



Études économiques de l'OCDE

ISRAËL

DÉCEMBRE 2011



**Études économiques
de l'OCDE :
Israël
2011**



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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Israël 2011*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2011-fr

ISBN 978-92-64-03806-6 (imprimé)
ISBN 978-92-64-03807-3 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Israël
ISSN 2225-1855 (imprimé)
ISSN 2225-1863 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © Shutterstock/Dmitry Pistrov

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

© OCDE 2012

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	8
Évaluation et recommandations	11
Politique monétaire et stabilité financière	14
Politique budgétaire	21
Politiques relatives à l'enseignement, à l'emploi et à la protection sociale	31
Progrès accomplis en termes d'amélioration de l'environnement des entreprises ..	36
Questions environnementales	40
Bibliographie	45
Annexe A1. Progrès des réformes structurelles	46
Chapitre 1. Marché du logement : comment améliorer le cadre de politique économique ?	51
Principales caractéristiques du secteur du logement	52
Tour d'horizon des enjeux de la politique économique	59
Réactivité de l'offre : simplifier la réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme	61
Politiques relatives à l'acquisition, à la détention et à la vente de biens immobiliers et fonciers	64
Aide publique au logement	69
Notes	77
Bibliographie	77
Annexe 1.A1. Informations complémentaires sur l'aide au logement	78
Chapitre 2. Enjeux de la finance privée	81
Évolutions majeures	82
Contexte	83
Structure de la supervision financière et dispositions en matière de surveillance macroprudentielle	87
Dans la banque, les cadres institutionnel et réglementaire sont en mesure de répondre aux défis	89
Vulnérabilités du marché des obligations de sociétés et questions connexes pour les fonds institutionnels	91
Les incitations et options d'épargne institutionnelle offertes aux ménages pourraient être améliorées	94
Questions de concurrence et de gouvernement d'entreprise	98
Notes	108
Bibliographie	109
Annexe 2.A1. Principales dispositions législatives applicables au secteur financier	110

Chapitre 3. Relever les défis dans le secteur énergétique	111
Aspects clés du secteur énergétique	113
Comment la puissance publique peut-elle gérer au mieux les ressources en gaz naturel ?	114
La concurrence pourrait être développée dans la production et la distribution d'électricité	122
Effets environnementaux de la consommation d'énergie	126
Notes	139
Bibliographie	140

Encadrés

1. Principales recommandations en matière de politique monétaire et de réglementation des marchés de capitaux	20
2. Principales recommandations en matière de politique budgétaire	30
3. Principales recommandations en matière de politiques relatives à l'enseignement, à l'emploi et à la protection sociale	35
4. Principales recommandations en matière d'environnement des entreprises ...	40
5. Principales recommandations en matière de politiques environnementales liées à l'énergie	43
1.1. Influence de la location sur le marché du logement	63
1.2. Zones de priorité nationale	74
1.3. Recommandations en vue d'améliorer la politique économique sur le marché du logement	76
2.1. Mesures temporaires prises pour soutenir les marchés financiers durant la crise de 2008-09	87
2.2. Avantages et inconvénients des groupes d'entreprises	101
2.3. Restrictions à la détention du capital des entités financières en Corée	106
2.4. Recommandations relatives au secteur financier privé	107
3.1. Simulations de fonds souverains	121
3.2. Principales caractéristiques du système de fixation des tarifs d'électricité par la PUA	124
3.3. Détail de la taxe à l'achat sur les véhicules	134
3.4. Recommandations relatives aux politiques de l'énergie	138

Tableaux

1. Perspectives économiques à court terme	13
2. Principaux points des recommandations de la Commission Trajtenberg	25
1.1. Principaux déterminants du marché du logement	52
1.2. Enjeux structurels du marché du logement	60
1.3. Évolution récente de la réglementation des prêts hypothécaires	66
1.4. Impôts et taxes sur l'achat d'un logement	67
1.5. Dispositifs d'aide au logement de l'administration centrale	70
1.6. Système de points utilisé pour évaluer les droits au logement social et aux prêts hypothécaires aidés	73
2.1. Réglementation des cotisations et fiscalité de l'épargne retraite du deuxième pilier	96
2.2. Quelques caractéristiques des produits d'épargne longue	98
2.3. Les cinq premiers groupes bancaires	99

2.4. Les six premiers assureurs	99
2.5. Dispositions de la législation sur les sociétés et les banques relatives au gouvernement d'entreprise	103
2.6. Restrictions applicables aux prêts et investissements des banques et fonds . . .	105
3.1. Principaux organes responsables des politiques énergétiques et des politiques qui s'y rattachent)	112
3.2. Récapitulation des réserves et approvisionnements de gaz naturel (en novembre 2011).	116
3.3. Prix implicites du carbone dans les droits d'accise sur les combustibles primaires	130
3.4. Avancement des plans visant le développement de la production d'électricité d'origine solaire et éolienne.	131
3.5. Principaux mécanismes d'incitation en faveur des énergies renouvelables	132

