chômeurs de longue durée.
- | La principale prestation sociale (la garantie de ressources) est non seulement soumise à conditions de ressources mais elle exige également le respect d'un critère d'emploi (nous en parlerons plus avant par la suite). Il est possible de toucher la garantie de ressources tout en exerçant un emploi rémunéré. Par exemple, un ménage avec au moins deux enfants peut gagner jusqu'à 4 673 NIS par mois tout en percevant une partie de la garantie de ressources. Jusqu'à hauteur de ce plafond, un taux de sortie s'applique (62.5 % en l'occurrence), de sorte que s'il touche le salaire minimum à temps plein (3 850 NIS par mois), le ménage a droit à une prestation de 514 NIS par mois.
- | Il existe plusieurs formes d'aide aux familles. La garantie de ressources augmente jusqu'à ce qu'un couple ait deux enfants seulement. Cependant, il existe des allocations universelles pour enfant à charge, qui prévoient des montants accrus pour les familles de trois enfants ou plus bénéficiaires de l'aide sociale. Il existe également des « bourses d'études » annuelles versées aux familles de quatre enfants ou plus bénéficiaires de l'aide sociale. Par ailleurs, le système d'aide au logement comporte des règles spéciales pour les familles de trois enfants ou plus.

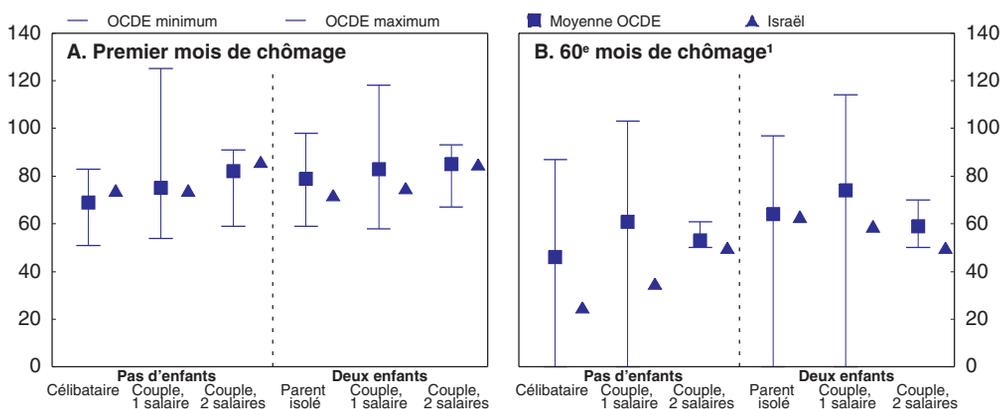
Les allocations universelles pour enfant à charge sont souvent au cœur du débat sur les prestations sociales. S'agissant des grandes familles dans lesquelles les parents sont au chômage, ou occupent des emplois à bas salaire, ces prestations représentent une large part du revenu et sont donc particulièrement utiles aux communautés haredi et arabe israélienne. Plusieurs modifications ont été apportées aux prestations dans les années 2000. Dès 2003, des réductions substantielles avaient été appliquées, et une autre réforme en mai de cette année-là avait instauré de nouveaux changements. Avant mai 2003, un barème unique s'appliquait selon lequel l'allocation pour le quatrième enfant (et les enfants suivants) était beaucoup plus élevée que celles versées pour les trois

premiers enfants. Ensuite, dans le cadre des réductions générales des aides sociales, un nouveau barème à taux unique prévoyant une allocation égale à celle versée pour les deux premiers enfants a été mis en place. Ce nouveau barème a cependant été appliqué uniquement aux enfants nés après mai 2003, ce qui est particulièrement significatif étant donné que les allocations sont versées jusqu'aux 18 ans de l'enfant. Le barème n'a fait l'objet d'aucune nouvelle modification (hormis les majorations régulières au titre de l'indexation) jusqu'en 2009, lorsque le nouveau gouvernement a commencé à augmenter les allocations pour les deuxième, troisième et quatrième enfants nés avant 2003 comme pour ceux qui sont nés après. Les premières augmentations ont eu lieu en juillet 2009, et la dernière se fera en avril 2012. Toutefois, même avec ces majorations, l'allocation pour enfant à charge restera très inférieure aux prestations versées au début des années 2000. À titre d'exemple, en 2000 une famille avec six enfants recevait 3 031 NIS par mois d'allocations pour enfant, tandis qu'après avril 2012 la prestation totale sera comprise entre 1 254 et 1 868 NIS, suivant le nombre d'enfants nés après le mois butoir de mai 2003.

Simulation microéconomique de la situation financière des ménages à faible revenu

Une comparaison internationale des revenus des ménages avec et sans travail à l'aide de microsimulations montre que le système israélien est assez proche de la moyenne OCDE dans la première phase du chômage mais relativement moins généreux dans le cas du chômage de longue durée. Le graphique 4.1 présente le ratio entre le revenu d'inactivité total du ménage et le revenu d'activité (autrement dit, le taux de remplacement) pour six types de ménages classiques lorsque les gains potentiels représentent les deux tiers des gains moyens. En Israël, comme dans un grand nombre de pays de l'OCDE, à ce stade du chômage la prestation de type assurance est cruciale pour maintenir le taux de remplacement. Au 60^e mois de chômage, la prestation d'assurance est invariablement

Graphique 4.1. **Taux de remplacement aux deux tiers des gains moyens dans les microsimulations type de l'OCDE**



1. Les microsimulations ne couvrent normalement que les prestations pour lesquelles il existe des droits de portée générale. Pour l'Italie et la Grèce, où il n'existe pas de programmes généraux d'aide sociale, les simulations indiquent que les avantages sont nuls pour certains types de ménage au 60^e mois de chômage. Par conséquent, les taux de remplacement minimums de l'OCDE sont de zéro dans certains cas. Cependant, en Italie et en Grèce, et peut-être dans d'autres pays, les autorités locales ou les administrations infranationales peuvent fournir une aide monétaire discrétionnaire au cas par cas.

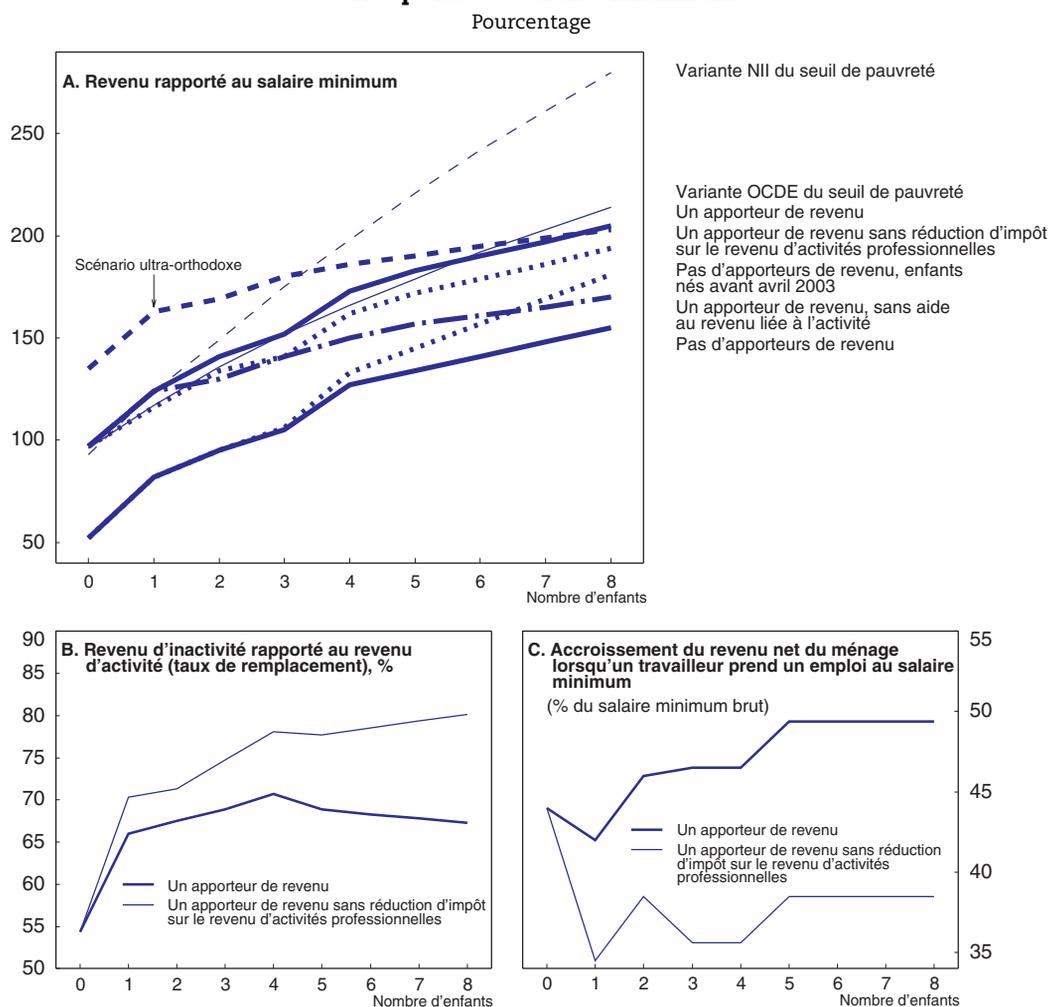
Source : OCDE, Modèles impôts-prestations ; voir www.oecd.org/els/social/workincentives.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775250744850>

épuisée et les familles font plus largement appel au filet de protection sociale lorsque celui-ci est disponible (voir la note du graphique 4.1). Dans le cas d'Israël, le taux de remplacement dans ce scénario de chômage de longue durée est nettement inférieur à la moyenne OCDE (et pour deux salariés proche du minimum) pour trois des six catégories de ménages au 60^e mois de chômage (partie B).

Les ménages arabes israéliens et haredim sont souvent de grande taille, ce qui a une incidence importante sur les taux de pauvreté. Le graphique 4.2 examine des scénarios de revenu du travail et de revenu de transferts pour des couples qui ont jusqu'à huit enfants (sur la base des niveaux des impôts et des prestations de 2009). Tous les scénarios sauf un considèrent que les enfants sont nés après mai 2003 et incluent l'augmentation complète des allocations qui est en cours d'application. Par conséquent, les calculs représentent ce que vise le système, non ce qu'il est à l'heure actuelle. Les scénarios partent de l'hypothèse que lorsque les individus gagnent de l'argent, ils touchent le salaire minimum

Graphique 4.2. **Revenu net du ménage pour les couples dont la capacité de gain correspond au salaire minimum**



Note : Pour des raisons techniques, ces chiffres utilisent les statistiques officielles d'Israël, qui incluent des données se rapportant aux hauteurs du Golan, à Jérusalem-Est et aux implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Calculs de l'OCDE à partir du *Statistical Abstract of Israel* du Bureau central des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775281138347>

Encadré 4.1. La « racine carrée » de l'OCDE et les mesures de la pauvreté relative du *National Insurance Institute (NII)*

Les seuils de pauvreté relative calculés correspondent communément à la moitié du revenu médian « standardisé ». La procédure de standardisation divise le revenu du ménage par un chiffre ajusté en fonction de la taille de la famille qui donne progressivement moins de poids à chaque membre supplémentaire (qui en principe partagent les frais généraux et favorisent des économies d'échelle en ce qui concerne le coût de la vie). Cependant, les procédures de pondération diffèrent, ce qui peut faire de grandes différences au niveau des seuils :

- ▮ Une méthode couramment utilisée par l'OCDE consiste à utiliser la racine carrée de la taille de la famille. Les poids marginaux correspondant à chaque membre supplémentaire du ménage sont donc les suivants : 1, 0.41, 0.32, 0.27, 0.24, etc.
- ▮ Le *National Insurance Institute (NII)* utilise un système de pondération différent ; les poids marginaux sont de 1.25, 0.75, 0.65, 0.55, 0.55, 0.45 puis 0.4.

En ce qui concerne les ménages de taille réduite, la méthode du *National Insurance Institute (NII)* et la « racine carrée » de l'OCDE produisent pratiquement les mêmes seuils de pauvreté relative, mais les seuils du NII augmentent plus vite que ceux de l'OCDE à mesure que croît la famille. Les taux de pauvreté calculés avec la méthode du *National Insurance Institute (NII)* sont donc plus élevés que ceux générés par la méthode de la « racine carrée », en particulier en ce qui concerne les grandes familles.

à plein-temps. Le graphique représente également le seuil de pauvreté relative fondé sur la démarche de la « racine carrée » de l'OCDE et sur celle qui est généralement utilisée par le *National Insurance Institute (NII)* (encadré 4.1). À titre de repère, les valeurs du graphique sont exprimées par rapport au salaire minimum. Les résultats suggèrent les éléments suivants :

- ▮ Les ménages qui ne travaillent pas se situent tous à des niveaux souvent très inférieurs aux seuils de pauvreté relative, et plus la taille de la famille augmente, plus le fossé se creuse. Le revenu net pour un couple sans enfant équivaut environ à 50 % du salaire minimum, chiffre qui peut atteindre 180 % lorsqu'il y a huit enfants. Cependant, les seuils de pauvreté correspondants sont en gros de 90 et 200 % dans l'optique de l'OCDE et de 90 et 270 % dans l'optique du *National Insurance Institute (NII)*. De plus, il s'agit d'estimations généreuses du revenu des ménages qui ne travaillent pas, car souvent les ménages à bas salaires ne sont pas admis au bénéfice des garanties de ressources (voir plus bas).
- ▮ Les familles dont l'unique salarié touche le salaire minimum à plein-temps et qui ont droit à une garantie de ressources se situent près des seuils de pauvreté de l'OCDE mais généralement bien en deçà des seuils du *National Insurance Institute (NII)*. La réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles et la garantie de ressources jouent un rôle important. Les familles nombreuses qui n'ont pas droit à ces prestations tombent bien au-dessous des seuils de pauvreté, et même des seuils de l'OCDE.
- ▮ Les familles ultra-orthodoxes avec un seul apporteur de revenu payé au salaire minimum et un petit nombre d'enfants sont probablement mieux loties que les autres ménages à un seul salaire, mais les revenus nets sont à peu près similaires quand les familles sont nombreuses. Généralement, ces familles ne sont pas admises au bénéfice

de la garantie de ressources parce que le chef de famille masculin est étudiant à plein-temps. L'inéligibilité à la garantie de ressources signifie qu'en principe ces ménages ne perçoivent pas non plus les allocations pour enfant complémentaires ou « bourses scolaires ». Toutefois, elles touchent des bourses d'études s'élevant à environ 700 NIS par mois du ministère des Cultes. Elles sont souvent augmentées de subventions du secteur privé, les revenus des subventions atteignant généralement environ 1 500 NIS par mois (l'estimation utilisée dans le calcul pour le graphique 4.2).

- I Le ratio entre le revenu d'inactivité et le revenu d'activité pour les familles avec enfants est de 70-80 % sans la réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles et de 65-70 % avec réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles (partie B). Le « rendement » effectif pour un individu qui prend un emploi payé au salaire minimum est modeste du fait de la réduction progressive de la garantie de ressources. Sans réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles, le revenu familial n'augmente que d'un montant équivalent à 35-40 % du salaire minimum (partie C). Avec la réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles, le rendement est meilleur mais ne dépasse jamais 50 %. Toutefois, Israël n'est pas une exception à cet égard. L'examen de calculs similaires pour les pays de l'OCDE révèle que la transition du chômage à l'emploi implique souvent un « impôt » assez lourd sur les gains, particulièrement dans le cas d'un emploi faiblement rémunéré. Comme pour Israël, la réduction progressive des prestations joue probablement un rôle important.

En résumé, les scénarios montrent que les ménages sans salaire ont une forte probabilité d'être pauvres. Au mieux, les ménages avec un seul apporteur de revenu payé au salaire minimum se trouvent au seuil de pauvreté. Mais si la famille est grande et que les gains sont considérablement inférieurs au salaire minimum à plein-temps ou que la famille n'est pas admise au bénéfice des garanties de ressources, elle aussi est susceptible d'être en dessous des seuils de pauvreté relative. Pour finir, comme le montrent l'encadré 4.1 et le graphique 4.2, de par leur construction, les seuils types de pauvreté relative pour les grandes familles sont bien supérieurs à ceux de familles de taille plus classique dans les pays de l'OCDE. Par exemple, le seuil correspondant à un couple avec six enfants est supérieur de 41 % à celui d'un couple avec deux enfants suivant la méthode de la racine carrée de l'OCDE et supérieur de 63 % suivant la méthode du *National Insurance Institute (NII)*. Même les systèmes d'impôts et de prestations fortement « favorables à la famille » ont peu de chances d'être aussi généreux, et il semble très probable qu'ailleurs également les familles nombreuses se situent souvent sous les seuils de pauvreté ainsi définis.

Recommandations en matière d'ajustements des impôts et des prestations

La réforme du régime des impôts et des prestations peut contribuer à atténuer la pauvreté et renforcer les incitations à reprendre un travail, mais il est difficile de concevoir des ajustements propres à agir sur ces deux aspects, en particulier sans coût fiscal important ou sans avoir à faire des concessions dans d'autres domaines. Le fait de relever les prestations universelles ou d'introduire des allègements fiscaux n'a pas d'incidence grave sur les incitations au travail car les revenus du chômage et ceux du travail s'en trouvent tous deux accrus. Cependant, de par leur caractère universel, ces mesures ne ciblent pas efficacement les pauvres et peuvent donc coûter cher. À l'inverse, l'augmentation de l'aide sociale soumise à conditions de ressources, ou les mesures analogues, sont mieux ciblées mais peuvent nuire aux incitations au travail. En dehors de

ces considérations générales, dans le contexte israélien, certaines politiques sont vouées à l'échec. Les taux effectifs d'imposition étant déjà modestes pour les ménages à faible revenu, le fait d'abaisser la limite inférieure du barème d'imposition, de réduire les cotisations de sécurité sociale pour les bas salaires ou de relever les crédits d'impôt non récupérables a peu de chances d'atténuer la pauvreté ou d'améliorer les incitations au travail de façon considérable. Ces possibilités ont déjà largement exploitées (toutefois, le gouvernement envisagerait de réduire les cotisations sociales pour les bas salaires).