Graphiques

1. Une reprise relativement vigoureuse mais un ralentissement récent	12
2. Principaux problèmes à long terme	14
3. Enjeux actuels de la politique monétaire	16
4. Résultats budgétaires	21
5. Dépenses civiles primaires et dépenses totales des administrations publiques. . .	23
6. Scénarios budgétaires fondés sur le respect des objectifs de déficit et la nouvelle règle de dépenses	24
7. Indicateurs fiscaux	26
8. Indicateurs relatifs à l'enseignement et au marché du travail.	32
9. Indicateurs des politiques relatives aux entreprises	37
10. Indicateurs environnementaux.	41
1.1. Évolution à long terme des prix et de l'activité dans la construction	55
1.2. L'envolée récente des prix des logements	56
1.3. Répartition des différents modes d'occupation selon les pays	57
1.4. Répartition des ménages et prix des logements dans les régions	58
1.5. Réactivité de l'offre par rapport à la pénurie de terrains et à la réglementation en matière d'urbanisme	62
1.6. Comparaison internationale des coûts de transaction liés à l'achat d'un logement	66
1.7. Comparaison internationale des impôts périodiques sur la propriété immobilière.	68
1.8. Dépenses de l'administration centrale au titre des allocations logement et de l'aide à l'accession à la propriété	69
1.9. Évolution du nombre de ménages bénéficiaires de l'aide au logement	71
1.10. Réglementation des baux sur le marché privé, 2009	72
1.11. Exemples de prêts disponibles dans le cadre du dispositif général de crédit hypothécaire aidé	75
2.1. Encours de la dette ventilé selon différents critères	83
2.2. Développement du marché des obligations de sociétés	85
2.3. Évolutions dans le secteur financier depuis 2008.	86
2.4. Indicateurs de risque et de solvabilité dans le secteur bancaire	90
2.5. Répartition et composition des portefeuilles des fonds institutionnels.	94
2.6. Comparaison internationale des taux de remplacement nets à la retraite simulés par niveaux de rémunération, pour les hommes	96

2.7. Poids en Bourse des 10 premiers groupes familiaux ou conglomérats	100
3.1. Parts relatives des énergies primaires : comparaison internationale	113
3.2. Intensité énergétique et émissions de CO ₂ : comparaison internationale	115
3.3. Réserves de gaz naturel : comparaison internationale	117
3.4. Scénario possible de production et de demande pour le gaz naturel israélien	117
3.5. Comparaison du prélèvement gouvernemental avec le nouveau régime de taxes et royalties	120
3.6. Simulation du fonds souverain	122
3.7. Tarifs de l'électricité pour les ménages	125
3.8. Objectif d'Israël en matière d'émissions de GES.	127
3.9. Comparaison internationale de l'évolution des émissions découlant des objectifs relatifs aux GES.	128
3.10. Objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité pour 2020.	128
3.11. Indicateurs de l'activité de transport	133
3.12. Prix et taxes sur l'essence et le gazole	135
3.13. Taxes sur l'essence et le gazole comparées aux estimations des externalités	136

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques d'Israël ont été évaluées par le Comité le 2 novembre 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 18 novembre 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Philip Hemming sous la direction de Peter Jarrett. L'assistance technique a été assurée par Françoise Correia.

L'étude précédente d'Israël a été publiée en janvier 2010.

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, 2010

	LE PAYS		
Superficie totale (1 000 km ²)	22.1	Superficie des terres (1 000 km ²)	21.6
	LA POPULATION		
Population, moyenne (1 000)	7 623.6	Population active civile (1 000)	3 147.1
dont :		dont :	
Juifs	5 753.3	Juifs	2 656.7
Arabes	1 554.7	Arabes	407.8
Population moins de 15 ans (% du total)	28.0	Emploi (1 000)	2 938.2
Population âgée de 15 à 64 ans (% du total)	62.2	dont (% du total) :	
Population de plus de 65 ans (% du total)	9.9	Agriculture, sylviculture et pêche	1.6
Population des principales agglomérations (31 décembre, 1 000 personnes)		Industries manufacturières	14.3
Région de Tel Aviv	1 285	Commerce (gros et détail)	13.3
Région de Jérusalem	945	Affaires	14.7
Haifa	541	Éducation, santé et services à la collectivité	28.1
	LE GOUVERNEMENT		
Composition de l'actuelle Knesset :		Gouvernement actuel : coalition	
Kadima	28	Dernière élection générale : février 2009	
Likoud	27		
Israël Beytenou	15	Administrations publiques (% du PIB)	
Travaillistes	13	Dépenses totales	42.6
Shas	11	Recettes totales	38.7
Judaïsme unifié de la Torah	5	Dette publique brute	76.2
Partis politiques ayant moins de cinq sièges	21		
	LA PRODUCTION		
Produit intérieur brut (NIS milliards)	813.0	PIB par habitant (NIS)	106 645
	LE COMMERCE EXTÉRIEUR		
Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Diamants	22.2	Pétrole et produits dérivés du pétrole	14.7
Produits chimiques et dérivés	23.1	Produits chimiques et dérivés	11.6
Télécommunications, enregistrements et copies	5.9	Équipements et transport	28.3
Machines et appareils électriques, pièces détachées	9.2	Véhicules	7.4
Pétrole et produits dérivés du pétrole	4.8	Diamants (bruts)	14.4
	LA MONNAIE		
Unité monétaire : Nouveau shekel israélien		Unité monétaire par dollar des États-Unis, moyenne journalière :	
		Année 2010	3.7305
		Octobre 2011	3.6849

Résumé

L'économie d'Israël, y compris son secteur financier, est sortie de la crise de 2008-09 dans un état raisonnablement bon, mais elle souffre aujourd'hui de la dégradation des perspectives économiques mondiales. En outre, les tensions géopolitiques sont fortes, et la « révolte des tentes » a ajouté une nouvelle dimension aux priorités socio-économiques. La Banque d'Israël a opportunément assoupli sa politique monétaire en réduisant son taux directeur.

Les analyses réalisées pour cette Étude soulignent la nécessité de prendre en considération d'autres questions financières :

- Le retour ordonné au calme sur le marché du logement risque de ne pas se réaliser, et il faudra peut-être prendre de nouvelles mesures appropriées dans le domaine macroprudentiel pour faire face à la situation.
- La précédente récession a révélé des défaillances sur le marché des obligations de sociétés. Des règles plus strictes devraient être adoptées si les initiatives prises pour renforcer la transparence et améliorer les lignes directrices applicables ne débouchent pas sur un renforcement sensible de la diligence attendue de différents acteurs, qui s'est révélée clairement insuffisante.
- Le taux de cotisation au régime de retraite obligatoire, qui devrait maintenant atteindre à terme 17,5 %, est élevé, et le projet d'instaurer un ajustement du portefeuille au cours du cycle de vie est bienvenu. Néanmoins, une réforme du régime d'imposition des retraites s'impose, et les produits d'épargne-retraite devraient être simplifiés.
- La surveillance du système financier exige une étroite coordination entre les différentes autorités de régulation, et une surveillance renforcée des grands groupes en Israël. Il faudrait finalement, dans le cadre d'une évaluation plus générale du contrôle des marchés financiers, dissocier du ministère des Finances l'organisme de surveillance chargé des marchés financiers, des assurances et de l'épargne afin de garantir qu'il soit effectivement indépendant, et perçu comme tel.

La politique budgétaire est saine, mais le niveau de la dette publique reste excessivement élevé en proportion du produit intérieur brut (PIB) :

- La réalisation des objectifs de déficit nécessaires pour ramener la dette publique à 60 % du PIB d'ici à 2020 devrait demeurer hautement prioritaire, mais ce niveau d'endettement ne doit être considéré que comme un objectif intermédiaire.
- Comparée à la précédente, la nouvelle règle de dépenses permet une augmentation bienvenue des dépenses civiles au fil du temps. Il faudrait cependant ne pas rouvrir le budget de 2012 et, au-delà de cet horizon, il faudrait résister à une croissance des dépenses nettement plus rapide que celle qu'autorise la règle en raison des coûts économiques de la mobilisation des recettes nécessaires.
- Malgré les avantages qui en auraient découlé, l'annulation probable du programme actuel de réductions du taux de l'impôt sur les sociétés et des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques contribuera à maintenir les recettes à un niveau permettant d'atteindre les objectifs de déficit. Néanmoins, des mesures supplémentaires destinées à accroître les recettes seront nécessaires. À cet égard, les autorités devraient explorer les possibilités

d'engager des réformes fiscales permettant de faire d'une pierre deux coups (en supprimant des exonérations qui rétrécissent l'assiette d'imposition, ou en alourdissant la fiscalité écologique, par exemple) et de recourir à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). De fait, il faudrait s'opposer avec force à l'application de taux préférentiels de TVA.

- La réforme du système de taxes et de redevances applicables au gaz naturel et au pétrole est louable. Il faudrait maintenant mettre en place un fonds souverain géré de façon indépendante, avec un taux de prélèvement assez faible, pour cantonner les recettes provenant de ces hydrocarbures.