À la lumière de ces considérations et étant donné que les budgets seront probablement serrés pendant quelque temps (voir le chapitre 2), les ajustements des prestations et des impôts doivent se concentrer très étroitement sur les ménages à faible revenu. Cela suggère la méthode suivante :

- ▮ *Recourir davantage à la réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles* (« impôt sur le revenu négatif » dans le jargon israélien, bien qu'il ne s'agisse pas strictement de cela¹). Étendre la couverture à l'ensemble du pays, et envisager une hausse des réductions et une différenciation accrue en fonction du nombre d'enfants. Cela dit, il est souhaitable de veiller à l'adoption de ce programme, car à ce jour elle est limitée. Ce faible taux d'application est peut-être temporaire, mais des carences durables pourraient apparaître. Ainsi, selon une étude de l'OCDE (2010), le *National Insurance Institute* est sans doute mieux à même d'administrer le programme de réduction d'impôt sur le revenu d'activités professionnelles que la *Tax Authority* ou la Poste, car cet organisme est plus proche de la population à faible revenu.
- ▮ *Réduire les crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques non récupérables*. La réduction du crédit d'impôt classique (c'est-à-dire non récupérable) s'adressant aux salariés permettrait également de concentrer l'action sur l'aide aux familles à faible revenu (en particulier si elle était associée à une hausse de la réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles). Entre parenthèses, pour des raisons d'équité l'abattement devrait être ouvert de la même manière aux hommes et aux femmes, c'est-à-dire que l'abattement individuel devrait être le même et que les abattements supplémentaires pour enfants à charge devraient pouvoir être demandés par le père ou la mère. De toute manière, procéder à ces ajustements sans répercussion sur les recettes exigerait probablement une réduction des abattements pour enfant à charge.
- ▮ *Augmenter la garantie de ressources*, et intégrer de nouveaux niveaux de prestations pour les familles de plus de deux enfants. Des niveaux plus généreux de garantie de ressources sont le moyen le plus direct de réduire la pauvreté puisque, en théorie, cette prestation est bien ciblée à la fois sur les ménages au chômage et sur les ménages qui travaillent. De plus, le fait de subordonner les droits au respect de critères d'emploi ainsi qu'aux conditions de ressources signifie que la prestation est fortement axée sur la remise au travail, en particulier au titre du programme *Orot Letasuka* (voir plus bas). La micro-simulation décrite ci-dessus montre que les ajustements effectués pour atténuer l'« imposition » des travailleurs à bas salaires du fait de la réduction progressive de la garantie de ressources seraient également bénéfiques pour les incitations à travailler.
- ▮ *S'abstenir de relever les allocations pour enfant à charge au-delà de ce qui est déjà programmé* ; en effet, il convient de rechercher des économies. Dans le contexte israélien, des allocations pour enfant à charge croissantes augmentent les revenus de nombreux ménages à faible revenu. Mais du fait du caractère universel de l'allocation, les augmentations profitent également aux moins nécessiteux et n'améliorent pas les

incitations au travail. En effet, on peut penser que les augmentations des allocations pour enfant à charge envoient des signaux négatifs en matière de remise au travail aux grandes familles à faible revenu. Des économies au niveau des allocations pour enfant à charge pourraient, par exemple, être faites en généralisant davantage l'application de taux inférieurs dans le cas des enfants nés après mai 2003.

Des initiatives louables, mais des faiblesses dans les systèmes de distribution des prestations

La participation des ménages au marché du travail est influencée non seulement par les incidences financières directes des impôts et des prestations mais aussi par les services de l'emploi et les services de distribution des prestations. Ces derniers gèrent les prestations (y compris l'application des critères d'admissibilité) et sont plus généralement responsables de l'activation de la main-d'œuvre et de la prise en charge des problèmes sociaux. Pour ce faire, ces systèmes sont généralement armés d'un éventail d'outils d'activation.

La majorité des transferts en numéraire sont traités par un réseau de bureaux dirigés directement par le *National Insurance Institute (NII)*. Par exemple, dans le cas de la garantie de ressources, les bureaux procèdent à l'évaluation des ressources, organisent le paiement des prestations, etc. Cependant, les critères d'emploi à respecter pour bénéficier des garanties de ressources (et des allocations de chômage) sont vérifiés par les services publics de l'emploi (*Employment Service*), ou par des entreprises du secteur privé dans les zones d'application du programme *Orot Letasuka*. Les processus de vérification de l'admissibilité au bénéfice d'autres prestations dans le système du *National Insurance Institute (NII)* sont variables ; notamment, dans le cas des prestations d'invalidité, ce sont un médecin homologué par le *National Insurance Institute (NII)* et un rééducateur qui procèdent à l'évaluation. Les prestations qui ne sont pas gérées par le *National Insurance Institute (NII)* sont notamment : l'aide au logement (prise en charge par le ministère de l'Habitat) et les subventions pour la garde des enfants et l'enseignement préscolaire (gérées par le ministère de l'Éducation ou le ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail ; voir le tableau 4.1).

Des restrictions rigoureuses appliquées à la propriété de véhicules dans le cadre de l'évaluation des ressources

En principe, la garantie de ressources offre une aide financière essentielle aux ménages à faible revenu, qu'ils travaillent ou non. Cependant, il est parfois signalé que certains critères à respecter excluent des demandeurs qui y auraient droit sans cela. Le fait que seules 120 000 familles en bénéficient, alors que selon les estimations 400 000 autres sont en dessous du seuil de pauvreté, démontre qu'il est possible d'étendre sa couverture². Il conviendrait de réaliser une enquête générale sur la couverture de la garantie de ressources.

Les règles à respecter par rapport à la propriété d'un véhicule pour pouvoir prétendre à la garantie de ressources sont inhabituellement strictes puisqu'elles excluent généralement les demandeurs s'ils sont propriétaires ou même s'ils ont accès à un véhicule (le fait de posséder une motocyclette est acceptable). Il y a des exceptions : la règle n'est pas appliquée si les candidats (ou leurs enfants) sont handicapés, ou si le véhicule est nécessaire pour pouvoir suivre un traitement médical. Par ailleurs, si le demandeur travaille, la règle peut également être contournée si les gains dépassent un certain niveau,

que la voiture est un modèle relativement ancien équipé d'un moteur de puissance inférieure à un certain niveau et s'il ne possède aucun autre véhicule³. Rares sont les contraintes aussi rigoureuses dans les pays de l'OCDE. Par mesure de précaution, les conditions de ressources à respecter pour pouvoir bénéficier de prestations sociales imposent souvent des limites de valeur pour les véhicules mais généralement n'interdisent pas d'en posséder un⁴. Jamais l'octroi des prestations n'a été refusé parce que les candidats avaient accès à une voiture. En fait, aux États-Unis il existe des programmes qui aident les personnes qui touchent des aides sociales à acheter une voiture, au motif que cela élargit les possibilités d'emploi. Fait intéressant pour le contexte israélien, Raphael et al. (2001) constatent qu'aux États-Unis les effets positifs sur les taux d'emploi sont particulièrement importants pour les populations minoritaires isolées. Au minimum les conditions d'admissibilité liées à la propriété et à l'usage d'un véhicule devraient être allégées, en imposant une limite uniquement sur la valeur de la voiture. En effet, un programme aidant les ménages à faible revenu à accéder à des transports motorisés pourrait être envisagé, en particulier dans les zones où l'offre de transports publics est limitée.

Évaluation de l'Employment Service et du programme Orot Letasuka

L'*Employment Service* fonctionne de la même manière que dans de nombreux pays de l'OCDE. Il emploie des fonctionnaires ordinaires et ses services dépendent du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Emploi. Chaque personne est prise en charge par un conseiller unique et est tenue de se présenter régulièrement en personne. Le conseiller organise périodiquement des rencontres pour étudier les offres d'emploi, l'évolution des candidatures, les possibilités de formation, etc. Il est important de noter que ce sont les conseillers qui valident le critère d'emploi de leur client et qu'ils peuvent imposer temporairement, de façon discrétionnaire, une interdiction d'admissibilité au bénéfice des prestations en cas de transgression des règles. L'utilisation des technologies de l'information est très développée. Ce qui est plus remarquable, c'est l'utilisation de lecteurs d'empreintes digitales pour l'enregistrement des demandeurs d'emploi (à l'arrivée, ils s'enregistrent sur les lecteurs et peuvent savoir s'ils ont un rendez-vous avec leur conseiller).

Le programme de placement géré par le secteur privé s'appelait à l'origine le programme « *Mehalev* » et, à la suite de modifications en 2007, il est devenu le programme « *Orot Letasuka* » mais il est couramment connu sous le nom de plan « *Wisconsin* ». Les prestataires du secteur privé se chargent de la vérification des critères d'emploi à respecter pour bénéficier des garanties de ressources en vertu d'un contrat basé sur les résultats. Le projet a commencé en 2005 et il est à l'essai dans quatre localités (géré par quatre entreprises distinctes), qui au total couvrent environ un cinquième des bénéficiaires de garanties de ressources du pays. Les individus sont transférés de l'*Employment Service* vers ce programme sur une base non discrétionnaire, certains d'entre eux étant exemptés, notamment ceux qui sont au chômage pendant une courte période, les mères avec de jeunes enfants et les bénéficiaires dépassant un certain âge⁵. Le critère d'emploi est beaucoup plus exigeant que celui de l'*Employment Service*. Il exige de suivre un « plan personnel » de formation et de recherche d'emploi, qui, du moins sur le papier, occupe 30 à 40 heures par semaine. Pour le financer, les prestataires touchent des subventions de l'État en faveur de l'activation et ont un large pouvoir d'appréciation quant à leur utilisation. Le prestataire tire ses bénéfices d'un paiement distinct. À l'origine, cela donnait

un poids considérable aux économies de prestations réalisées en aidant les individus à quitter les rangs des allocataires. Avec les modifications apportées en 2007, le placement s'est vu accorder une place plus importante dans le contrat basé sur les résultats et une « subvention de persévérance » encourageant les bénéficiaires à rester en poste a été introduite⁶. Cependant, les réformes de 2007 excluait aussi les personnes de 45 ans et plus, de sorte que la base de bénéficiaires du programme a été réduite quasiment de moitié.

L'évaluation réalisée par le contrôleur officiel (*JDC-Myers-Brookdale Institute*) s'est concentrée sur les effets du programme sur le nombre d'allocataires, les niveaux d'emploi et les revenus des ménages. Ils tiennent en partie à la transition des individus du programme à l'emploi. En outre, cependant, une grande partie de ceux qui sont renvoyés vers les prestataires privés ne participent pas au programme, choisissant de sacrifier la garantie de ressources. Certains occupent peut-être déjà des emplois non déclarés, cela en a peut-être poussé d'autres à trouver un emploi et certains ont peut-être simplement choisi de rester au chômage. La comparaison des groupes expérimentaux et des groupes de contrôle a révélé des effets de taille sur le nombre d'allocataires et sur l'emploi (encadré 4.2). Par ailleurs, le programme accroît les revenus provenant de la rémunération.

Encadré 4.2. L'impact du programme Orot Letasuka

L'analyse réalisée par le contrôleur officiel du programme *Orot Letasuka*, le *JDC-Myers-Brookdale Institute*, a principalement consisté en comparaisons entre des « groupes expérimentaux » dans les zones où le programme est appliqué et des groupes de contrôle dans d'autres parties du pays. Les derniers résultats portent sur l'impact du programme entre novembre 2007 et juillet 2008 (*National Insurance Institute*, 2009) :

- | Sur cette période le taux d'emploi des groupes expérimentaux a augmenté de 10.5 points de pourcentage (il s'élevait à 41.4 % auparavant), tandis que celui du groupe de contrôle a augmenté de 1.4 point (il s'élevait également à 41.4 % auparavant).
- | En juillet 2008, 59 % du groupe expérimental bénéficiait de la garantie de ressources, contre 78 % pour le groupe de contrôle.
- | Dans le groupe expérimental, le revenu mensuel moyen provenant de la rémunération a augmenté de 441 NIS, mais le revenu des prestations a fortement baissé, en moyenne de 447 NIS par mois.

Cependant, la réduction, ou la suppression totale de la garantie de ressources n'a eu aucun effet positif significatif sur les revenus totaux des ménages dans les comparaisons réalisées jusqu'à présent. Cela dit, il est probable que des effets positifs se feront sentir sur le plus long terme. À ce jour, ni les incidences fiscales nettes du programme, ni les implications plus générales pour les marchés locaux de l'emploi n'ont été étudiées avec beaucoup d'attention.⁷

Depuis octobre 2009, il est prévu d'étendre le programme au reste du pays (dès 2011) mais également de procéder avant cela à d'autres ajustements. Dans l'ensemble, ces initiatives sont bienvenues. Les propositions provisoires d'ajustement incluent l'élargissement de la couverture jusqu'à 60 ans et une hausse des primes de participation en numéraire, ce qui semble judicieux. Les propositions prévoient également un certain « assouplissement » avec de nouvelles voies de sortie qui permettraient à une personne

(sous certaines conditions) d'être libérée du programme. Il est évident qu'il faut procéder attentivement à leur conception, car trop de bénéficiaires sont susceptibles de quitter le programme, ou les prestataires risquent d'utiliser ces voies pour procéder à un écrémage.

Le rôle futur de l'*Employment Service* doit être fermement établi avant le déploiement du plan et convenablement coordonné avec les services délégués. Dans les domaines où intervient le placement dans le secteur privé, la base de clientèle de l'*Employment Service* est réduite aux chômeurs de courte durée et aux bénéficiaires qui sont dispensés du programme *Orot Letasuka*. Il est peut-être possible de mieux répartir les rôles entre l'*Employment Service* et les prestataires privés. Par ailleurs, il y a des complications potentielles. Par exemple, si certaines agences de l'*Employment Service* remportent des contrats dans le cadre du programme *Orot Letasuka* (cette possibilité est évoquée), il convient d'étudier les mérites relatifs d'un éventuel double rôle.

Il est impératif de rester ouvert à de nouveaux ajustements du plan, après son déploiement. Des incertitudes notables continuent en effet d'entourer son efficacité. Plus précisément, il faudrait s'intéresser de plus près aux questions de concurrence. À l'heure actuelle les prestataires ne subissent aucune concurrence « immédiate » et il n'est pas prévu d'en introduire. Le système repose sur la concurrence à laquelle se livrent les prestataires à l'origine pour les appels d'offres, et sur le contrôle de la réalisation effective du contrat. Au quotidien, les prestataires détiennent effectivement des monopoles locaux. Cela pourrait constituer une grave faiblesse du dispositif. Certains pays ont pris des dispositions pour éviter ce problème. Par exemple, dans le système australien « *Star Rating* » les clients peuvent choisir entre plusieurs services de placement agréés (OCDE, 2010). Les autorités israéliennes affirment que, dans le contexte d'Israël, laisser le libre choix du prestataire ne serait pas bénéfique, car cela entraînerait une perte d'économies d'échelle sur les coûts et une diminution de la qualité du service. Ce contre-argument est plausible, mais on ne peut présumer qu'il est juste, et il faut dans la mesure du possible l'évaluer au cours du processus de suivi. Des systèmes à prestataires multiples fonctionnent non seulement en Australie, pays qui compte un grand nombre de communautés excentrées, mais aussi au Danemark (au niveau régional) et dans certains petits États des États-Unis. Cela montre que les pertes d'efficacité liées au régime multi-prestataires, ainsi que d'autres difficultés, par exemple la mise en concurrence des prestataires dans les régions excentrées, sont peut-être surmontables.

Il peut également être nécessaire de renforcer la différenciation des bénéficiaires en fonction de la difficulté à les placer et d'autres critères. Les prestataires sont tenus de gérer quatre types de programmes (pour les immigrés, les personnes handicapées, les bénéficiaires de longue durée et les « universitaires »). Cependant, les fonds d'activation octroyés aux prestataires ne font aucune distinction entre les différents types de clients, ce qui peut s'avérer inefficace. Si les caractéristiques des clients sont amenées à jouer un rôle croissant dans le système, il peut aussi s'avérer nécessaire d'actualiser les processus d'établissement de profils. Par ailleurs, il convient de surveiller de près l'absentéisme dans le cadre du programme. Selon les témoignages, près de 30 % des bénéficiaires ne se présentent pas un jour donné pour cause de maladie.

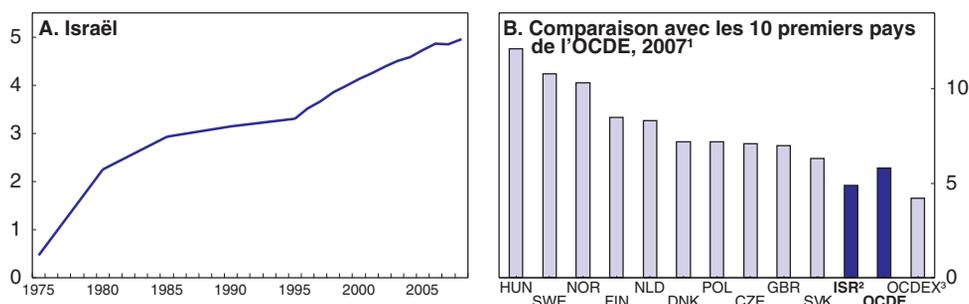
Évolution inquiétante des prestations d'invalidité

Le nombre d'individus en âge de travailler qui touchent des prestations d'invalidité augmente rapidement. Le nombre de bénéficiaires de la prestation de base (la « pension d'invalidité ») a augmenté de 30 % entre 2001 et 2007 et le nombre de bénéficiaires de

prestations complémentaires a connu une hausse encore plus importante. Le nombre de bénéficiaires en proportion de la population en âge de travailler augmente rapidement depuis le milieu des années 90 et s'élève à 4.5 % à l'heure actuelle (graphique 4.3)⁸. Les handicaps mentaux sont la forme la plus courante de handicap chez les bénéficiaires en âge de forte activité, et les maladies musculaires et autres chez les cohortes plus âgées. Environ 80 % des bénéficiaires sont qualifiés d'« invalides à 100 % », ce qui leur donne droit au niveau maximum de prestations, soit largement au-dessus du niveau assuré par la garantie de ressources.

Graphique 4.3. Bénéficiaires de prestations d'invalidité

En pourcentage de la population en âge de travailler (15-64 ans)



Note : Pour des raisons techniques, ces chiffres utilisent les statistiques officielles d'Israël, qui incluent des données se rapportant aux hauteurs du Golan, à Jérusalem-Est et aux implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Ou dernière année disponible.