Les insuffisances des politiques éducatives et sociales expliquent en partie le taux élevé de pauvreté, surtout parmi les Arabes israéliens et les Juifs ultra-orthodoxes, ainsi que les profondes lignes de fracture socio-économiques observés en conséquence en Israël, mais elles compromettent aussi le développement du vivier de compétences de l'économie :

- Depuis l'analyse approfondie réalisée pour la précédente Étude, des progrès ont été accomplis en matière de réforme de l'éducation, mais les autorités devraient encore encourager plus fermement les établissements scolaires ultra-orthodoxes à renforcer les compétences professionnelles de leurs élèves. S'agissant des politiques sociales et relatives au marché du travail, les réformes adoptées devraient inclure le lancement d'un nouveau programme de services privés de placement et une extension de l'augmentation sensible du crédit d'impôt sur les revenus d'activité pour les mères de famille, décidée récemment.
- D'après les conclusions de l'examen approfondi du marché du logement réalisé pour cette Étude, l'ampleur des exonérations fiscales accordées aux propriétaires occupants et aux investisseurs immobiliers devrait être revue à la baisse, et la politique du logement axée davantage sur le soutien du marché locatif ainsi que sur les ménages à bas revenu. Des dispositions juridiques précisant les droits et responsabilités minimums des bailleurs et des locataires devraient être adoptées, pour stimuler le développement du marché locatif.

Les politiques structurelles sont globalement favorables à l'activité des entreprises, mais la concurrence est assez faible dans un certain nombre de secteurs :

- Si les mesures proposées pour rationaliser les procédures administratives en matière d'aménagement du territoire et de promotion immobilière sont bienvenues, l'équilibre des pouvoirs ne doit pas être compromis dans le cadre du système d'aménagement du territoire.
- Dans le secteur financier, la dissociation proposée des établissements financiers qui appartiennent à des grands groupes israéliens de ces derniers permettrait d'améliorer le gouvernement d'entreprise et de réduire les possibilités de subventionnement croisé opaque.
- Dans le domaine de l'énergie, les pouvoirs publics doivent renforcer leur engagement en faveur d'une approche fondée sur le jeu du marché dans le secteur de l'électricité, en commençant par réformer en profondeur la Compagnie d'électricité d'Israël (IEC, Israel Electricity Corporation).

Comme ailleurs, les enjeux clés de la politique environnementale, notamment la question des émissions de gaz à effet de serre (GES), sont liés à la consommation d'énergie :

- Une plus grande place devrait être faite aux instruments s'appliquant à l'ensemble de l'économie, par le biais d'une participation accrue d'Israël aux échanges internationaux de droits d'émission de GES, et de la transformation des droits d'accise qui sont déjà prélevés sur les combustibles primaires en taxe carbone.
- Les autorités devraient développer les transports publics, tout en alignant plus étroitement les taxes et redevances liées à l'utilisation des véhicules automobiles sur les externalités environnementales.

Évaluation et recommandations

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

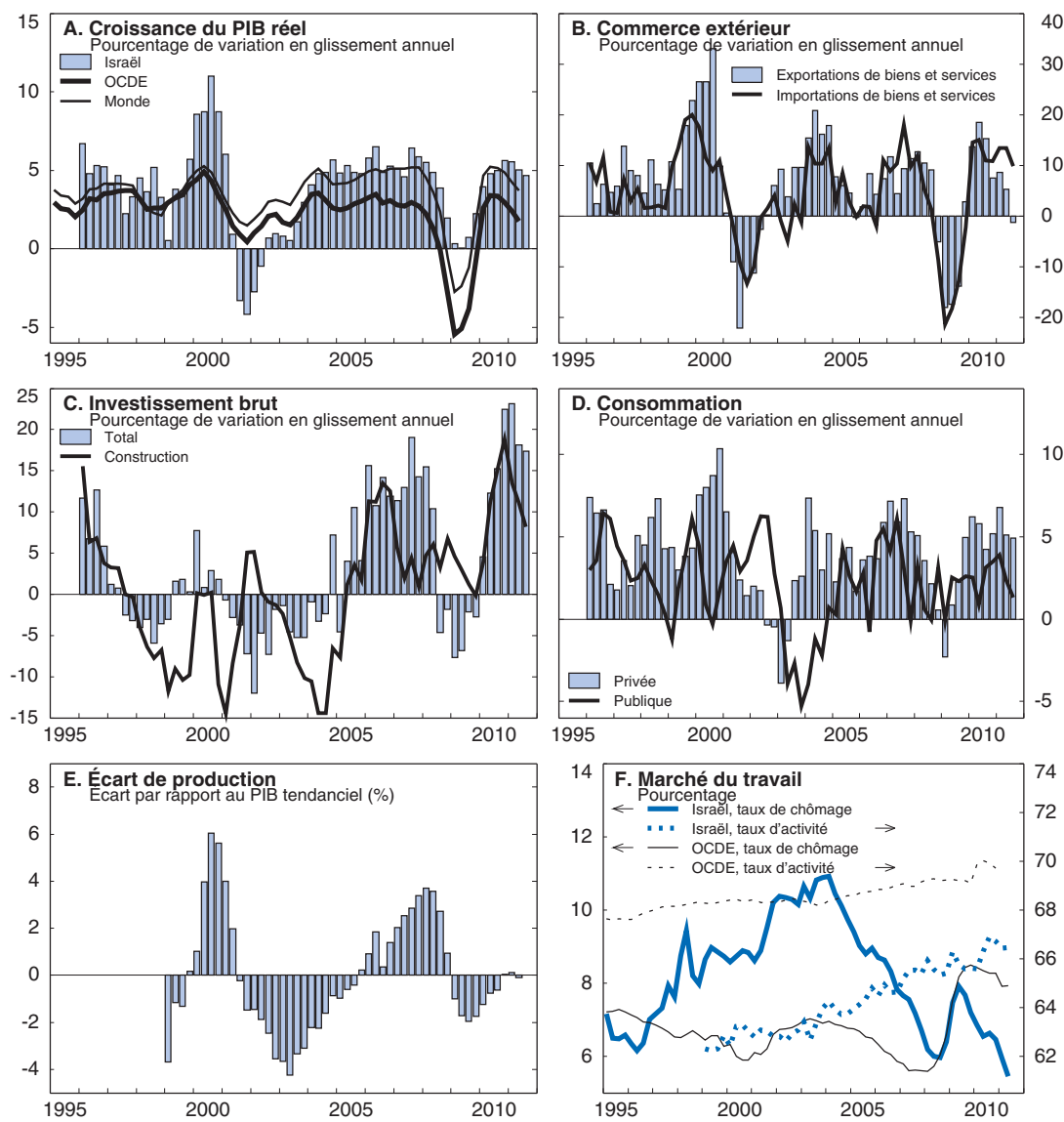
La faiblesse persistante de la croissance du revenu par habitant et le taux élevé de pauvreté, en particulier dans certaines communautés, demeurent des enjeux essentiels de l'action publique à long terme. En outre, les inquiétudes de la classe moyenne se sont exprimées récemment sous la forme de la «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

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

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

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

Graphique 1. Une reprise relativement vigoureuse mais un ralentissement récent



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

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

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

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

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

2. En pourcentage du PIB.

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

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

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

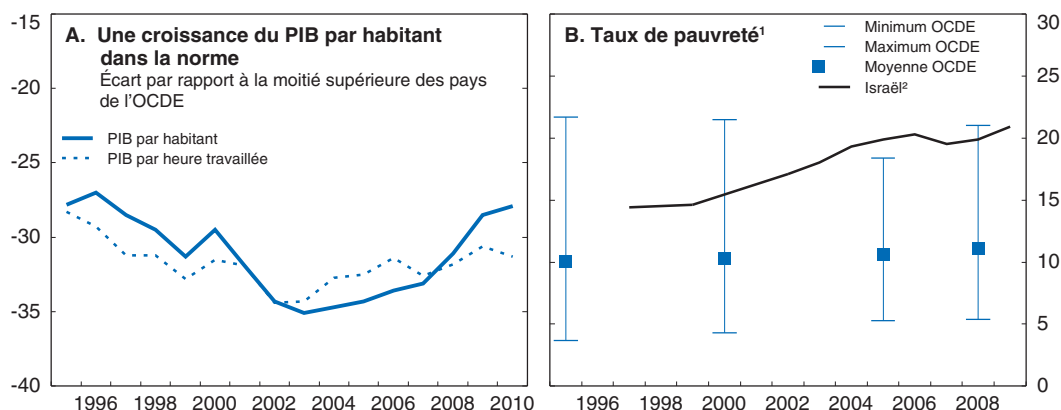
Les incertitudes et les risques actuels pèsent également sur les perspectives d'évolution de l'économie au-delà de 2011. Avant la dégradation des perspectives de l'économie mondiale, le risque de contraintes au niveau de l'offre constituait le principal motif de préoccupation en Israël. Les marges d'augmentation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