2. Israël se situe au 18^e rang.

3. Moyenne OCDE à l'exclusion des dix premiers pays.

Source : National Insurance Institute (2009), *Annual Survey 2008* et OCDE, *Disability database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775282723032>

Une croissance aussi rapide du nombre de bénéficiaires est inquiétante. L'expérience acquise dans les pays de l'OCDE (par exemple, en Hongrie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni) a montré que si les prestations d'invalidité se généralisent, il devient difficile de renforcer les règles pour les nouveaux demandeurs et de mettre en œuvre des réformes destinées à réévaluer les bénéficiaires actuels en vue de leur intégration sur le marché du travail. De ce fait, les prestations d'invalidité peuvent finir par saper les politiques de remise au travail. Même si l'incidence des prestations d'invalidité en Israël n'a pas atteint les niveaux que connaissent certains pays de l'OCDE, cela pourrait bien arriver.

En reconnaissance de ce problème, des réformes bienvenues ont été récemment mises en place pour encourager les bénéficiaires des prestations d'invalidité à entrer sur le marché du travail. À la suite de recommandations formulées par la commission Laron, des règles plus généreuses en matière d'emploi ont été introduites au début de l'année 2009. Plus précisément, les individus qui sont déclarés invalides permanents ne feront pas l'objet d'une réévaluation s'ils commencent à travailler ; les taux de sortie du régime de prestations ont été rendus plus favorables ; les individus qui quittent l'emploi peuvent retrouver les niveaux de prestations d'invalidité antérieurs sans réévaluation ; et les bénéficiaires peuvent opter pour une nouvelle pension « incitative »⁹. Pour optimiser l'efficacité de ces mesures, il peut être nécessaire d'accorder une attention plus étroite aux installations destinées aux personnes handicapées.

Il faudrait également revoir les procédures d'admission afin d'endiguer les entrées dans le régime d'invalidité, en particulier depuis que les réformes de Laron le rendent plus

attractif par rapport à d'autres prestations. La procédure d'admission comporte d'abord une évaluation réalisée par un médecin (agrégé par le NII) qui détermine si la personne est admissible au bénéfice d'une quelconque prestation d'invalidité. Dans un deuxième temps, le médecin consulte un rééducateur pour déterminer le degré d'incapacité (et partant le niveau de prestation). Cependant, l'évaluation du rééducateur peut être influencée par d'autres facteurs tels que la « situation du marché du travail dans la zone de résidence de la personne handicapée »¹⁰. Il faudrait que les autorités revoient cette règle et plus généralement la procédure d'admission. En outre, il faudrait envisager une évolution de la méthode d'évaluation médicale, qui ne devrait plus être axée sur l'évaluation du handicap général mais sur la capacité à travailler.

Accroître les aides publiques en matière de garderie et d'enseignement préscolaire

Pour que les stratégies de remise au travail réussissent, il est important de faire en sorte que les parents d'enfants en bas âge aient des solutions viables pour concilier travail et famille. Du fait d'un congé de maternité payé relativement court (trois mois), en Israël les parents organisent très tôt un mode de garde à plein-temps pour leurs enfants s'ils continuent tous deux de travailler. Les comparaisons internationales témoignent de cette réalité. Près de 50 % des jeunes enfants âgés de moins de 2 ans fréquentent une garderie (la moyenne OCDE est de 30 %), et plus de 90 % des enfants âgés de 3 à 5 ans sont préscolarisés (la moyenne OCDE est un peu au-dessus de 70 %) (OCDE, 2010).

Les aides des pouvoirs publics comprennent principalement :

- ▮ La *garderie* (enfants âgés de trois mois à trois ans). Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Emploi supervise et soutient financièrement plusieurs ONG (telles que la *Women's International Zionist Organisation (WIZO)*, *Na'amat* et *Emunah*) qui sont depuis longtemps les principales prestataires de services de garderie. La garde à domicile est soutenue par un programme spécial (le programme « *Mishpachton* »). Les frais de garde que paient les parents sont réglementés et subventionnés en fonction des ressources.
- ▮ La politique en matière de *crèches et de jardins d'enfants* (de trois à quatre ans et cinq ans, respectivement) dépend du ministère de l'Éducation, mais ce sont les municipalités qui sont directement en charge de leur fourniture. Le ministère fixe et contrôle des exigences de prestation minimum, administre les transferts de l'État affectés au fonctionnement des services, et réglemente et subventionne les frais de garde payés par les parents. Le mode de prestation est souple, les municipalités peuvent gérer les services directement ou les sous-traiter à des prestataires du secteur privé.

Une attention bienvenue est accordée à l'amélioration des services. Des ressources supplémentaires importantes, destinées à la fois aux dépenses d'infrastructure et aux dépenses récurrentes, ont été affectées aux aides à la garde d'enfants ces dernières années. Par ailleurs des changements réglementaires sont en cours. Une loi qui étend les horaires de l'enseignement préscolaire est en cours d'application et l'obligation pour les municipalités des localités arabes israéliennes de fournir des services de garde gratuits pour les enfants de trois à quatre ans est en cours d'introduction¹¹. Cependant, les services de garde destinés aux enfants arabes israéliens en bas âge appellent davantage d'attention. Seuls 10 % des enfants arabes israéliens âgés de 0 à 2 ans fréquentent des structures de garde officielles contre 45 % pour le reste de la population (OCDE, 2010). Si cela peut très

bien témoigner de besoins différents, cela reflète aussi probablement la faible priorité accordée aux installations de garde d'enfants dans les ONG qui travaillent dans les communautés arabes israéliennes.

Par ailleurs, les efforts destinés à limiter l'impact d'une décision controversée de la Cour suprême de 2008, qui a statué en faveur d'une allégation selon laquelle les frais de garde d'enfants devraient être déductibles des impôts, sont bienvenus. En effet, la Cour a estimé que 100 % des frais déboursés pour un mode de garde privé (comme une nourrice) devraient être déductibles des impôts tout comme 63 % des frais de garderie et de préscolarisation. Cela pourrait contribuer à encourager certains parents à concilier travail et responsabilités familiales. Mais il s'agit d'une mesure très régressive, dans le sens où elle se traduit par des allègements fiscaux potentiellement significatifs pour les titulaires de revenus moyens et supérieurs et par des avantages nuls ou très limités pour les ménages à faible revenu. Les pouvoirs publics se sont judicieusement efforcés de limiter l'impact de la décision en proposant une loi qui introduirait un allègement fiscal pour chaque enfant âgé de moins de cinq ans.

Un tableau contrasté en matière de réglementation du travail

Pour qu'une politique de remise au travail porte ses fruits, il faut que les marchés du travail soient en mesure d'absorber des individus généralement peu qualifiés qui n'ont soit pas travaillé depuis un certain temps soit jamais travaillé auparavant. Le volume et la rotation des emplois dans les secteurs qui exigent des qualifications et une expérience limitées sont souvent très cycliques, mais dépendent également des processus de fixation des salaires et de la réglementation du marché du travail. Ces derniers ont été pour l'essentiel fixés à l'origine par des conventions collectives, mais l'influence en baisse des syndicats s'est traduite par une augmentation des négociations au niveau de l'entreprise ou des individus et par le recours accru à la réglementation soutenue par l'État via le pouvoir législatif et les tribunaux (encadré 4.3).

Les réglementations en matière d'embauche et de licenciement cadrent généralement bien avec les normes des pays développés et sont globalement moins restrictives que dans la zone OCDE en moyenne. Les indicateurs montrent que la protection des travailleurs permanents contre le licenciement est légèrement plus forte que la moyenne OCDE, tandis que les obligations en matière de licenciements collectifs et la réglementation de l'emploi temporaire sont relativement peu contraignantes (graphique 4.4). En fait, le score en matière d'emploi temporaire serait encore plus bas si des conditions plus rigoureuses n'avaient été mises en œuvre au début de l'année 2008 (voir l'encadré 4.3). En Israël, comme dans un certain nombre de pays de l'OCDE, les conventions collectives prévoient des conditions supplémentaires qui ne sont pas intégrées dans les indicateurs du graphique 4.4. Toutefois, les informations recueillies lors d'entretiens avec des représentants des employeurs en vue de la présente *Étude* donnent à penser que, dans le cas d'Israël, ces dispositions supplémentaires ne sont généralement pas coûteuses. D'une manière générale, l'absence d'une législation contraignante en matière de protection de l'emploi aide les « exclus » tels que les chômeurs de longue durée à mettre un pied dans le marché du travail. Néanmoins, les décideurs doivent être attentifs aux effets indésirables d'une modification réglementaire sur le comportement. Par exemple, on estime que des conditions plus rigoureuses d'emploi via les agences d'intérim entraînent un basculement vers le recours aux travailleurs indépendants, ce qui pourrait avoir des conséquences en matière de recettes fiscales et de sécurité sociale.

Encadré 4.3. Relations professionnelles en Israël

La fixation des salaires et la réglementation du travail ont commencé à s'éloigner d'un système corporatiste au milieu des années 80 dans le cadre de l'évolution générale vers une économie plus axée sur le marché (voir le chapitre 1). Avant cela, la grande majorité des salariés étaient membres d'un syndicat unique, Histadrut, et les non-membres étaient généralement couverts par extension par les règles des conventions collectives. C'est dans le secteur privé que l'effritement des adhésions syndicales et de la couverture a été le plus marqué. Le déclin est en partie la conséquence de la modification de la composition de l'emploi, qui a quitté les secteurs où l'appartenance syndicale était forte, mais cela tient aussi au fait que les employeurs se sont retirés du système des conventions collectives. La réforme de la législation a également joué un rôle important. Notamment, les fonds d'assurance-maladie ont été dissociés des syndicats au milieu des années 90, et de nouvelles réglementations ont assuré l'accès à l'assurance médicale, indépendamment de l'appartenance à un syndicat. Une enquête réalisée en 2006 a révélé que seul un tiers environ de l'ensemble des salariés était membre d'un syndicat avec une couverture des conventions collectives d'environ 55 % (Cohen *et al.*, 2007). Depuis quelques années Histadrut et les principales organisations patronales (la *Manufacturers' Association of Israel* et la *Federation of Israeli Economic Organizations*) font de plus en plus front commun sur ces questions clés.

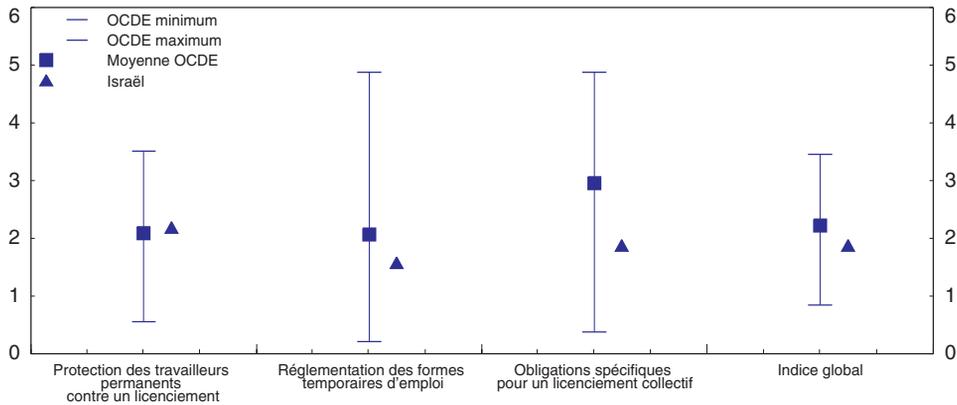
La fixation centralisée des salaires et la réglementation *via* les conventions collectives n'en demeurent pas moins importantes. Les relations professionnelles dans le secteur public restent fortement centralisées et les augmentations annuelles très uniformes. Par exemple, en 2008, Histadrut a signé un accord avec les pouvoirs publics portant sur une augmentation de 5 % en trois étapes entre novembre 2008 et décembre 2009, que le syndicat a défendue avec succès lors de négociations sur le projet de budget 2009/2010. Les négociations collectives sur des questions autres que le salaire restent également importantes. Par exemple, l'introduction d'une retraite obligatoire au titre du deuxième pilier (voir plus bas) s'est faite *via* une convention collective, et non par le biais d'une loi.

La perte d'influence des syndicats au cours des années 90 s'est traduite par une augmentation de l'emploi *via* des agences d'intérim (que ce soit dans l'administration ou le secteur privé)*. Ce processus a affaibli les conventions collectives, engendrant plus de souplesse sans réformer les conventions elles-mêmes. Aucune législation spécifique n'a été adoptée avant 1996 lorsqu'une nouvelle loi a instauré la règle selon laquelle les intérimaires employés plus de trois ans dans le même établissement pourraient bénéficier des mêmes droits que les salariés réguliers. Des réglementations supplémentaires ont été amenées par des conventions collectives. Une loi votée en 2000 prévoit que les intérimaires ont les mêmes droits que ceux qui travaillent directement pour le même employeur et qu'une entreprise ne peut employer un intérimaire pendant plus de neuf mois. Cette dernière règle n'a cependant pas été appliquée avant janvier 2008.

* Selon une estimation, à la fin des années 90, environ 5 % des salariés travaillaient pour des agences de travail temporaire, dont une grande proportion pour l'administration. Malheureusement, il n'existe pas d'estimations plus récentes (OCDE, 2010).

L'application du salaire minimum et d'autres réglementations en matière d'emploi a, du moins par le passé, été limitée. Un rapport du *State Comptroller* en 2007 estimait qu'entre 8 et 11 % des salariés étaient payés en dessous du salaire minimum mais constatait que les inspections du travail s'intéressaient peu à la question et que le suivi juridique des cas d'abus était faible en général¹². Des mesures ont été prises pour renforcer

Graphique 4.4. **Protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE et en Israël, 2008**¹
Échelle de 0 (le moins de restrictions) à 6 (le plus de restrictions)



1. Les barres horizontales représentent le score minimum et maximum dans les pays de l'OCDE.

Source : Indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775342455638>

les contrôles, notamment en recrutant des inspecteurs supplémentaires, en améliorant les systèmes informatiques et en modifiant les procédures de traitement. Il est trop tôt pour jauger le plein impact de ces mesures, même si l'OCDE (2010) estime que de nouvelles actions pourraient s'avérer nécessaires. À titre d'exemple, les comparaisons internationales montrent que le nombre de salariés par inspecteur reste élevé. D'aucuns font valoir que l'application du salaire minimum est particulièrement difficile dans certains segments du marché du travail israélien, notamment du fait de l'emploi familial et de la défiance des autorités envers la population arabe israélienne. On peut en conclure que pour obtenir des résultats il faudrait déployer des efforts de mise en oeuvre plus intenses qu'ailleurs.

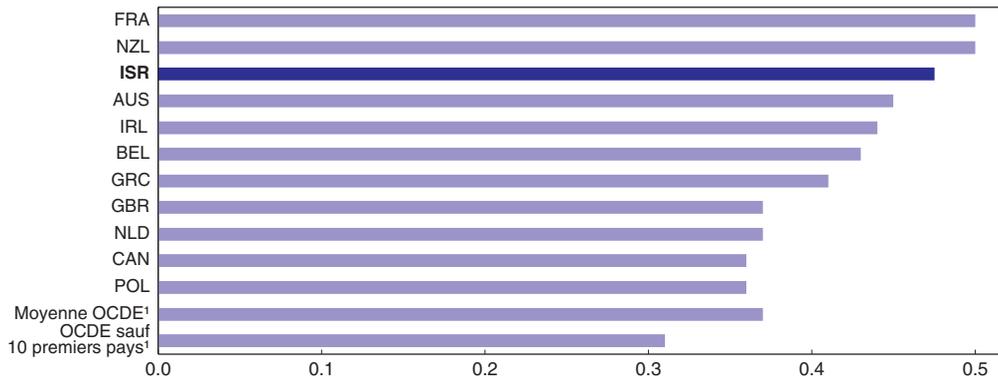
En même temps, le ratio du salaire minimum au salaire moyen est anormalement élevé. La législation en matière de salaire minimum fixe un plancher pour le ratio du salaire minimum au salaire brut moyen. Par exemple, un plancher de 47.5% s'applique à tous ceux qui sont âgés de 18 ans ou plus (des planchers inférieurs s'appliquent aux travailleurs plus jeunes)^{13, 14}. Il s'agit d'un chiffre très élevé comparé aux ratios équivalents dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 4.5). Il est probable que ce plancher est à l'origine d'une baisse de la demande de travailleurs à faible productivité. Il y a également des mécanismes qui permettent plus facilement d'assurer aux travailleurs un niveau de vie décent, notamment parce que les règlements sont de toute manière très largement ignorés. Sachant cela, il faudrait envisager un certain fléchissement dans le temps du salaire minimum rapporté aux rémunérations moyennes, en particulier si l'activité d'application s'accélère. Une augmentation de la garantie de ressources (qui accroîtrait également les incitations au travail dans le cas des ménages à faible revenu) et/ou une réduction plus importante de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles, comme suggéré plus haut, pourraient être utilisés pour lutter contre une augmentation du nombre de travailleurs pauvres.

Politique à l'égard des travailleurs non israéliens et vis-à-vis du problème de la pauvreté

Les travailleurs non israéliens représentent une part significative de l'emploi. Les employeurs ont pris l'habitude de recourir à une main-d'œuvre faiblement rémunérée titulaire de permis de travail temporaires, en particulier dans l'agriculture et la

Graphique 4.5. **Ratio du salaire minimum au salaire moyen**

Comparaison entre Israël et les dix premiers pays, 2008



Note : Pour des raisons techniques, ces chiffres utilisent les statistiques officielles d'Israël, qui incluent des données se rapportant aux hauteurs du Golan, à Jérusalem-Est et aux implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Dix-neuf pays disponibles pour la moyenne OCDE.

Source : <http://dotstat.oecd.org/wbos/index.aspx>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775354005022>

construction. Par ailleurs, un grand nombre de travailleurs non israéliens sont employés en tant qu'aides à domicile pour les personnes âgées et handicapées, nombre d'entre eux via un programme de prise en charge de la dépendance (OCDE, 2010)¹⁵. Au cours des décennies passées, ces travailleurs étaient principalement originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza¹⁶. Des problèmes de sécurité restreignant le nombre de permis ont rendu l'emploi frontalier peu aisé et entraîné un élargissement des filières de travailleurs à des zones plus éloignées. Par exemple, les travailleurs thaïlandais sont devenus courants dans l'agriculture, les Chinois dans la construction et les Philippins parmi les employés de maison. Les permis délivrés à ces travailleurs sont administrés par des systèmes différents pour chaque secteur (des régimes de quotas sont en vigueur dans l'agriculture et la construction, mais pas pour les employés de maison)¹⁷. Malgré les efforts faits pour contrôler étroitement les entrées, de nombreux travailleurs étrangers ne sont pas en possession de permis de travail valides. En ce qui concerne 2008, des estimations donnent à penser que les non-Israéliens représentaient près de 12 % des salariés du secteur des entreprises, dont un quart de travailleurs frontaliers, un autre quart de travailleurs étrangers déclarés et une moitié de travailleurs étrangers non déclarés (Banque d'Israël, 2009).