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

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

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

Graphique 2. Principaux problèmes à long terme



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

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

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

Politique monétaire et stabilité financière

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

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

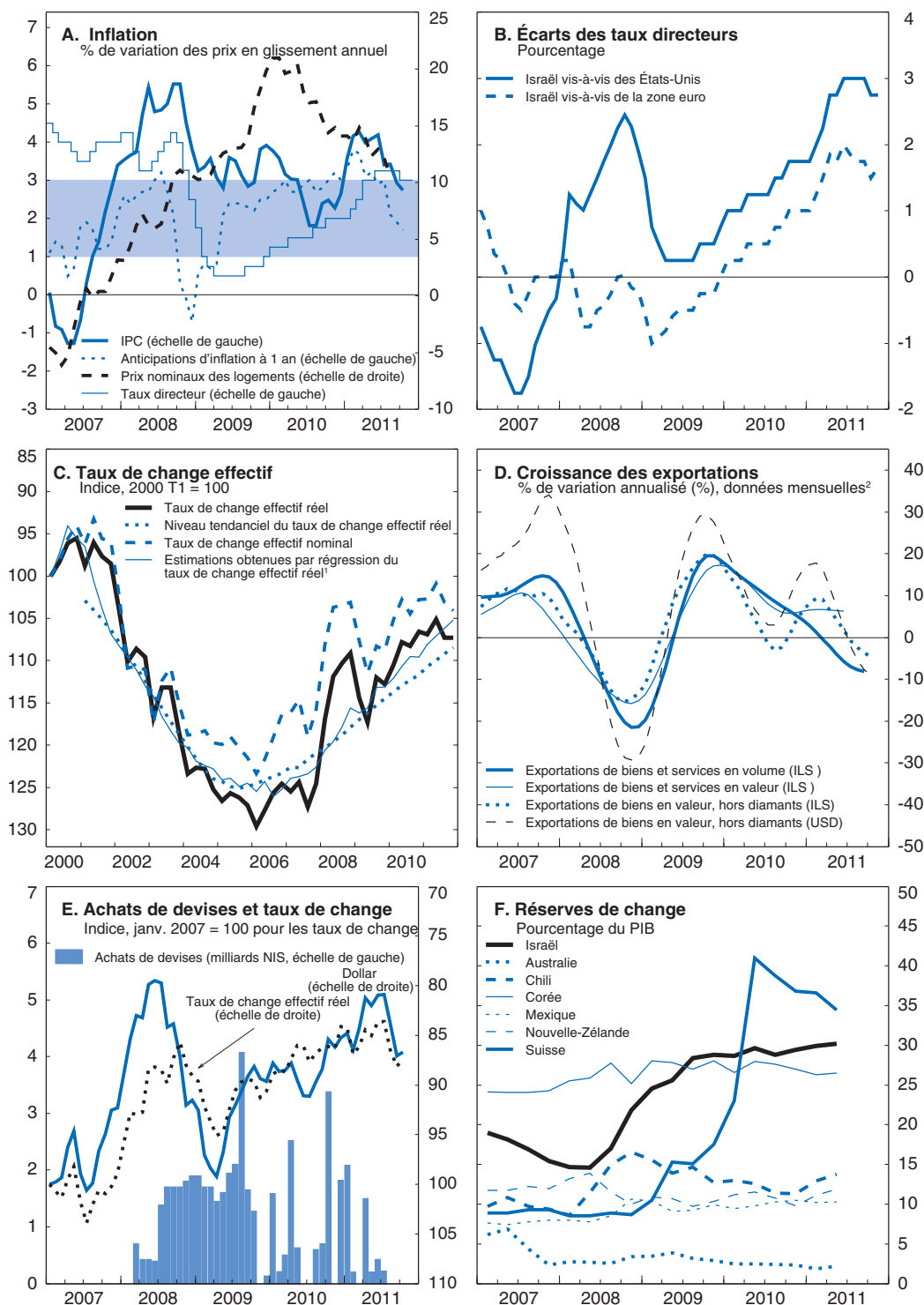
l'évolution des prix du pétrole et des produits alimentaires au niveau mondial, ainsi que des hausses relativement rapides de la composante logement de l'inflation, qui tient essentiellement à l'augmentation des loyers. Par le passé, ceux-ci évoluaient parallèlement au taux de change shekel/dollar, car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

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

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

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

Graphique 3. Enjeux actuels de la politique monétaire



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La surveillance financière peut être améliorée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Les autorités ont mis en place en 2008 un régime de pension minimum obligatoire, dans le cadre duquel le taux de cotisation initialement prévu une fois le régime pleinement opérationnel était de 15 %. En 2010, ce taux a été relevé à 17.5 %, ce qui représente un haut niveau en termes de comparaison internationale (même en tenant compte du fait que 5 points de pourcentage de ces cotisations servent également à financer un dispositif d'assurance-licenciement) et se traduit par des taux de remplacement relativement élevés pour les personnes ayant de bas revenus. Ce taux de cotisation est donc conséquent, et rien ne justifie qu'il soit encore revu à la hausse.
- Les pouvoirs publics ont mis en place ce régime à cotisations obligatoires sans modifier les avantages fiscaux accordés en matière d'épargne à long terme. En conséquence, les salariés bénéficient également d'allègements d'impôts au titre de la composante obligatoire de leur épargne-retraite, qui représentent des dépenses fiscales inutiles. En outre, ces avantages fiscaux sont régressifs et ne présentent généralement aucun intérêt pour les ménages à bas revenu. Ce point devrait également être réexaminé.
- L'octroi d'avantages fiscaux s'appliquant à un large éventail de produits d'épargne à long terme n'est pas sans intérêt, mais la complexité qui en résulte signifie que de nombreux ménages ont sans doute des difficultés à faire des choix en toute connaissance de cause. Le projet d'instaurer un système de guide de portefeuille par défaut réduisant l'exposition au risque à mesure que le cotisant vieillit (« ajustement du portefeuille au cours du cycle de vie ») est par conséquent bienvenu. Cela contribuera à simplifier l'éventail de produits d'épargne-retraite. Cependant, des efforts supplémentaires de rationalisation et de simplification s'imposent, et les autorités devraient envisager de supprimer l'accès aux obligations à taux préférentiel dont bénéficient certains types de dispositifs de retraite.