La présence de grandes communautés de ménages israéliens pauvres à faible capacité de gain signifie que les non-nationaux qui occupent des emplois faiblement rémunérés se substituent sans doute à la main-d'œuvre locale. Des recherches approfondies le confirment. L'analyse de l'emploi chez les non-Israéliens par la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE s'appuie sur un certain nombre de documents qui révèlent un effet négatif sur les taux de participation des israéliens du fait de la présence de travailleurs non israéliens (OCDE, 2010). Dans le contexte israélien, les pouvoirs publics doivent apparemment trouver un compromis entre les avantages économiques d'une main-d'œuvre importée peu qualifiée mais bon marché et les coûts liés à des conséquences socio-économiques indésirables.

Le nombre de travailleurs étrangers continue de croître dans le secteur des employés de maison, mais dans la construction et l'agriculture il a été dans une certaine mesure contenu. Dans la construction, le nombre de détenteurs de permis de travail étrangers a

fortement baissé depuis son pic du milieu des années 90, selon les statistiques officielles. Conformément à un accord avec les employeurs, le gouvernement actuel prévoit qu'il n'y aura plus de permis pour les travailleurs étrangers d'ici à 2012. Dans l'agriculture, le nombre de titulaires de permis de travail étrangers s'est stabilisé ces dernières années, et un accord avec les exploitants agricoles entraînera en principe une certaine diminution dans l'avenir. Cependant, il reste à voir si ces objectifs seront atteints ; des efforts similaires déployés par les précédents gouvernements ont souvent été entravés par le lobbyisme efficace des organisations patronales. Se faisant également l'écho d'administrations précédentes, les pouvoirs publics ont proposé des mécanismes destinés à faire en sorte qu'il soit plus intéressant d'employer des Israéliens. Un programme pilote prévoit d'accorder aux ménages davantage d'heures de prise en charge de la dépendance s'ils embauchent un travailleur israélien, à quoi s'ajoutent des projets visant à renforcer la formation professionnelle des Israéliens dans la construction et à mettre en place un programme pilote (s'adressant à environ 300 travailleurs) dans l'agriculture.

La préférence des employeurs pour les travailleurs non israéliens dans certains secteurs tient en partie aux simples coûts bruts du travail, mais il y a d'autres facteurs incitatifs. Il semblerait que les travailleurs non israéliens soient souvent disposés à travailler plus d'heures que les travailleurs israéliens et dans des conditions inférieures aux normes réglementaires. En outre les employeurs disposent de pouvoirs monopsoniques sur les travailleurs titulaires de permis, et certains profitent du « flottement des visas ». Comme dans les régimes de visas de certains autres pays, un marché des permis de travail permettant à des employeurs et intermédiaires de faire de l'argent avec les permis s'est développé. On estime que ce phénomène est particulièrement répandu dans le cas des permis pour les travailleurs étrangers et que c'est l'un des facteurs qui font que les employeurs préfèrent les travailleurs étrangers à leurs homologues frontaliers, ainsi qu'aux autochtones.

Ces considérations renforcent encore la nécessité d'une application rigoureuse du droit du travail. De plus, des mesures pour limiter le phénomène de rente induit par le régime des permis pourraient également permettre de mettre sur un pied d'égalité l'emploi des Israéliens et celui des non-Israéliens. De plus, la discrimination positive en faveur des travailleurs israéliens *via* des obligations d'obtenir une autorisation de travail pourrait être exploitée. De telles mesures sont préférables à des subventions salariales dans le sens où elles n'impliquent pas de dépenses budgétaires directes. En outre, elles pourraient être plus faciles à mettre en œuvre que des réductions du nombre de permis car il est plus difficile pour les employeurs de s'y opposer. Cela dit, une application plus stricte de la réglementation du travail et des règles en matière de permis pourrait entraîner une augmentation du travail sans papiers et clandestin ; il va sans dire qu'il faudrait surveiller attentivement ce type de réactions.

Possibilités d'action pour réduire la pauvreté chez les retraités

La pauvreté des retraités est relativement élevée : environ un quart des ménages dont le chef de famille a 65 ans et plus sont en dessous du seuil de pauvreté relative. Une partie de la solution réside dans la réduction de la pauvreté et dans l'augmentation des taux d'emploi des personnes d'âge actif, ce qui favorisera davantage l'épargne en vue de la retraite et réduira le risque de pauvreté chez les retraités qui vivent dans des familles étendues¹⁸. Mais il va sans dire que la politique en matière de retraites joue également un rôle en assurant des transferts à ceux qui sont à la retraite et en prévoyant des incitations fiscales et des réglementations en faveur de l'épargne à long terme.

Principales caractéristiques du régime de retraite

Jusque récemment, seul le premier pilier du régime de retraite offrait une couverture universelle. Il comprend une retraite au titre de la sécurité sociale associée à une garantie de ressources soumise à conditions de ressources qui sont regroupées dans le même régime que celui des personnes en âge de travailler décrit plus haut (bien que dans ce cas il soit appelé complément de revenu). Les hommes peuvent prétendre à la retraite à l'âge de 67 ans et les femmes à l'âge de 62 ans à l'heure actuelle (voir le tableau 4.3). La grande

Tableau 4.3. **Éléments clés des retraites du premier et du deuxième pilier**

Premier pilier	
Âge de la retraite	Un barème qui augmente les âges donnant droit à la retraite du NII est entré en vigueur en 2004, l'âge passant de 65 à 67 ans pour les hommes et de 60 à 64 ans pour les femmes. L'âge de la retraite des hommes a atteint 67 ans en 2009, tandis que celui des femmes est de 62 ans et ne devrait pas passer à 64 ans avant 2017. Des limites en termes de rémunérations sont imposées aux bénéficiaires jusqu'à l'âge de 70 ans pour les hommes et 67 ans pour les femmes (bientôt 70 ans).
Cotisations	L'ensemble des cotisations obligatoires versées par les salariés et les employeurs au NII ont plusieurs composantes, dont une concerne les retraites. Les comptes du NII sont fongibles à cet égard, et le montant des cotisations n'a aucun effet sur le paiement des retraites.
Couverture	Universelle dans la pratique. Les exceptions incluent les immigrés qui sont arrivés en Israël alors qu'ils étaient âgés de plus de 60 ans et qui sont couverts par un autre régime de retraite générale.
Montant de la retraite	Le montant de la retraite varie suivant la composition du ménage. Par exemple, en 2009 la retraite versée à une personne seule s'élève à 1 268 NIS par mois et à 1 906 NIS pour un couple.
Complément de revenu	Un complément d'ancienneté augmente la retraite de 2 % pour chaque année de cotisation supplémentaire à taux plein au-delà des dix premières années (un plafond de 50 % de la retraite étant appliqué au complément total). Ainsi, par exemple, la pension versée à une personne seule ayant cotisé à taux plein pendant 35 ans s'élève à 1 902 NIS et à 2 858 NIS pour un couple.
Déductions	Le système de la garantie de ressources garantit, sous conditions de ressources, des niveaux minimum de revenu. En 2009, par exemple, les personnes seules de moins de 80 ans ont un revenu garanti de 2 368 NIS et les couples un revenu garanti de 3 511 NIS.
	Une déduction au titre de l'assurance-maladie est appliquée à la retraite de base (elle est inférieure si l'individu peut prétendre au complément de revenu).
Deuxième pilier	
Cotisations	Depuis janvier 2008, les salariés dont le salaire est inférieur ou égal au salaire brut moyen doivent verser des cotisations obligatoires. À l'origine les taux étaient de 2,5 % mais ils font l'objet d'augmentations par étapes et atteindront 15 % (5 % versés par les salariés et 0 % par les employeurs) d'ici 2013. Cinq points de pourcentage des cotisations sont également affectés aux indemnités de départ. Les cotisations non obligatoires à la nouvelle caisse de retraite se situent généralement entre 5 et 5,5 % pour les salariés.
Incitations fiscales	Les incitations fiscales s'appliquent non seulement aux produits de retraite « classiques » mais aussi à l'épargne <i>via</i> l'assurance-vie et les produits dits de caisses de prévoyance. Les cotisations de l'employeur ne sont pas comptabilisées dans le revenu imposable de l'employé (avec un plafond). Les cotisations de l'employé font l'objet d'un crédit d'impôts de 35 % (non récupérable) (avec un plafond). Le rendement de l'épargne retraite n'est pas imposé.
Autres dimensions	Les paiements (rentes) sont imposés conformément aux règles habituelles de l'impôt sur le revenu, avec les exceptions suivantes : a) un abattement de 35 % s'applique à la rente (avec un plafond équivalent à environ 30 % du salaire moyen) ; et, b) un « point de crédit » supplémentaire (s'élevant à 197 NIS par mois en 2009) est consenti si le conjoint ne travaille pas et ne touche aucune retraite. Les incitations fiscales orientent généralement l'âge de la retraite (ou l'équivalent) vers des produits d'épargne à long terme. Mais il existe également certaines réglementations dans ce domaine. Par exemple, l'épargne de prévoyance ne peut être retirée avant l'âge de 60 ans. Les retraites à cotisations définies incluent une assurance pour les indemnités de départ, dont l'utilisation a un effet sur le montant de la retraite. Depuis janvier 2008, les retraités doivent amortir leur retraite sur la base d'une rente mensuelle (et non, par exemple, procéder à des retraits sur le capital), à moins que la personne n'ait déjà un revenu mensuel d'au moins 4 000 NIS (c'est-à-dire d'environ 60 % du salaire moyen). En 2008, le traitement fiscal des produits d'épargne à long terme a été uniformisé et des dispositions relatives à la portabilité prévoyant des transferts entre instruments ont été introduites (dans le passé, les syndicats et les employeurs optaient souvent pour l'épargne).

majorité de ceux qui atteignent l'âge de la retraite (assurés ou non) peuvent prétendre à la retraite de la sécurité sociale ; parmi les ménages dont le chef de famille est âgé de 65 ans ou plus, près de 90 % touchent à l'heure actuelle la pension du NII (Banque d'Israël, 2008a).

Le deuxième pilier du régime de retraite a été considérablement réformé au cours des 15 dernières années avec le passage de régimes de retraite complémentaires à prestations définies (qui s'étaient avérés non viables sur le plan financier) à des régimes à cotisations définies avec la possibilité de choisir le prestataire. Le deuxième pilier comporte trois éléments clés (voir le tableau 4.3 pour de plus amples détails) :

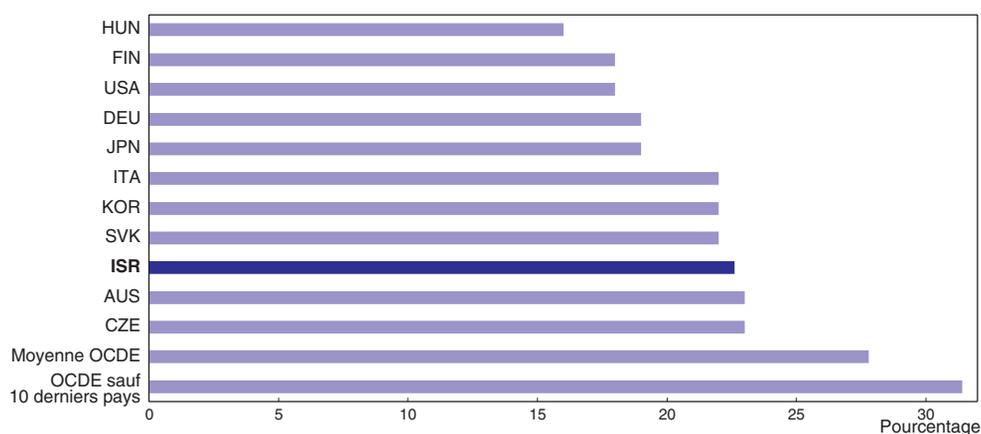
- ▮ *Des retraites complémentaires à prestations définies (Old Pension Funds)*. Elles sont en cours de démantèlement (elles n'ont admis aucun nouveau membre depuis 1995) mais elles représenteront néanmoins une part significative des revenus des retraités pendant encore un certain temps¹⁹.
- ▮ *Des régimes à cotisations définies avec le secteur privé (New Pension Funds)*. Ce secteur s'est considérablement développé avec le démantèlement des caisses à prestations définies. En janvier 2008, des taux de cotisation obligatoire à ces caisses ont été introduits pour les revenus inférieurs ou égaux au salaire brut moyen dans le cadre d'un accord passé entre syndicats et employeurs.
- ▮ *Des avantages fiscaux rattachés à la constitution d'une épargne à long terme et au versement des annuités*. Les avantages fiscaux s'appliquent non seulement à des produits traditionnels de retraite mais aussi aux produits d'assurance-vie et à l'épargne dite de prévoyance²⁰. En fait, la diversité des produits de retraite fait craindre que de nombreux ménages aient des difficultés à faire des choix éclairés et que ceux qui vendent des produits d'épargne à long terme puissent les induire en erreur aisément²¹.

Évaluation de la retraite au titre du premier pilier

Rapporté au salaire brut moyen, le premier pilier du régime de retraite est moins généreux que dans de nombreux pays de l'OCDE. Les calculs types des taux de remplacement de la retraite brute montrent que, même avec le complément de revenu, Israël s'aligne sur les dix pays les moins généreux de l'OCDE (graphique 4.6) avec un taux

Graphique 4.6. **Ensemble du premier pilier des retraites en pourcentage du salaire moyen**

Comparaison entre Israël et les dix derniers pays, 2006



Source : OECD, *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009*.

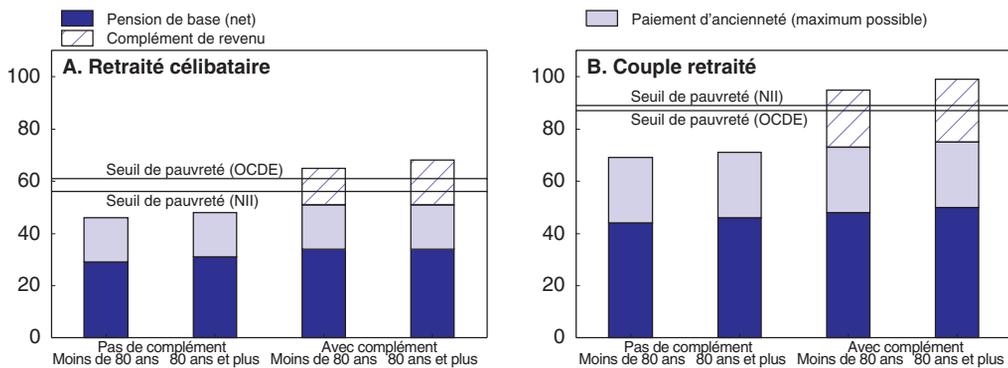
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775421532754>

de remplacement de 22 % comparé à une moyenne de 28 % dans la zone OCDE. Cette comparaison ne reflète bien entendu pas la « générosité » des régimes de retraite dans son ensemble car de nombreux pays disposent également de retraites obligatoires du deuxième pilier, et du reste Israël fait maintenant partie de ce groupe (nous examinerons ce point plus en détail ultérieurement).

Cependant, en ce qui concerne les seuils de pauvreté, le premier pilier du régime de retraite assure, en principe, un revenu adapté aux personnes retraitées seules et en couple. La retraite de base est très modeste, mais des compléments d'ancienneté et/ou un complément de revenu peuvent rapprocher le revenu des seuils voire le faire passer au-dessus. Par exemple, parmi les retraités seuls âgés de moins de 80 ans, la retraite de base nette représente 28 % du salaire minimum, tandis que le seuil de pauvreté est estimé à 61 % avec la méthode de l'OCDE et à 56 % avec celle du NII (voir graphique 4.7). Le

Graphique 4.7. La pension au titre de la sécurité sociale et le complément de revenu

En pourcentage du salaire brut minimum par rapport aux seuils de pauvreté¹



1. Une déduction au titre de l'assurance-maladie est appliquée à la retraite de base ; elle est inférieure si la personne est admise au bénéfice du complément de revenu. Les données se rapportent aux valeurs de 2009. Les seuils de pauvreté sont basés sur les seuils disponibles les plus récents (2005 pour la mesure de l'OCDE et 2006 pour les mesures du NII).

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les données du National Insurance Institute.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775424748827>

complément d'ancienneté peut relever la retraite jusqu'à 44 % du salaire minimum. Et, s'il est admis au bénéfice du complément de revenu, le retraité a un revenu garanti équivalent à 61 % du salaire minimum, ce qui le place au niveau ou au-dessus des seuils de pauvreté estimés. Les résultats sont qualitativement les mêmes pour les personnes de plus de 80 ans et pour les couples de retraités.

Cependant, comme pour la garantie de ressources, seule une petite partie des retraités peut prétendre au complément de revenu, et le complément d'ancienneté est généralement modeste. Par exemple, en 2007 seuls 16 % de ceux qui touchent des retraites générales ont reçu le complément de revenu, même si ce pourcentage est plus élevé une fois prises en compte les dispositions spéciales en faveur des immigrants âgés²². Comme dans le cas des ménages actifs, il est probable que les conditions d'admissibilité limitent d'une certaine manière l'accès des retraités aux prestations soumises à conditions de ressources (voir plus haut). L'accès limité au complément de revenu fait que l'on compte davantage sur la retraite de base et les compléments d'ancienneté. Mais ces derniers sont généralement plus limités que ce que montre le graphique 4.7, qui présente les valeurs

maximum possibles. Par exemple, en 2007, pour quatre bénéficiaires d'une retraite sur cinq le complément d'ancienneté représentait seulement en moyenne 29 % de la retraite de base (comparé au maximum possible de 50 % au bout de 35 ans de cotisations).

Les éléments qui précèdent donnent à penser que les mesures visant à contenir la pauvreté en utilisant les retraites du premier pilier devraient se concentrer sur l'élargissement de l'accès au complément de revenu, plutôt que sur des augmentations de la composante universelle de la retraite, qui pourrait s'avérer coûteuse. Le complément de revenu lui-même semble garantir des revenus proches des seuils de pauvreté, de sorte qu'il ne semble pas nécessaire de fortement en accroître la couverture et le niveau.

En ce qui concerne d'autres dimensions de la retraite du premier pilier, celle des âges de la retraite est particulièrement intéressante. Comme le note le tableau 4.3, l'âge auquel les hommes peuvent prétendre à la pension publique a été relevé à 67 ans, et de ce point de vue Israël est en avance sur de nombreux pays de l'OCDE. L'âge de la retraite des femmes est de 62 ans à l'heure actuelle. S'il est en train d'être relevé, le barème ne le fera passer à 64 ans qu'en 2017 (un taux d'augmentation d'environ trois mois par an). Il s'agit d'un rythme d'augmentation raisonnable, mais le processus pourrait être étendu au-delà de 2017 de façon à finir par placer l'âge de la retraite des femmes au même niveau que celui des hommes.

Les incidences de l'épargne retraite obligatoire du deuxième pilier

L'introduction des nouvelles cotisations obligatoires en janvier 2008 via un accord formel entre les employeurs et les syndicats signifie que la part de retraités qui touchent un revenu d'un régime à cotisations définies est appelée à augmenter fortement ; à l'heure actuelle seule la moitié environ des ménages dont les chefs de famille sont des retraités touchent un revenu d'une caisse de retraite du deuxième pilier (Banque d'Israël, 2008a). Cependant, l'impact total sur les paiements de pensions prendra du temps parce que les taux de cotisation obligatoire sont faibles au départ (voir le tableau 4.3), tandis que les personnes proches de la retraite qui ont été invitées à intégrer des régimes de retraite en 2008 n'auront au départ que de courtes périodes de cotisation.

Il faudrait contrôler de près le respect de l'accord, ses effets indésirables sur les comportements et son impact sur la couverture chez les ménages en général. Il y a un risque qu'il soit peu respecté ; les salariés et les employeurs peuvent trouver des avantages à contourner la réglementation. En effet, d'aucuns pensent que certains détails de l'accord pourraient pousser les employeurs à recourir à des pratiques peu recommandables en termes d'emploi, à savoir la rotation des salariés pour éviter de payer des cotisations ou le recours accru à des travailleurs indépendants²³. Ces facteurs, entre autres, pourraient nuire à la couverture de l'accord.

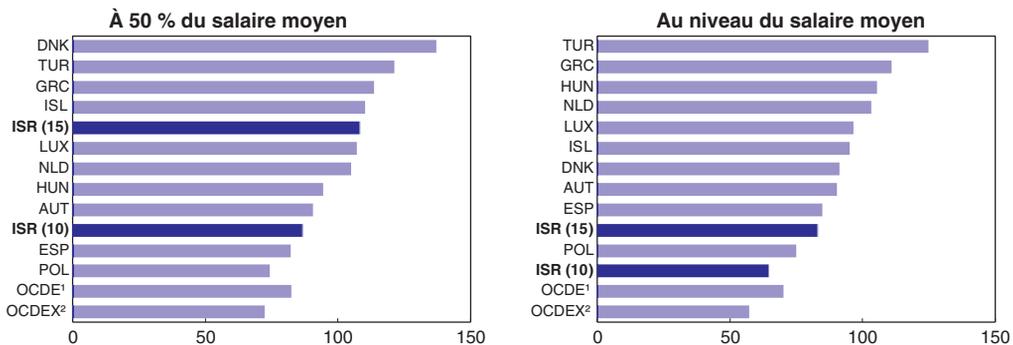
Pendant la mise en place progressive de l'épargne obligatoire, il faudrait en surveiller attentivement les conséquences pour les travailleurs plus âgés afin d'accorder des exemptions temporaires. Aucune exception n'est prévue pour les travailleurs plus âgés, ce qui est inhabituel. Lorsque des programmes analogues ont été introduits ailleurs, les craintes que de courtes périodes de cotisation et que des frais généraux de gestion disproportionnés n'affectent les rendements du marché ont amené les responsables à en dispenser les salariés de plus d'un certain âge. Les cotisations sont faibles au départ dans le cas israélien de sorte que l'engagement financier sera limité pour ceux qui sont proches de la retraite. Mais cela signifie que les prestations peuvent être dérisoires, et que les taux

de rendement effectifs risquent d'être médiocres une fois pris en compte les frais administratifs.

Une fois que l'accord aura pleinement déployé ses effets, la valeur des retraites obligatoires par rapport aux anciennes rémunérations sera bien plus élevée qu'aujourd'hui. D'ici 2013, la cotisation obligatoire devrait atteindre 15 % du salaire brut (plafonné au salaire moyen ; voir le tableau 4.3), ce qui est élevé comparé à des systèmes analogues dans d'autres pays. Par exemple, le taux est de 9 % en Australie, de 8 % en Hongrie et de 9 % en République slovaque (OCDE, 2009). Cela dit, 5 points de pourcentage de la cotisation israélienne sont également affectés à une assurance destinée au versement d'indemnités de départ, de sorte qu'un individu est susceptible de toucher une retraite calculée uniquement sur la base d'un taux de cotisation de 10 % si l'assurance est pleinement utilisée. Pour illustrer l'impact de l'épargne obligatoire, le graphique 4.8 simule

Graphique 4.8. Comparaison internationale des taux de remplacement d'une retraite nette simulés par niveaux de rémunérations, hommes

Dix premiers pays et Israël, y compris les pensions au titre du deuxième pilier



1. Moyenne non pondérée.
2. Moyenne OCDE à l'exclusion des 10 premiers pays.

Source : OCDE, Tiré des modèles de retraite de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775430030580>

le taux de remplacement de la retraite nette pour les hommes qui entament une carrière à plein-temps à l'âge de 20 ans et le compare au calcul équivalent pour les pays de l'OCDE (les calculs tiennent compte d'autres formes de revenu de retraite ainsi que des revenus de régimes obligatoires à cotisations définies). Dans l'hypothèse d'un taux de cotisation de 15 %, le taux de remplacement est de 108 % à la moitié du salaire moyen et de 83 % au salaire moyen. L'hypothèse d'un taux de cotisation de 10 % fait baisser les chiffres à 87 % et 47 %, respectivement. Il est certain que pour un taux de cotisation de 15 % ces taux de remplacement sont élevés comparé à ceux de nombreux pays de l'OCDE, en particulier dans le cas des bas salaires. Sur cette base, le taux de cotisation semblerait trop élevé. Mais comme indiqué plus bas, les groupes vulnérables dans le contexte israélien accumuleront probablement des périodes de cotisation particulièrement courtes, point qui est également soulevé dans l'analyse de la Banque d'Israël (Banque d'Israël, 2008b). Contrairement à l'analyse de la Banque, cependant, les informations disponibles donnent à penser que les évaluations futures ne devraient pas conduire à relever le taux de cotisation au-delà de 15 %.

En ce qui concerne les ménages à faible revenu, les bénéfices nets de l'accord sont incertains. Comme pour les compléments d'ancienneté dans la retraite du premier pilier,

les ménages arabes israéliens et haredim accumuleront probablement beaucoup moins d'années de cotisation que ne l'envisagent les simulations du graphique 4.8. Par ailleurs, il est assez probable qu'ils utiliseront les indemnités de départ. De plus, pour ceux qui peuvent prétendre au complément de revenu à la retraite, le rendement effectif de l'épargne du deuxième pilier est abaissé parce que le revenu des retraites obligatoires réduira le supplément. En outre, la déduction de la cotisation salariale de 5 points de pourcentage peut avoir un effet marginal significatif sur le niveau de vie des ménages à faible revenu. Si de nombreux ménages ne constituaient pas volontairement ce type d'épargne auparavant, cela signifie soit que cette opération n'est pas intéressante pour eux d'un point de vue économique, soit qu'ils prennent systématiquement les « mauvaises » décisions. En ce qui concerne l'ensemble des régimes d'épargne obligatoire, la justification économique repose sur les principes suivants : a) une proportion importante des ménages font preuve de myopie s'agissant de l'épargne-retraite ; et b) il est donc judicieux de rendre obligatoire un niveau d'épargne minimum unique, malgré le risque que ce plancher ne pousse certains ménages prévoyants à constituer une épargne excessive du point de vue du cycle de la vie.

Il faudrait envisager des réformes du traitement fiscal des retraites. Maintenant que l'épargne obligatoire a été mise en place, les incitations fiscales dont bénéficie la contribution à des caisses de retraite sont au moins en partie superflues du point de vue de l'action publique. Les incitations ont de toute manière une valeur quasi nulle pour les ménages à faible revenu parce que d'autres abattements réduisent les impôts à zéro, ou presque. Et en ce qui concerne les titulaires de revenus moyens et supérieurs, les cotisations obligatoires posent semble-t-il maintenant des problèmes de « myopie » en matière d'épargne retraite. En effet, il est assez regrettable que les employeurs et les syndicats aient été autorisés à conclure un accord sans que les allègements fiscaux ne soient ajustés. À un moment donné, il faudra procéder à des réformes afin au moins que les allègements fiscaux dont bénéficie l'épargne retraite s'appliquent uniquement à l'épargne de longue durée supérieure aux niveaux obligatoires. On pourrait également faire en sorte que ces crédits soient « récupérables » de façon à augmenter le rendement à vie de retraites définies pour les personnes à faible revenu. Par exemple, la proposition initiale des pouvoirs publics qui consistait à instaurer un crédit au titre de la retraite obligatoire pour les travailleurs à faible revenu (elle n'a pas été retenue dans l'accord final) pourrait être réactivée. De plus, on pourrait réduire les avantages fiscaux dont bénéficient les paiements de retraite, dans la mesure où ces avantages ne profitent pas non plus particulièrement aux ménages à faible revenu.

Encadré 4.4. **Résumé des recommandations en matière de politique de l'emploi et des affaires sociales**

Allègements fiscaux et versement de prestations

- | Recourir davantage à la réduction de l'impôt sur le revenu d'activités professionnelles : étendre la couverture à l'ensemble du pays, et envisager des augmentations du taux de la réduction et une plus grande différenciation en fonction du nombre d'enfants. Par ailleurs, veiller davantage à l'adoption de ce programme, celle-ci étant limitée à ce jour.

Encadré 4.4. **Résumé des recommandations en matière de politique de l'emploi et des affaires sociales** (suite)

- | 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.

Conditions d'admissibilité et services de l'emploi

- | 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 de l'*Employment Service* 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 de peser 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 à travailler.

Services de garde d'enfants

- | 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.

Réglementation du travail

- | 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, l'application accrue de la réglementation du travail devrait s'accompagner de mesures pour limiter le phénomène de rente induit par le régime des permis.

Retraites

- | 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.
- | Le relèvement de l'âge auquel les femmes peuvent prétendre à la pension publique devrait être prolongé au-delà de 2017 de façon à finir par placer les femmes au même niveau que les 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.
- | Pendant la mise en place progressive de l'épargne obligatoire, il faudrait surveiller attentivement les conséquences pour les travailleurs plus âgés afin d'accorder des exemptions temporaires ; il conviendrait par ailleurs de contrôler de près le respect de l'accord.

Notes

1. Le terme « impôt sur le revenu négatif » est généralement réservé au concept (très peu éprouvé) d'un vaste crédit d'impôt récupérable universel (en réalité un revenu de base universel) qui pourrait rendre inutiles les systèmes de prestations sociales soumis à conditions de ressources.
2. Selon le NII, en 2007, 120 218 familles bénéficiaient d'une prestation de garantie de revenu (*National Insurance Institute*, 2008, p. 123), tandis que pour 404 400 autres les revenus nets se situaient sous le seuil de pauvreté suivant l'indice de pauvreté relative du NII.
3. Le modèle du véhicule ne doit plus être disponible depuis au moins sept ans pour une puissance de moteur de 1 300 cc maximum et au moins 12 ans pour les moteurs allant jusqu'à 1 600 cc.
4. Les exceptions parmi les pays de l'OCDE incluent certains États américains, certaines provinces canadiennes et des cantons suisses.
5. La « base de clientèle » du prestataire inclut certaines personnes qui ont un emploi, par exemple ceux qui ont intégré le programme, ont ensuite trouvé un emploi mais continuent d'avoir droit à la garantie de ressources.
6. Le contrat avec le prestataire prévoit maintenant un paiement représentant 7 % des économies de prestations sociales calculées et des paiements allant de 20 à 30 % de la rémunération annuelle des participants une fois qu'ils ont retrouvé un emploi. Pour de plus amples détails sur les changements apportés au programme en 2007, voir OCDE (2010).
7. Il est intéressant de noter que l'*Employment Service* semble être géré avec relativement peu de moyens. Les comparaisons réalisées par l'OCDE montrent que le nombre de chômeurs enregistrés par membre du personnel du SPE est très élevé en Israël par rapport aux chiffres dont l'on dispose pour les pays de l'OCDE (OCDE, 2010).
8. Selon l'enquête annuelle du NII (*National Insurance Institute*, 2009), les bénéficiaires de la pension d'invalidité étaient au nombre de 150 512 en 2002 et de 194 988 en 2008. Parmi les prestations auxiliaires, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de dépendance par exemple a augmenté, passant de 20 614 à 29 390 sur la même période, ce qui correspond à une augmentation de près de 50 %. Des augmentations d'une ampleur analogue ont été relevées pour d'autres prestations auxiliaires.
9. De plus amples détails sur la réforme sont disponibles sur le site Internet du NII.
10. La procédure d'admission est décrite dans *National Insurance Institute* (2008, p. 202).
11. Les autorités jugent également inquiétante l'augmentation significative des garderies non officielles, c'est pourquoi elles prennent des mesures compensatoires. Les modes de garde privés non agréés sont interdits par la loi. Cependant, selon un rapport mandaté par l'OCDE, quelque 96 000 enfants fréquentaient un mode de garde non agréé en 2008, tandis que 77 600 enfants étaient accueillis dans un mode de garde agréé.
12. Le *State Comptroller and Ombudsman* (2007) indique que seuls 11 % des inspections réalisées par les services de contrôle d'application du ministère de l'Industrie, du Travail et de l'Emploi portaient sur des questions de salaire minimum, proportion qui sous estimait gravement l'ampleur du problème. Le rapport a également constaté que 70 % des cas exigeant un suivi juridique avaient été mis de côté pendant près de 15 mois. D'autres données sur l'application sont citées dans OCDE (2010).
13. Il existe également un système d'indexation comprenant des planchers juridiquement contraignants applicables dans l'ensemble de l'économie aux augmentations de salaire lorsque l'inflation dépasse un certain niveau. L'indexation est partielle, garantissant une augmentation nominale de 90 % de la marge d'inflation au-dessus de 4.25 %. Ce mécanisme est un vestige de l'ancien système complet d'indexation utilisé pour faire face à l'inflation élevée dans les années 70 et 80. Il n'a pas fonctionné depuis 2003 et il est peu probable qu'il influe à nouveau de manière importante sur les salaires à moins que la politique monétaire ne présente de graves défaillances.
14. Le salaire minimum prévu par la loi peut s'écarter légèrement du niveau de 47.5 % du salaire moyen au cours d'une année donnée, en raison du mécanisme annuel d'actualisation. Il est mis à jour au départ en début d'année en fonction de l'indice du coût de la vie, ce qui peut l'amener en dessous ou au dessus du seuil. S'il se situe sous le seuil, il est revalorisé à nouveau en avril.
15. Le programme de prise en charge de la dépendance donne aux individus le droit de bénéficier d'un certain nombre d'heures d'aide à domicile par semaine. Les aides à domicile sont employées par des agences du secteur privé, qui sont rémunérées par les pouvoirs publics. Récemment, la capacité des travailleurs étrangers de passer d'une agence à l'autre a été améliorée, dans le but de réduire les abus à l'égard de ces travailleurs (OCDE, 2010).

16. Les travailleurs originaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza peuvent travailler grâce à des permis liés à leur employeur, qui sont renouvelés tous les mois ou tous les deux ou trois mois, et ils doivent également se soumettre à un contrôle de sécurité annuel. Les coûts du travail hors salaire comprennent différents prélèvements et droits, tels que l'« impôt de péréquation » de 11% (OCDE, 2010).
17. Une procédure distincte s'applique à un nombre restreint de travailleurs spécialisés en dehors de ces domaines. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays de l'OCDE, le système de permis n'exige pas des employeurs qu'ils publient en interne les offres d'emploi ou qu'ils justifient les embauches à l'extérieur avant le recrutement de travailleurs étrangers (OCDE, 2010).
18. Selon le Bureau central des statistiques, 12 % des ménages dont le chef de famille a 65 ans et plus comprennent quatre individus ou plus. Dans la population arabe israélienne, la proportion est de près de 30 % (*Statistical Abstract of Israel*, 2008, tableau 5.7)
19. Les *Old Pension Funds* étaient souvent financés uniquement par les cotisations de l'employeur. Les pouvoirs publics subventionnaient les programmes en proposant des obligations offrant des rendements supérieurs à ceux du marché (les fonds étaient tenus d'investir un certain pourcentage des portefeuilles dans ces obligations). Le démantèlement de ces obligations en 1995 a transféré l'ensemble des salariés du secteur public vers des régimes à cotisations définies et les *Old Pension Funds* restants ont été nationalisés.
20. Les fonds de prévoyance sont de « purs » produits d'épargne, qui excluent notamment toute composante d'assurance. Le rendement est calculé à partir de la part que l'individu possède dans le fonds. Les retraits ne peuvent commencer qu'à l'âge de 60 ans ou plus et, jusqu'à une certaine valeur, ils doivent se faire sous forme de rente.
21. La *Capital Market Insurance and Savings Division* du ministère des Finances a publié un « manuel des retraites », est en train de mettre en place un site Internet interactif et, en coopération avec le ministère de l'Éducation, elle prévoit de faire une plus grande place à l'éducation financière dans les programmes scolaires (OCDE, 2010).
22. Le chiffre de 16 % mentionné dans le corps du texte désigne la part des bénéficiaires du complément de revenu parmi ceux qui ont eu droit à une pension en vertu des conditions normales, notamment un minimum de dix années de cotisations. Toutefois, conformément à un accord spécial entre le NII et le ministère des Finances, celui-ci finance les pensions de certains retraités, principalement des immigrants âgés, qui ne satisfont pas aux critères de cotisation. Apparemment, nombre des bénéficiaires de ce dispositif ont également droit au complément de revenu. Par conséquent, selon le ministère des Finances, la proportion totale de retraités touchant le complément de revenu atteignait 27 % en 2007.
23. La rotation peut se produire parce que les cotisations obligatoires doivent être versées immédiatement pour les salariés qui bénéficient déjà d'un régime de retraite mais ne commencent qu'après six mois d'emploi pour les travailleurs qui n'en bénéficient pas. Ainsi, certains employeurs pourraient être tentés de renvoyer leur personnel disposant d'un régime de retraite et de le remplacer par des travailleurs qui ne sont pas gardés plus de six mois (Banque d'Israël, 2008b).