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

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

Politique budgétaire

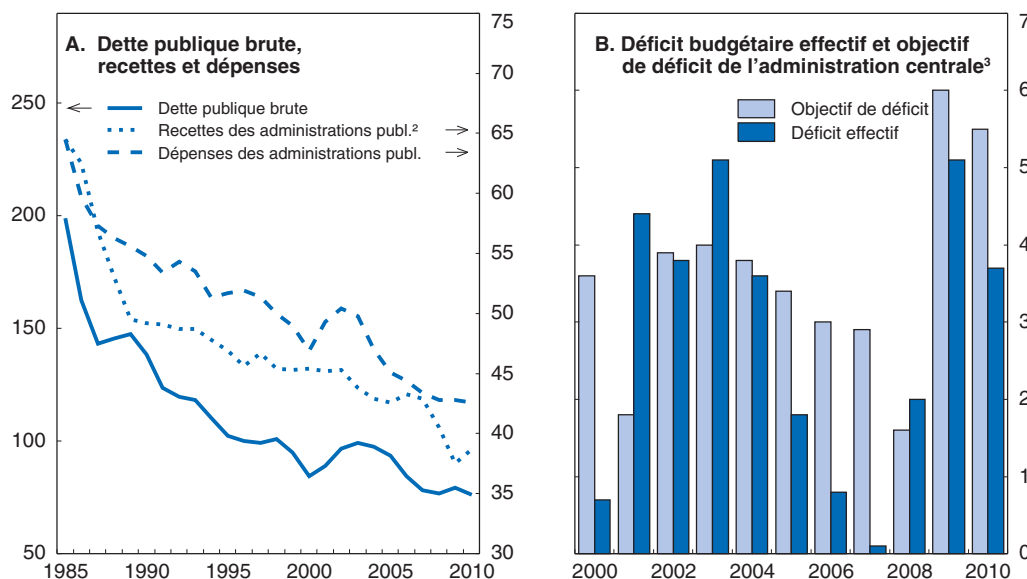
L'absence de renflouement d'établissements financiers, le caractère relativement modéré du recul de l'activité économique en 2008-09 et la rapidité de la reprise qui a suivi ont aidé Israël à éviter la situation budgétaire difficile à laquelle sont confrontés un certain nombre d'autres économies de l'OCDE.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

La réduction de la dette devrait demeurer hautement prioritaire

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


Graphique 4. Résultats budgétaires¹

Pourcentage du PIB



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

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

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

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

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

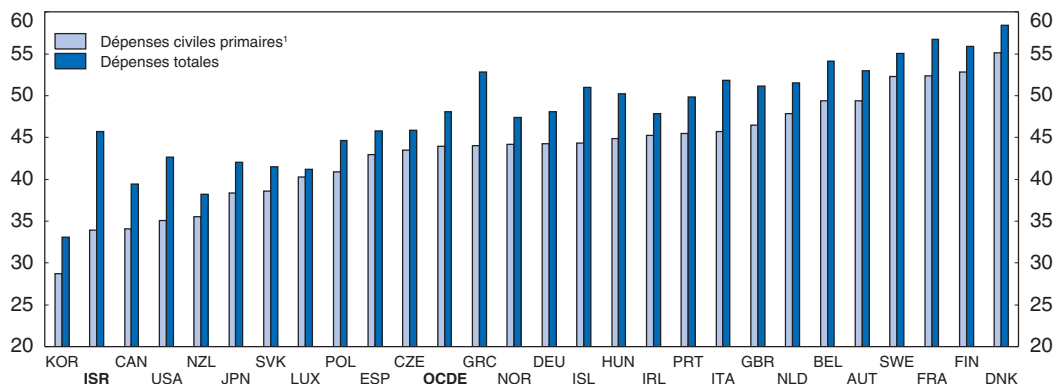
L'accélération de la croissance des dépenses résultant de la nouvelle règle budgétaire est bienvenue