Bibliographie

- Banque d'Israël (2008a), *Annual Report 2007*, Jérusalem.
- Banque d'Israël (2008b), *Recent Economic Developments*, n° 122, mai-août.
- Banque d'Israël (2009), *Annual Report 2008*, Jérusalem.
- Cohen, Y., Y. Haberfeld, T. Kristal et G. Mundlak (2007), « The State of Organised Labor in Israel », *Journal of Labor Research*, Vol. XXVIII, printemps.
- Raphael, S., M. Stoll et C. Winston (2001), « Can Boosting Minority Car-Ownership Rates Narrow Inter-Racial Employment Gaps? », *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, pp. 99-145.
- National Insurance Institute (2008), *Annual Survey, 2007*, Jérusalem.
- National Insurance Institute (2009), *Annual Survey, 2008*, Jérusalem.
- OCDE (2009), *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009*, Paris.
- OCDE (2010), *Labour Market and Social Policy Review of Israel*, OCDE, Paris.
- State Comptroller and Ombudsman (2007), *Annual Report*, n° 34, Jérusalem.

Chapitre 5

Politiques concernant l'environnement des entreprises

Israël aide les entreprises et favorise la concurrence sur les marchés par des moyens comparables à ceux utilisés dans de nombreux pays de l'OCDE. Les formalités administratives sont toutefois trop lourdes. Des politiques énergiques soutiennent les entreprises : incitations aux investisseurs étrangers, mesures en faveur de l'innovation et aides diverses consenties aux petites et moyennes entreprises (PME). Comme dans beaucoup d'autres pays, l'agriculture bénéficie d'aides substantielles. Beaucoup reste à faire pour instaurer un degré de concurrence suffisant dans les secteurs de l'électricité, de la Poste et des ports maritimes. Dans les infrastructures de transport, des efforts considérables ont été faits pour s'adapter à la croissance démographique rapide, et le déséquilibre qui s'est installé entre transport privé et transport public a accentué les problèmes de congestion des zones urbaines.

Les précédents chapitres ont montré l'inégale qualité de l'environnement des entreprises israéliennes en général. La maîtrise de l'inflation, qui est passée sous la barre des 10 %, ainsi que la réduction de la taille de l'administration et les diminutions d'impôts concomitantes, ont été bénéfiques. Cependant, la persistance d'une lourde dette publique a pu avoir un effet d'éviction sur les investissements des entreprises. De même, les défaillances du système éducatif limitent la disponibilité du capital humain et certaines ressources de main-d'œuvre sont inutilisées, en particulier parmi les Arabes israéliens et les (haredim). Ce chapitre examine de plus près la politique à l'égard des entreprises sous les angles suivants : formalités administratives et réglementation ; programmes de soutien ciblés ; réglementation et politique de la concurrence ; et infrastructures. L'encadré 5.3 résume les recommandations.

Les formalités administratives et la réglementation peuvent encore être améliorées

Classement d'Israël au regard des indicateurs de l'OCDE en matière de formalités administratives et de réglementation

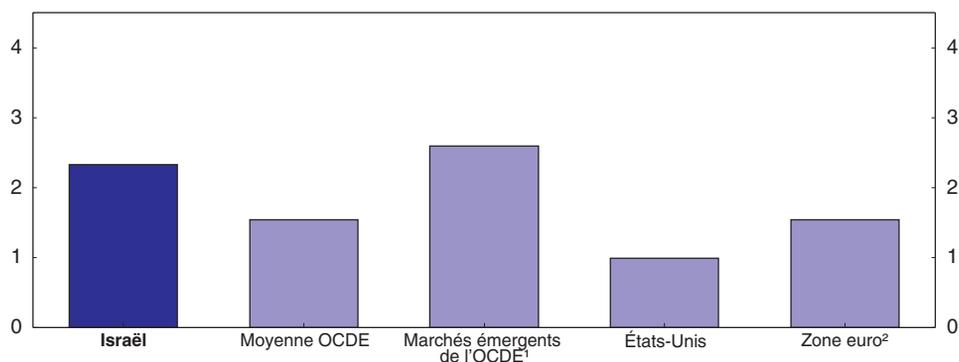
Les indicateurs internationaux tendent à montrer que des améliorations restent à apporter en ce qui concerne l'assouplissement des formalités administratives et de la réglementation applicables au processus de création et d'exploitation des entreprises. Selon la base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) établis provisoirement par l'OCDE pour 2008, Israël obtient une note plus basse (c'est-à-dire meilleure) que celles des pays « émergents » membres de l'OCDE, mais largement supérieure à la moyenne OCDE pour ce qui est du sous-indicateur des formalités administratives imposées à la création d'entreprises (graphique 5.1)¹, qui rend compte notamment du nombre de démarches administratives requises pour créer une entreprise et du délai d'obtention de permis et d'autres formes d'autorisations auprès des autorités administratives. Les résultats provisoires soulignent également le classement médiocre d'Israël en ce qui concerne d'autres sous-indicateurs liés aux formalités administratives. Cela va dans le sens des observations souvent formulées par les décideurs et d'autres acteurs, selon lesquels les obstacles aux affaires demeurent nombreux. Le gouvernement s'emploie à résoudre ces questions et prévoit notamment de rendre la procédure d'autorisation des nouvelles entreprises plus rapide et moins onéreuse.

Incidences du récent projet de loi sur la réforme foncière

On a vu au chapitre premier qu'en principe, la plupart des terres appartiennent à l'État et que de ce fait, le marché foncier est principalement dominé par les locations de longue durée. En août 2009, la Knesset a adopté un projet de loi sur la réforme foncière qui facilitera la propriété privée. Aux termes de ce projet de loi, les locataires de 81 000 hectares de terres détenues par l'Administration foncière israélienne (5 % des terres gérées par cette dernière) pourront devenir propriétaires². La moitié des terres seront disponibles d'ici à 2014 et les autres le seront ultérieurement. Dans les zones périphériques, un prix réglementé peu élevé

Graphique 5.1. **Indice des formalités administratives imposées à la création d'entreprises**

2008



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque, République tchèque, Turquie.

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

Source : OCDE, Base de données RMP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775470263450>

a été fixé tandis que dans les districts centraux, le prix sera fixé d'après la valeur de marché estimée. La superficie relativement faible de terres libérées pour être privatisées s'explique en partie par la crainte que dans certaines régions, des promoteurs réussissent à accaparer le marché en devenant rapidement propriétaires. Pour empêcher cette pratique, la législation prévoit d'autres conditions régissant l'acquisition. La réforme prévoit également des modifications institutionnelles importantes destinées à simplifier et améliorer la gestion. L'Administration foncière israélienne, qui deviendra l'Autorité foncière israélienne, est semble-t-il connue pour son inefficacité et ses lourdeurs administratives. La version initiale du projet de réforme prévoyait que le Fonds national juif, qui possède quelque 12 % des terres, céderait à l'État celles qu'il possède au centre du pays en échange de terres situées en périphérie. Cette proposition a rencontré l'opposition de groupes arabes et du Fonds national juif lui-même, lequel a obtenu une injonction à son encontre devant un tribunal.

Le projet de loi sur la réforme foncière aura vraisemblablement des effets bénéfiques, quoique modérés, sur la réglementation des entreprises. Même si la réforme semble s'accompagner d'un « assainissement » bienvenu de l'administration publique, d'aucuns estiment que l'accession du secteur privé, entreprises et ménages confondus, à la propriété foncière et immobilière, n'aura pas de conséquences très importantes. Du fait que le marché immobilier fonctionne déjà assez efficacement dans le cadre de la location, la réforme proprement dite n'entraîne pas de « libéralisation » notable de ce marché. De même, le passage de la location à la propriété ne modifiera pas sensiblement la réglementation concernant l'aménagement foncier. Cela pourrait toutefois aider certains propriétaires fonciers (en particulier des agriculteurs) à obtenir des prêts plus importants à des conditions plus favorables. Enfin, les réformes de l'administration pourraient faciliter les processus de demande et d'autorisation pour les entreprises. Il est prévu que le projet de loi sur la réforme foncière sera suivi de réformes de la législation relative à la planification et à la construction ; ces réformes auront vraisemblablement de plus fortes incidences sur la réglementation dans le domaine des entreprises.

Complexité de l'aide à l'investissement, à l'innovation et aux PME

Les programmes d'aide aux entreprises mis en œuvre par Israël peuvent être répartis en trois catégories : les incitations à l'investissement, visant principalement à attirer les entreprises dans les régions les plus pauvres ; les mesures en faveur de l'innovation ; et les programmes destinés aux petites et moyennes entreprises (PME). De manière générale, ces programmes ressemblent à ceux que l'on retrouve dans de nombreux pays de l'OCDE.

Allègements fiscaux et aide financière consentis aux projets entièrement nouveaux

Les principales incitations en matière d'investissements sont les allègements fiscaux et les subventions accordés en vertu de la Loi sur l'encouragement à l'investissement en capital. Ces dispositifs visent à attirer des activités de haute technologie ou de recherche-développement financées par des capitaux étrangers dans les régions les plus pauvres du pays, en fonction d'une carte des zones de priorité nationale également utilisée dans d'autres domaines d'action³. De ce fait, l'ampleur des allègements fiscaux et des subventions est fonction du lieu d'implantation des installations, du degré de participation étrangère (plus il est élevé, plus les allègements sont substantiels) et de l'importance de l'investissement. Les aides sont accordées en majeure partie aux zones de « Priorité A », à savoir la Galilée, la vallée du Jourdain, le Neguev et Jérusalem. Elles concernent en général de nouvelles installations ou l'agrandissement d'établissements existants. Pour en bénéficier, les entreprises doivent répondre à certains critères liés à la compétitivité internationale de leur production et au nombre d'emplois créés. Le programme d'incitations à l'investissement s'accompagne de différentes subventions à l'emploi, principalement destinées elles aussi à attirer les entreprises dans certaines régions. La liste des allègements fiscaux et des subventions figure dans l'encadré 5.1.

La politique d'innovation est principalement axée sur l'attribution de subventions de R-D selon un processus concurrentiel

On a vu au chapitre premier que depuis la fin des années 80, les activités de haute technologie et de R-D se sont considérablement développées. Israël a un niveau remarquablement élevé de dépenses de R-D : leur part dans le PIB est supérieure à celle de tous les pays de l'OCDE (graphique 5.2). Même si, à l'évidence, une gamme étendue de mesures influe sur le degré d'innovation industrielle et scientifique (et d'innovation au sens large), le présent document porte essentiellement sur les programmes clés destinés à encourager la recherche à finalité commerciale.

Les mesures en faveur de la R-D et des *start-up* de haute technologie occupent depuis longtemps une place de premier plan dans l'aide publique aux entreprises (Trajtenberg, 2002). Les principaux domaines de R-D sont la chimie et l'électrochimie ; la mécanique et l'électromécanique ; les logiciels ; l'électronique ; la biotechnologie ; et l'informatique. Les technologies élaborées trouvent leur principale application dans les processus industriels et de contrôle ; la médecine et les cosmétiques ; et les transports et communications ; l'agriculture est également un bénéficiaire important.

La politique d'innovation repose essentiellement sur un système de « subventions » semblable à certains égards aux mécanismes mis en œuvre ailleurs, si l'on excepte l'obligation de rembourser le financement lorsqu'un projet engendre des retombées commerciales. À cet égard, elle s'apparente davantage à un système de prêts à haut risque. Ce système est administré par le Bureau du directeur scientifique, qui relève du ministère

Encadré 5.1. Incitations à l'investissement et subventions à l'emploi

Les incitations à l'investissement énumérées ci-dessous sont prévues par la Loi sur l'encouragement à l'investissement en capital :

- ▮ Exonération fiscale temporaire. Exonération de deux à dix ans (en partie en fonction du lieu d'implantation) de l'impôt sur les bénéfices non distribués des sociétés.
- ▮ Taux d'imposition réduits. Plutôt qu'une exonération fiscale, les entreprises peuvent choisir un taux d'imposition réduit pendant sept ans. Elles peuvent également demander des taux d'amortissement accéléré sur leurs immobilisations et leurs immeubles au cours des cinq premières années d'utilisation. Des dispositions particulières sont prévues pour les sociétés étrangères (participation étrangère d'au moins 25 %), qui peuvent bénéficier de taux d'imposition réduits pendant dix ans. Plus la participation étrangère est élevée, plus la réduction est forte.
- ▮ Subventions directes. Des subventions couvrant entre 10 et 24 % du coût de l'investissement dans le développement foncier, les immeubles et les machines et l'équipement sont offertes dans les deux zones prioritaires, à savoir la zone A, qui comprend la Galilée, la vallée du Jourdain, le Neguev et Jérusalem et la zone B, qui comprend la Basse Galilée et le Neguev septentrional.

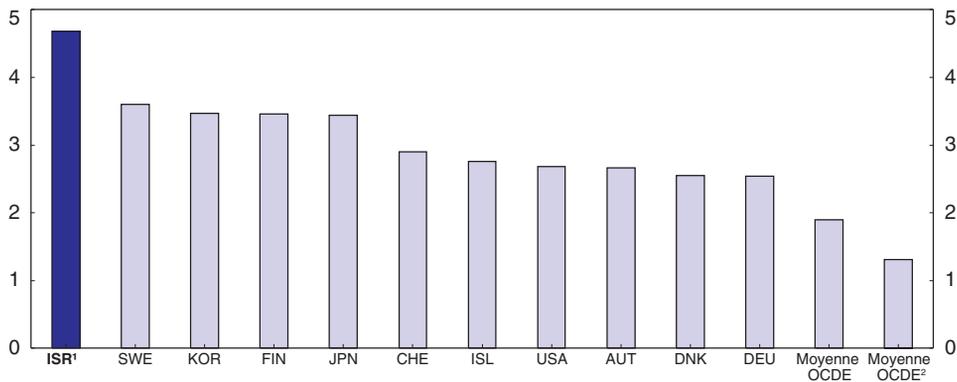
Les employeurs bénéficient également de programmes d'aide à l'emploi :

- ▮ Programme de subvention à l'emploi. Ce programme accorde pendant 30 mois une aide comprise entre 5 et 30 % de la rémunération brute aux entreprises qui démarrent, transfèrent ou étendent leurs activités dans certaines régions et villes. Ce programme couvre la zone prioritaire A et certaines villes désignées (où habitent des populations arabes, druzes, circassiennes et juives ultra-orthodoxes.)
- ▮ Programme destiné à attirer des entreprises de R-D dans le Neguev et en Galilée. L'admissibilité est fonction du coût moyen des salaires assumé par une entreprise donnée (au moins 1.5 ou 2.5 fois la moyenne, selon le dispositif.) L'aide s'établit entre 5 et 45 % du coût et est accordée pendant quatre ans.
- ▮ Subventions à l'emploi de nouveaux immigrants et de résidents de retour au pays très qualifiés. Par exemple, une subvention annuelle pouvant aller jusqu'à 46 140 NIS peut être accordée pour l'emploi d'une personne possédant un doctorat et ce, pendant trois ans pour les nouveaux immigrants et un an pour les résidents de retour au pays. Ce dispositif est administré par le ministère de l'Intégration des immigrants.

de l'Industrie, du Commerce et du Travail. Le ministère est également chargé de divers autres aspects de l'innovation, par exemple des relations entre les entreprises et le monde universitaire. Les subventions sont accordées sur une base concurrentielle et couvrent habituellement entre 66 et 90 % du coût total d'un projet de recherche. Les sociétés qui réussissent à commercialiser leur production doivent rembourser l'aide reçue au Bureau du directeur scientifique en prélevant à cet effet un faible pourcentage de leur chiffre d'affaires annuel. Ces recettes considérables représentent une importante source de fonds pour le Bureau du directeur scientifique.

Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, l'État a appuyé des parcs d'entreprises spéciaux (incubateurs d'entreprises). De nombreux incubateurs appartenant à 100 % à l'État ont été créés dans les années 90 (Modena et Shefer, 1998). Sur les 24 incubateurs toujours actifs aujourd'hui, deux seulement appartiennent à l'État. L'aide publique demeure toutefois importante. Pendant deux ans, les entrepreneurs implantés dans ces

Graphique 5.2. **Comparaison internationale des dépenses de R-D**
En pourcentage du PIB, 2008 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



1. À l'exclusion de la défense.
2. À l'exclusion des 10 premiers.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775470501722>

parcs bénéficient de subventions, d'un soutien administratif et d'une aide à la recherche de financement. Les projets engagés dans un incubateur d'entreprises conjointement avec un investisseur industriel peuvent donner lieu à une subvention représentant 66 % des coûts de R-D. Les incubateurs indépendants peuvent recevoir une subvention couvrant la totalité de leurs coûts de démarrage et de fonctionnement. Dans la plupart des cas, les projets d'incubateurs sont également soumis aux règles de remboursement habituellement applicables aux projets de R-D.

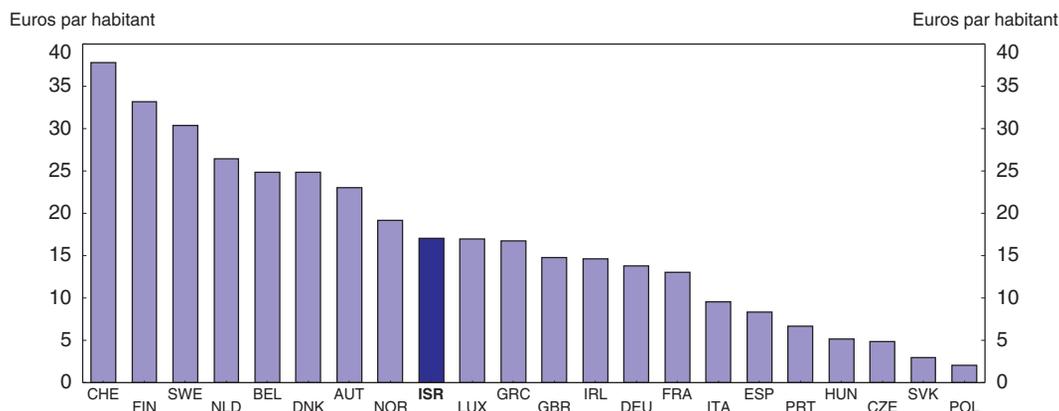
Différents programmes complètent les systèmes de subventions et d'incubateurs d'entreprises :

- ▮ Dans le cadre du financement de préprojet Heznek, l'apport de l'investisseur correspond entièrement à celui de l'État (l'investisseur a éventuellement la possibilité de racheter la part de ce dernier).
- ▮ Le programme Tnufa appuie les efforts initiaux des entrepreneurs individuels pour construire un prototype, déposer un brevet ou concevoir un plan d'exploitation. Les subventions peuvent atteindre 85 % des dépenses autorisées.
- ▮ Les programmes Magneton et Noffar appuient la recherche universitaire appliquée, en particulier dans les domaines de la biotechnologie et de la nanotechnologie.
- ▮ Le programme Magnet soutient la formation de consortiums composés d'entreprises individuelles et d'établissements universitaires.

Certaines sociétés israéliennes engagées dans la recherche bénéficient assez largement de leur statut d'associées de sociétés européennes dans le cadre de projets communs financés par l'UE. L'association avec des sociétés israéliennes présente souvent de l'intérêt compte tenu du savoir-faire de ces dernières et du fait qu'en Israël certains domaines de recherche, notamment la biotechnologie, sont soumis à moins de restrictions. Israël est le seul pays non européen qui participe au Septième programme-cadre de recherche et de développement (7^e PCRD) de l'Union européenne, le programme de recherche le plus ambitieux entrepris par l'UE à ce jour (graphique 5.3).⁴ Le financement concerne principalement des projets de biotechnologie, de nanotechnologie et des technologies de l'information et de la communication.

Graphique 5.3. Fonds de recherche alloués à des pays membres ou non de l'UE dans le cadre du 7^e PCRD

Euro par personne, de 2007 à septembre 2009



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Commission européenne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775485202376>

Aide financière et aide sous forme de conseils aux petites et moyennes entreprises

Les PME sont des acteurs importants du secteur de la haute technologie. De fait, Israël présente la concentration la plus élevée au monde, par habitant, de *start-ups*, dont le nombre est estimé à 4 000 (*Global Information Technology Report 2008-2009* et encadré 5.2). Ce secteur réalise une part importante des exportations de services, en l'occurrence de logiciels et de services associés à l'informatique. En outre, au cours de la dernière décennie, plus de 100 nouvelles entreprises israéliennes ont fait leur entrée à la bourse du NASDAQ. La plupart des activités sont concentrées dans l'agglomération de Tel Aviv mais des parcs industriels situés davantage en périphérie (la *Silicon Wadi*) ont également joué un rôle non négligeable. Mentionnons enfin l'étroite coopération instaurée avec des établissements universitaires (Technion, Institut Weizmann des sciences, Université hébraïque de Jérusalem et Université de Tel Aviv) (*Global Information Technology Report, 2005-2006*).

Au cours des années 90, le soutien apporté aux PME s'est accéléré afin d'encourager l'innovation mais aussi pour donner des emplois aux fortes vagues d'immigrants venus de l'ancienne Union soviétique. La politique à l'égard des PME est conduite par l'Autorité des petites et moyennes entreprises, un organisme autonome à but non lucratif aux comités et conseils duquel siègent des représentants de l'État, d'organisations économiques et du grand public. À l'évidence, les éléments de la politique d'innovation décrits ci-dessus s'appliquent à certaines catégories de PME. C'est par exemple le cas de l'aide apportée aux incubateurs d'entreprises. Il existe toutefois deux programmes d'aide destinés à un éventail plus large d'entreprises (comme ceux engagés dans le cadre de la politique d'innovation, ils relèvent du ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail) : il s'agit du programme de garantie générale des prêts et du programme de tutorat, qui dispense de l'aide sous forme de conseils.

Les garanties de prêts sont consenties par le Fonds public de garantie pour les PME. L'évaluation de solvabilité repose sur des exigences peu sévères en matière de caution (il suffit que l'emprunteur contracte un crédit hypothécaire sur les actifs fixes financés par le prêt et engage sa responsabilité personnelle) et sur la présentation d'un plan d'entreprise. La

Encadré 5.2. Calcul de la part des *start-ups* dans le PIB

La plupart des *start-ups* fabriquent des produits issus de la R-D à l'intention des secteurs des logiciels, de l'électronique et des télécommunications. Il arrive qu'elles soient vendues (souvent à des sociétés étrangères) à un prix élevé sans rapport apparent avec leurs coûts de production, excédents d'exploitation ou recettes enregistrés, et qui reflète plutôt la valeur de leur produit, parfois lui-même incorporel. Par exemple, on recense en 2000 trois rachats d'une ampleur exceptionnelle s'établissant respectivement à 4.8 milliards d'USD, 2.7 milliards d'USD et 1.6 milliard d'USD, ce qui est considérable compte tenu du fait qu'à l'époque, le PIB excédait légèrement les 100 milliards d'USD.

L'estimation de la valeur ajoutée des activités des *start-ups* dans le PIB est malaisée*. Les produits qu'elles mettent au point sont en général inédits et difficilement comparables avec d'autres produits et sont donc évalués sur la base d'un coût de revient majoré d'une marge. Le Bureau central des statistiques estime les coûts d'après des données sur les nouveaux investissements réalisés dans des *start-ups*, émanant de l'Association des fonds de capital-risque et d'autres sources. La marge est calculée à l'aide de données tendanciennes sur les bénéfices des fonds de capital-risque et vise à représenter la marge moyenne, y compris pour les *start-ups* qui n'arrivent pas à percer.

Les activités des *start-ups* sont également traitées selon des méthodes particulières à d'autres égards. La production initiale de logiciels et de R-D est enregistrée comme augmentation des stocks ; leur vente, comme diminution des stocks. La vente de R-D à l'étranger est assimilée à une hausse des exportations ; la vente de R-D à l'intérieur du pays ou son utilisation par l'entreprise elle-même, à un accroissement de la consommation intermédiaire. La vente de logiciels à l'étranger est comptabilisée en tant que hausse des exportations ; celle de logiciels à l'intérieur du pays, en tant que progression de la formation de capital fixe.

* Pour plus de détails, voir Bureau central des statistiques (2006).

durée du prêt peut aller jusqu'à cinq ans pour l'achat d'équipement et est d'un an pour le capital d'exploitation. Les conditions d'admissibilité sont les suivantes : i) l'entreprise ne doit pas compter plus de 70 salariés et son chiffre d'affaires annuel ne doit pas dépasser 5 millions USD ; ii) la ligne de crédit demandée doit servir exclusivement à financer l'activité de la nouvelle entreprise, c'est-à-dire l'implantation d'une nouvelle entreprise ou l'agrandissement d'une entreprise existante (elle ne doit pas servir à financer l'acquisition ou la construction de biens immobiliers ni à acheter des entreprises existantes) ; enfin, iii) le propriétaire de l'entreprise doit investir des fonds propres à hauteur d'au moins 25 % du total du prêt autorisé. Au cours de ses trois premières années d'activité, le Fonds a accordé à quelque 2 800 petites entreprises des garanties de prêts totalisant plus de 600 millions de NIS.

Une aide sous forme de conseils est dispensée par le biais du programme de tutorat, qui subventionne la coopération de spécialistes issus d'entreprises du secteur privé avec des PME. Après examen de l'entreprise, le tuteur met au point un programme correspondant à ses besoins et en accompagne la mise en œuvre. Une base de données exhaustive a été constituée sur les consultants possédant un savoir-faire dans de nombreux domaines : gestion générale ; finance ; production ; commercialisation ; systèmes d'information ; ressources humaines ; et autres domaines pertinents.

Pendant les années 90, l'État a également appuyé le lancement d'un secteur de capital-risque en créant l'entreprise publique Yozma. Première entreprise de

capital-risque à voir le jour en Israël, Yozma a été dotée d'un financement initial de 100 millions USD. Ses activités ont principalement porté, au début, sur le financement direct de *start-ups*. Elle a par la suite cherché à inciter des investisseurs étrangers et du secteur privé à investir dans des *start-ups*. Privatisée en 1997, elle mène aujourd'hui ses activités sous le nom de Yozma II. Selon les estimations, Israël compte actuellement 60 fonds de capital-risque.

Recommandations pratiques générales

La complexité et le manque d'efficacité de l'aide à l'investissement, à l'innovation et aux PME ne sont pas sans rappeler la situation observée dans de nombreux pays de l'OCDE. Cela est en partie inévitable : les arguments économiques en faveur de l'intervention reposent sur des retombées et des externalités crédibles mais difficilement mesurables et les modalités d'intervention possibles sont nombreuses. D'où la tendance à multiplier les cibles dans l'espoir d'en atteindre un certain nombre. À cet égard, il importe que les « utilisateurs finaux » soient informés des possibilités d'aide qui existent et que les différents programmes et leur degré de coordination fassent régulièrement l'objet d'une évaluation rigoureuse. Les recherches menées dans le cadre de la présente *Étude* montrent que des efforts sont faits en ce sens. Les programmes d'incitation à l'investissement font l'objet d'une analyse coûts-avantages régulière afin de déterminer s'il convient de les reconduire (les organismes d'examen sont composés de représentants du Centre israélien des investissements, de la Banque d'Israël, du ministère des Finances, de la Knesset, de l'Association manufacturière israélienne et du monde universitaire). Cela dit, on ignore si les programmes d'innovation ou d'aide aux PME font l'objet d'examens similaires.

S'agissant des incitations à l'investissement prévues dans la Loi sur l'investissement de capitaux, on estime généralement que si leur objectif principal consiste effectivement à favoriser le développement régional, elles sont trop orientées vers les activités à forte intensité de capital et à forte valeur ajoutée. Plus précisément, on leur reproche de ne pas être adaptées à la base de compétences des régions périphériques ni bien harmonisées avec les programmes d'aide à l'emploi parce qu'elles prennent parfois le pas sur l'emploi de travailleurs non qualifiés (Schwartz *et al.*, 2008). Il y a donc lieu de penser qu'un rééquilibrage des incitations à l'investissement serait nécessaire. Il conviendrait peut-être de fixer des exigences plus strictes en matière de création d'emplois et d'étoffer celles qui concernent la formation de la main-d'œuvre. Cela dit, la réduction du chômage dans les zones périphériques nécessitera sans doute des investissements dans d'autres domaines d'action, notamment l'éducation.

Certains pays de l'OCDE ont réduit leurs programmes d'aide et accordé en échange une diminution substantielle du taux de l'impôt sur les sociétés, ce qui pourrait bien représenter une solution intéressante pour Israël (voir le chapitre 2 pour une analyse approfondie de la fiscalité). Par exemple, au début des années 2000, la République slovaque a supprimé un large éventail d'allègements fiscaux consentis aux entreprises et considérablement diminué le taux de l'impôt sur les sociétés (Brook et Leibfritz, 2005). À l'évidence, cette stratégie peut s'avérer rentable lorsque le faible taux d'imposition affiché des entreprises va de pair avec des rentrées importantes et une imposition simplifiée. La mondialisation fait augmenter le nombre de lieux d'implantation possibles pour les entreprises et, peut-on penser, permet notamment à de petits pays de tirer parti d'une fiscalité simple et dénuée d'arbitraire ainsi que de l'aide aux entreprises.

Aide substantielle à l'agriculture

Le secteur agricole israélien est connu pour ses exportations de fruits et légumes, ses techniques perfectionnées de gestion de l'eau et ses mécanismes de production collective dans les *kibboutz* et les *moshav*⁵. Ce secteur représentait auparavant une part importante du PIB global mais sa part dans le total de l'emploi comme dans le produit intérieur n'est maintenant que de 2 %. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les producteurs agricoles reçoivent une aide particulière sous des formes diverses.

Selon une étude approfondie du secteur agricole (OCDE, 2010) le niveau de l'aide a baissé, depuis 2005, tant du point de vue des producteurs qui en ont bénéficié que de son coût pour l'ensemble de l'économie. Cette étude indique toutefois que l'aide continue d'induire de nombreuses distorsions et que d'autres réformes sont nécessaires. Les facteurs de production clés (terres, eau et travailleurs étrangers) suscitent une forte intervention de l'État et les mécanismes d'aide continuent de générer des coûts élevés pour les consommateurs et les contribuables.

L'étude de l'OCDE attire l'attention sur les points suivants :

- | L'État demeure plus présent dans le secteur agricole que dans la plupart des autres secteurs, comme en témoignent les subventions dont continuent de bénéficier l'eau, l'équipement et l'assurance des catastrophes naturelles. De surcroît, l'agriculture reçoit une aide indirecte par le biais du système de permis pour les travailleurs étrangers (encore que cette aide doive diminuer ; voir le chapitre 4). Enfin, des droits élevés protègent le marché local contre l'importation de certains produits. Par le passé, les marchés des produits agricoles étaient contrôlés par des coopératives mais la plupart sont maintenant constituées en société et privatisées, encore qu'elles demeurent fortement réglementées.
- | La composition de l'aide au secteur agricole a induit des distorsions de plus en plus fortes, qui tiennent principalement au fait que la protection aux frontières reste élevée pour les produits agricoles, que les prix locaux dépassent en conséquence les niveaux internationaux et que le soutien des prix du marché est important – il s'agit là d'une des formes d'aide au secteur agricole qui génèrent le plus de distorsions. En outre, l'aide substantielle apportée sous forme de paiements fondés sur l'utilisation variable ou fixe d'intrants est généralement considérée comme inefficace parce que seule une petite fraction des transferts des contribuables entre au bout du compte dans le revenu des agriculteurs. Des mesures créant moins de distorsions sont recommandées : les droits à l'importation de produits agricoles, notamment de fruits et de légumes, pourraient être réduits et simplifiés.
- | En outre, la productivité des eaux à usage agricole peut être encore améliorée, même si Israël est un leader mondial dans la technologie et la gestion de l'irrigation. Le prix de l'eau pour les agriculteurs demeure inférieur à celui que paient les autres consommateurs et au coût d'opportunité de la production d'eau douce. En conséquence, les agriculteurs utilisent l'eau de manière plus intensive que s'ils récupéraient les coûts par le biais de prix plus élevés. Le bilan hydrique demeure très précaire et sera sans doute davantage exposé à la menace que représentent le changement climatique et une croissance démographique soutenue (voir le chapitre 1). Un accord dont on peut se féliciter, intervenu en 2006 entre les pouvoirs publics et les agriculteurs, prévoit des augmentations progressives des redevances d'eau d'ici à 2014, ce qui, selon les autorités, les portera à des niveaux permettant la récupération des coûts.

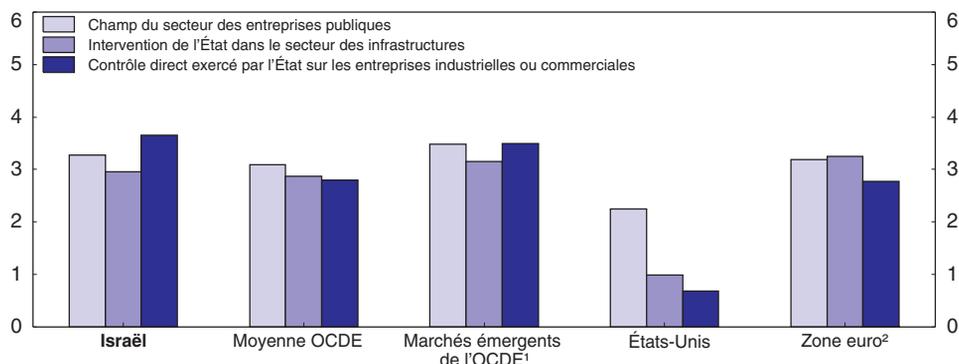
Renforcement de la concurrence : progrès mitigés

Le classement d'Israël en ce qui concerne les indicateurs établis par l'OCDE relatifs à l'intervention des pouvoirs publics dans la conduite des affaires

Les indicateurs RMP provisoires montrent que le rôle de l'État dans le secteur des entreprises est toujours très important à certains égards. Deux indicateurs du degré d'intervention des entreprises publiques et de l'État dans les industries de réseau sont légèrement supérieurs à la moyenne OCDE (graphique 5.4). L'indicateur « Champ du

Graphique 5.4. Indicateur RMP de l'actionnariat public

2008



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

1. Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque, République tchèque, Turquie.

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

Source : OCDE, Base de données RMP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775504313027>

secteur des entreprises publiques » reflète la proportion des grands secteurs d'activité où l'État détient une participation dans au moins une entreprise. L'indicateur « Intervention de l'État dans le secteur des infrastructures » mesure en gros le degré de participation de l'État dans les industries de réseau (gaz, électricité, transport ferroviaire, transport aérien, services postaux et télécommunications). Le troisième indicateur présenté dans la graphique 5.4 (« Contrôle direct exercé par l'État sur les entreprises industrielles et commerciales ») est toutefois assez élevé. L'analyse plus poussée de la base de données RMP montre que cela tient au fait que l'État dispose de pouvoirs particulièrement étendus dans ces entreprises, dans lesquelles il détient encore des participations sous forme d'actions « spécifiques⁶ ». Ces actions donnent par exemple à l'État la possibilité d'intervenir dans les fusions-acquisitions, la modification des coalitions de contrôle, les prises de participation par des investisseurs étrangers, le choix des dirigeants et la gestion stratégique.

Évaluation favorable du droit de la concurrence et de son application

Le régime du droit de la concurrence – la Loi relative aux pratiques restrictives de la concurrence est entrée en vigueur en 1988 – fonctionne bien. Comparativement aux textes précédents, la Loi de 1988 insiste davantage sur le soutien d'une concurrence plus forte sur le marché et est appliquée en conséquence. Comme de coutume, les cartels sont poursuivis en tant qu'infraction en soi. Les exemptions par catégorie sont fondées sur des modèles de l'UE. De même, la législation relative aux monopoles est inspirée de l'approche

de l'UE, et remplace une approche antérieure fondée sur la part de marché. Les fusions sont examinées au moyen d'une analyse approfondie des effets. Les décisions rendues aux termes de la Loi relative aux pratiques restrictives de la concurrence ont concerné les pratiques les plus diverses, ce qui a permis d'affiner la méthode de mise en œuvre à la lumière de l'analyse judiciaire et théorique. Les problèmes de concurrence et de respect du droit de la concurrence figurent en bonne place parmi les priorités du milieu des affaires. Une exclusion du champ d'application du droit de la concurrence est accordée aux secteurs de l'agriculture et du transport maritime international. La mise en œuvre de la Loi relative aux pratiques restrictives de la concurrence est assurée par l'Autorité israélienne de la concurrence, qui exerce son mandat en toute indépendance et dispose de son financement et de son personnel propres. L'Autorité possède des moyens d'enquête poussés et dispose d'un éventail de procédures d'exécution.

Il y a toutefois place pour des améliorations. *Premièrement*, il pourrait être envisagé d'autoriser l'Autorité israélienne de la concurrence à imposer des sanctions civiles, et de lui fournir ainsi un outil d'application supplémentaire, ce qui aurait également pour effet d'inciter les tribunaux à traiter avec plus de sérieux les affaires pénales concernant des ententes injustifiables. *Deuxièmement*, les problèmes de conservation du personnel liés aux écarts salariaux entre le secteur public et le secteur privé compliquent le maintien de la mémoire institutionnelle et du savoir-faire du personnel. À cet égard, il y aurait peut-être lieu d'augmenter les crédits budgétaires affectés à l'Autorité israélienne de la concurrence. *Troisièmement*, le rôle de l'Autorité israélienne de la concurrence en matière de sensibilisation et de réglementation devrait être énoncé de manière plus explicite. C'est à titre d'invitée que l'Autorité a participé à l'élaboration de la réglementation et au règlement des problèmes de concurrence dans les secteurs réglementés, et non en vertu d'une obligation. Aucun programme général d'analyse de l'impact de la réglementation ni aucun examen systématique de la législation et de la réglementation en vigueur n'a été entrepris dans le but de remédier aux problèmes de concurrence. La capacité de l'Autorité israélienne de la concurrence à préconiser des réformes et à conseiller les autorités de réglementation lorsque surviennent de sérieux problèmes de concurrence serait renforcée si sa participation était plus régulière ou obligatoire.

Préoccupations relatives à la compétitivité dans le secteur de la banque de détail

Cinq groupes bancaires basés en Israël détiennent la majeure partie du marché des services bancaires de détail. Les deux principaux groupes sont la Banque Leumi et la Banque Hapoalim ; les trois autres sont First International, Mizrahi-Tefahot et Israel Discount Bank. D'aucuns sont préoccupés depuis longtemps par l'absence de concurrence vigoureuse sur le marché des services de prêts et d'épargne grand public. Dans le cadre d'une réforme engagée en 2005 par le Comité Bachar pour régler ce problème, les banques ont dû céder leurs fonds communs de placement et leurs fonds de prévoyance (en raison des risques de conflits d'intérêts). Cela n'a toutefois pas dissipé les soupçons du public quant au degré de concurrence, s'agissant notamment des frais de services bancaires. C'est pourquoi la Banque d'Israël, en tant qu'autorité de surveillance du secteur, a introduit des règles afin de réduire le nombre d'opérations facturées et d'en harmoniser la description.

La réforme des industries de réseau est fragmentaire

La réforme menée dans les industries de réseau a été fragmentaire, notamment dans l'électricité, ce qui nécessitera la recherche de solutions. L'opérateur historique Israéli

Electricity Corporation (IEC) demeure une entreprise publique à 100 % verticalement intégrée. La législation autorise dorénavant la production d'électricité par le secteur privé. Toutefois, aucun nouveau fournisseur n'est encore entré en activité, même si, selon le ministère des Finances, deux entreprises vont probablement le faire en 2010. Les autres mesures qui ont été prises en faveur de l'ouverture du secteur à la concurrence donnent peu de résultats. Les journaux font état de divergences apparemment tenaces entre l'IEC, les syndicats et les pouvoirs publics autour des problèmes de financement et de la réforme future. Par exemple, l'IEC et ses salariés ne sont pas parvenus à s'entendre sur un train de réformes qui porteraient notamment sur la création de quatre divisions : gestion du réseau, production, transport et commercialisation. Des pourparlers sont en cours en vue de mettre en place une entreprise d'État qui serait chargée d'administrer le réseau afin notamment d'inciter des producteurs privés à entrer sur le marché.

L'instauration de marchés concurrentiels a davantage progressé dans les secteurs du gaz et des télécommunications. C'est une entreprise d'État, Israel Natural Gas Lines Ltd., qui exploite le réseau de gazoducs. Les services aux utilisateurs finaux, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, sont toutefois assurés par des distributeurs privés. La construction d'un nouveau gazoduc qui acheminera le gaz naturel entre El Arish, en Égypte, et Ashkelon, a été achevée en 2008. Le secteur est placé sous la supervision de l'Autorité du gaz naturel, organisme indépendant, et l'adoption de textes législatifs visant à faciliter le changement de fournisseur semble traduire un engagement à l'égard du renforcement de la concurrence.

Dans le secteur des télécommunications, l'opérateur historique Bezeq a été entièrement privatisé et les trois segments de la téléphonie – fixe nationale, fixe internationale et mobile – sont en principe ouverts à la concurrence. Différentes mesures ont été prises pour réduire les obstacles à l'entrée. Par exemple, les obligations de service universel pour les nouveaux entrants sur le marché des services de téléphonie fixe ont été supprimées et des règles relatives à la portabilité du numéro ont été introduites pour faciliter le changement d'opérateur. De plus, les tarifs de téléphonie fixe de Bezeq sont assujettis à des plafonds. Enfin, il n'y a pas encore d'instance autonome de supervision (celle-ci est actuellement assurée par le ministère des Communications) mais il est prévu d'en créer une. Par ailleurs, un rapport publié récemment par l'administration indique que le dégroupage de la boucle locale n'est pas encore terminé, ce qui empêche l'élaboration de forfaits combinant les services de télévision, d'internet et de téléphone (rapport Gronau, 2008). La part de marché de Bezeq recule mais demeure importante dans certains segments ; sa part du marché des services téléphoniques résidentiels a chuté à 75 % et celle du marché téléphonique professionnel est passée sous la barre des 85 %.

Des progrès louables ont également été réalisés dans d'autres secteurs. La compagnie aérienne nationale EL AL a été entièrement privatisée et aux termes d'un accord signé dernièrement avec les autorités de l'UE, des compagnies aériennes à bas coût pourront commencer à assurer certaines liaisons. L'État reste cependant propriétaire à 100 % des aéroports. En outre, le raffinage du pétrole et la distribution des distillats sont maintenant entièrement privatisés. Les contrôles des prix de gros des distillats du pétrole ont été supprimés, encore que le prix de vente au détail de l'essence pour les véhicules automobiles soit toujours fixé selon une méthode fondée sur le prix du pétrole brut.

Certaines industries de réseau n'ont toutefois guère été réformées et les efforts de privatisation et d'introduction ou de renforcement de la concurrence dans certains

domaines doivent se poursuivre. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les services ferroviaires, postaux et de distribution d'eau sont encore intégralement exploités par les opérateurs historiques, dont l'État demeure pratiquement propriétaire à 100 %. L'absence de réforme traduit sans doute en partie la résistance des opérateurs historiques et des syndicats mais aussi les difficultés qu'il y a à concevoir des structures industrielles dont on puisse être certain qu'elles favoriseront une concurrence effective. La Poste israélienne fera l'objet d'une restructuration en vue d'ouvrir certains services à la concurrence. De même, la société des eaux Merkerot (dont l'État est actionnaire à 92 %) devrait être privatisée d'ici à 2010, mais on ignore encore si cette initiative s'accompagnera de mesures d'ouverture à la concurrence. En ce qui concerne le transport ferroviaire (dont l'opérateur historique est Rakevet Yisra'el), la concurrence n'a pas encore été introduite dans les services de fret comme cela a été fait dans de nombreux pays de l'OCDE. La réforme des ports s'est faite lentement. La privatisation des autorités portuaires a débuté en 2005, à l'occasion de la cession des installations à une autre entreprise d'État (Israel Ports Development & Asset Company). Il était prévu que des filiales distinctes seraient créées pour exploiter les ports d'Haïfa, d'Ashdod et d'Eilat, appelés à être privatisés. Les choses se sont toutefois accélérées depuis quelques mois. Les ports d'Haïfa et d'Ashdod seront privatisés à hauteur de 15 % en janvier 2010 puis de 34 % en février 2011. Lors de la troisième étape, qui débutera en février 2020, l'État cédera encore des actions dans les ports d'Ashdod et d'Haïfa, dont il restera actionnaire à 51 %, conservant ainsi une participation majoritaire.

De graves difficultés dans le transport routier et ferroviaire

De bonnes infrastructures de transport revêtent une importance particulière pour certaines entreprises et élargit les possibilités de trajets domicile-travail, ce qui profite aux entreprises comme aux ménages. De manière générale, la facilité des déplacements à l'intérieur d'un pays et l'accessibilité des aéroports et des autres infrastructures de transport peuvent peser considérablement sur les choix des entreprises quant à l'implantation de leurs installations de production et de services.

Au cours de ces dernières décennies, la croissance rapide de la démographie et de la production économique a lourdement pesé sur les infrastructures de transport et posé des difficultés considérables aux décideurs. Le réseau routier est relativement bien développé et les projets de construction font de plus en plus appel aux partenariats public-privé, sans toutefois aboutir dans tous les cas à des résultats probants. La tarification routière n'est pas encore très répandue ; un seul tronçon de route est actuellement à péage. Il est prévu d'instaurer le péage pour l'utilisation d'un tunnel situé au sud de Haïfa, dont l'ouverture aura lieu au milieu de 2010, ainsi que d'un tronçon d'autoroute de 12 kilomètres sur la route 1, près de Tel Aviv.

Le transport public existe principalement sous la forme de services d'autobus subventionnés par l'État et exploités par des sociétés privées. La société Dan est le principal fournisseur dans Tel Aviv et les environs, tandis que la société Egged exploite des réseaux d'autobus locaux dans la plupart des autres villes. Les services aux petites collectivités et les services interurbains sont assurés par Egged et diverses autres sociétés.

Pour l'heure, le rail est assez peu développé par rapport aux autres modes de transport mais la situation évolue. Israel Railways, monopole d'État, exploite les quelques lignes reliant les zones urbaines. La société a dernièrement reçu une enveloppe budgétaire de

32 milliards de NIS pour étendre le réseau. Le projet principal porte sur la construction d'une ligne à grande vitesse entre Tel Aviv et Jérusalem. Il n'existe pas encore de réseaux ferrés urbains mais les choses progressent. Un réseau de métro léger est en cours de construction à Jérusalem dans le cadre d'un partenariat public-privé. Ce projet a toutefois été compromis en raison d'un différend opposant les autorités publiques et le consortium privé. De nombreux retards ont affecté la planification du réseau de métro léger de Tel Aviv et la réalisation du programme de développement à long terme sera plus longue que prévu.

À l'évidence, des efforts sont faits pour améliorer le transport ferroviaire public mais de nombreux acteurs estiment que beaucoup reste à faire, compte tenu de l'importance de la population urbaine et de la forte densité démographique en général (Banque d'Israël, 2007). Ces dernières années, la fréquentation des transports en commun a diminué et ne représentait en 2005 que quelque 20 % du nombre de voyageurs-kilomètres, contre 25 % en 1996. Par comparaison, l'utilisation du réseau routier a progressé rapidement, ce qui a occasionné de graves problèmes de congestion dans les zones urbaines et sur quelques tronçons interurbains, tout en aggravant la pollution.

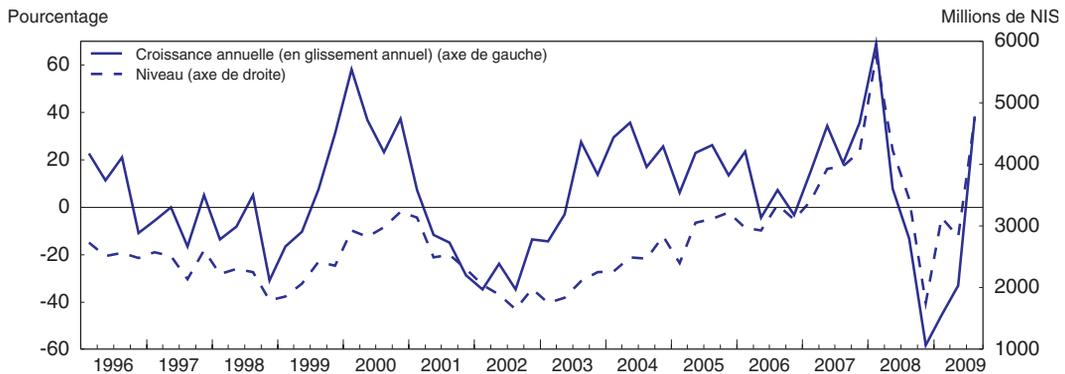
En 2007, une commission parlementaire (Commission Sadan) a recommandé la création d'une autorité nationale des transports, idée qui paraît fort pertinente et à laquelle il conviendrait de donner suite. L'autorité des transports assurerait la coordination des politiques relatives aux modes de transport et conduirait les réformes destinées à moderniser et améliorer les transports publics. Elle veillerait à ce que ceux-ci desservent adéquatement la population et à ce que les caractéristiques de la demande locale, notamment des communautés arabe israélienne et ultra-orthodoxe, soient prises en compte.

Il faudrait également que les autorités locales assument un rôle plus important dans la planification, le financement et l'exploitation des réseaux de transport en commun et de transport routier. Les principaux acteurs sont le ministère des Transports et le ministère des Finances ainsi que les différentes sociétés publiques et privées engagées dans la prestation des services. C'est là une situation peu fréquente dans les pays de l'OCDE, où la plupart des zones métropolitaines sont dotées d'une autorité des transports. Cette autorité dispose de pouvoirs substantiels en matière de développement du transport local, dont elle est partie prenante et dont elle assume les risques comme les réussites. D'aucuns estiment que l'absence d'autorité locale solide explique les problèmes de coordination en matière de développement des transports urbains et les faibles progrès dans l'amélioration des réseaux ferrés urbains.

L'investissement public dans les infrastructures de transport a progressé de manière on ne peut plus irrégulière (graphique 5.5). Un rythme d'investissement inégal se justifie parfois. Par exemple, le « report » des investissements pendant les périodes de difficultés budgétaires peut procurer des avantages macroéconomiques qui compensent le coût d'opportunité lié à un certain retard dans l'achèvement des infrastructures. Cette pratique trouve cependant ses limites lorsque les objectifs relatifs aux infrastructures sont exagérément subordonnés à d'autres priorités. Certains pays de l'OCDE ont tenté de remédier à ce problème. Ainsi, c'est en partie pour cela que le Royaume-Uni s'est efforcé de cantonner les dépenses d'infrastructures par des règles budgétaires traitant les dépenses d'investissement différemment des dépenses courantes. Cette brève évaluation ne permet pas d'affirmer la nécessité de ce type de mécanisme dans le cadre israélien, mais c'est une question qui mérite d'être examinée.

Graphique 5.5. Investissement dans les infrastructures de transport terrestre

Prix en chaîne constants de 2005



Note : Pour des raisons techniques, ces données utilisent des statistiques israéliennes officielles qui comprennent des données concernant les hauteurs du Golan, Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie.

Source : Bureau central des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/775541752701>

Encadré 5.3. Résumé des recommandations concernant la politique à l'égard des entreprises

Aide aux entreprises

- | 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.
- | 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

- | 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 d'énoncer de manière plus explicite son rôle de sensibilisation et de réglementation.
- | Dans le secteur de l'électricité, continuer de chercher une solution à l'impasse de la réforme de la Société israélienne d'électricité.
- | 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 dégroupant la boucle locale.
- | Poursuivre les efforts visant à privatiser la Poste, les ports maritimes et les eaux et à y renforcer la concurrence.
- | 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.
- | 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.

Notes

1. Pour plus de détails concernant la base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits (RMP), voir Wölfl et al. (2009) et le site Internet de l'OCDE.
2. Le désert du Neguev, qui couvre 55 % de la superficie d'Israël, a une très faible densité de population.
3. Le programme des zones de priorité nationale est revu chaque année et l'éventuelle modification de leur délimitation ajoute en conséquence une certaine part d'incertitude pour les entreprises investisseuses qui évaluent des lieux d'implantation.
4. Le Septième programme cadre (7^e PC) est le principal instrument de l'Union européenne pour le financement de la recherche au cours de la période 2007-13. Il chapeaute l'ensemble des initiatives de l'UE en rapport avec la recherche. Le budget total du 7^e PC est de 51 milliards EUR sur sept ans.
5. Les *kibboutz* étaient par le passé des communautés tournées vers l'agriculture ; aujourd'hui, celle-ci a été remplacée par d'autres activités, axées par exemple sur l'exploitation d'installations industrielles et d'entreprises de haute technologie. Les *kibboutz* reposaient auparavant sur un principe rigoureux d'équité communautaire ; les *kibboutzniks* ne possédaient à titre individuel ni terre, ni maison, ni même vêtements (les conditions sont maintenant moins strictes.) Les *moshav* ressemblent aux *kibboutz*, mais ces fermes sont généralement la propriété de particuliers et la dimension collective n'est pas aussi prononcée.
6. Dans les faits, le contrôle de l'État ne s'exerce pas par le biais des « actions spécifiques » (qui ont été supprimées) mais de décrets dits « d'intérêt vital » destinées à assurer la protection des sociétés privatisées. Ces mécanismes ont été introduits en 2003 et quatre décrets ont été adoptés depuis.

Bibliographie

- Banque d'Israël (2007), *Annual Report 2006*, Jérusalem, Israël.
- Brook, A.-M. et W. Leibfritz (2005), « Slovakia's Introduction of a Flat Tax as Part of Wider Economic Reforms », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 448.
- Bureau central des statistiques d'Israël (2006), « Le développement rapide de la mondialisation pose des problèmes de mesure et d'analyse dans les comptes nationaux », document soumis à l'occasion de la *Conférence des statisticiens européens*, Genève, Suisse.
- Global Information Technology Report (2005-2006), *Israel: Factors in the Emergence of an ICT Powerhouse*, Forum économique mondial, Davos, Suisse.
- Global Information Technology Report (2008-2009), *Mobility in a Networked World*, Forum économique mondial, Davos, Suisse.
- Modena, V. et D. Shefer (1998), « Technological Incubators as Creators of New High Technology Firms in Israel », 38^e congrès de l'Association européenne de science régionale, Vienne, Autriche.
- OCDE (2010), *A Review of Agricultural Policies in Israel*, OCDE, Paris.
- Schwartz, D., J. Pelzman et M. Keren (2008), « The Ineffectiveness of Location Incentive Programs: Evidence from Puerto Rico and Israel », *Economic Development Quarterly*, vol. 22, p. 167-179.
- Trajtenberg, M. (2002), « Government Support for Commercial R&D: Lessons from the Israel Experience », *Innovation Policy and the Economy*, vol. 2, p. 79-134.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Koźluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries - Insights From a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2009 21 2 P) ISBN 978-92-64-07665-5 – n° 57072 2010

Études économiques de l'OCDE

ISRAËL

THÈMES : CADRE DE LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE, ÉDUCATION, POLITIQUE SOCIALE

Dernières parutions

Allemagne, mars 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Canada, juin 2008
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2010
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Brésil, juillet 2009
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Israël, janvier 2010
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009
Slovénie, juillet 2009
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à : SourceOECD@oecd.org.

Volume 2009/21 – Janvier 2010
Supplément n° 3

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2009
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-07665-5
10 2009 21 2 P



9 789264 076655