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

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


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

En pourcentage du PIB, 2009 ou dernière année connue



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

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

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

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

Les perspectives budgétaires à court terme se sont dégradées

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

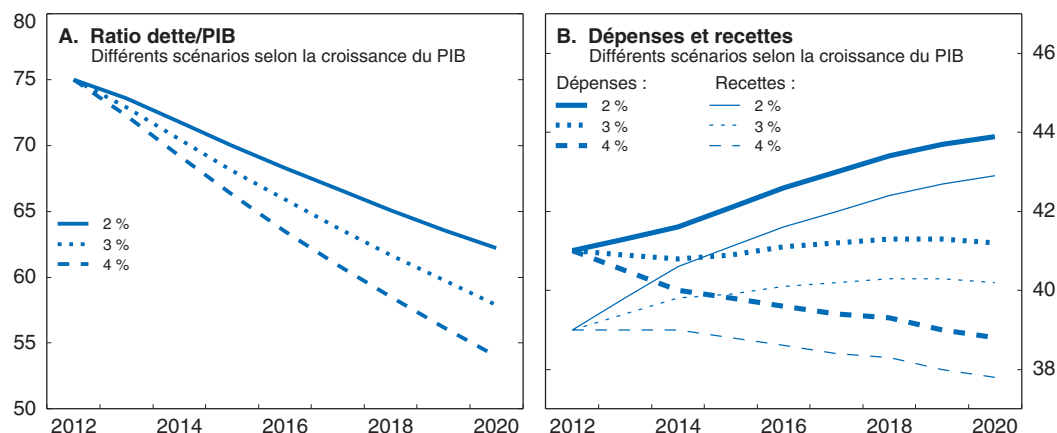
autorités devraient considérer le non-respect de l'objectif de déficit comme le reflet du bon fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Il ne serait pas recommandable, toutefois, de prendre des mesures en matière de dépenses pour 2012 qui iraient au-delà de celles contenues dans le budget biennal.

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

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

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

En pourcentage du PIB



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

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

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

Tableau 2. Principaux points des recommandations de la Commission Trajtenberg

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

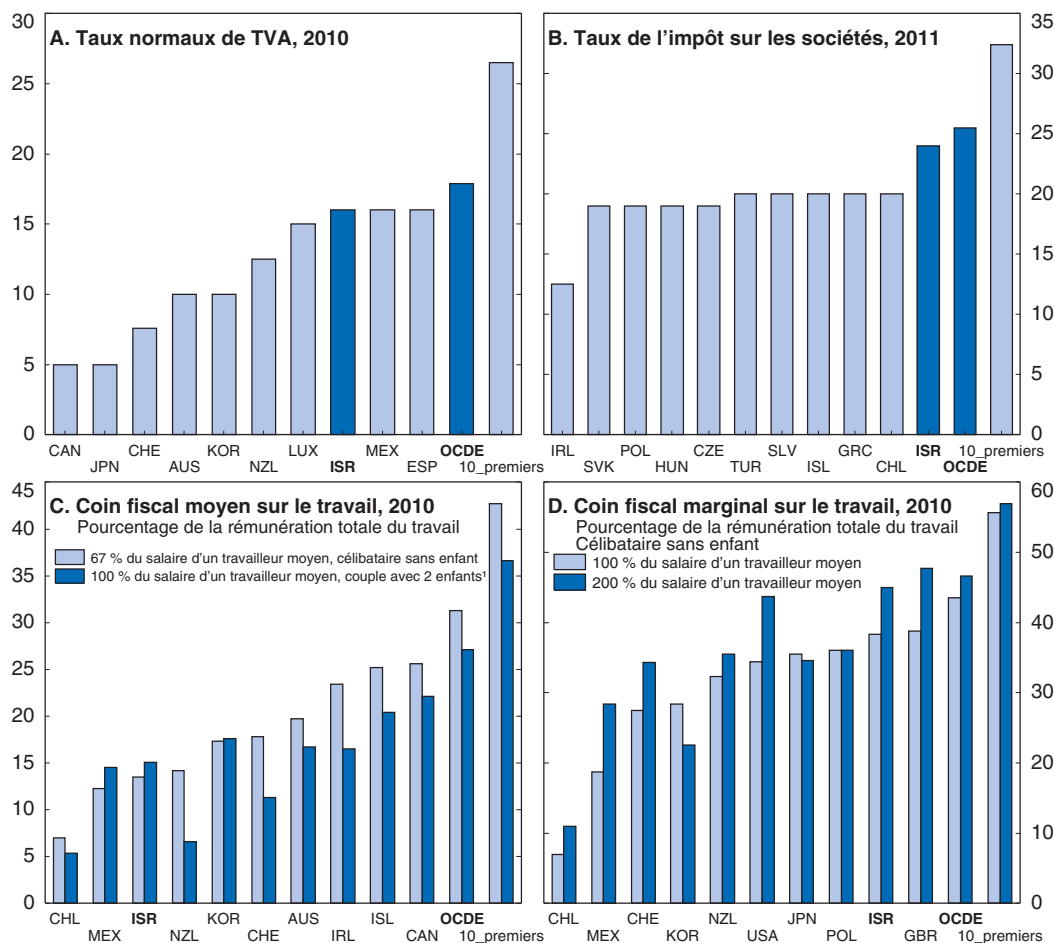
1. Estimations de la Commission Trajtenberg.

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

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

Graphique 7. Indicateurs fiscaux

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Et une amélioration sensible du régime fiscal des ressources en hydrocarbures

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

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

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

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

Encadré 2. Principales recommandations en matière de politique budgétaire

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

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

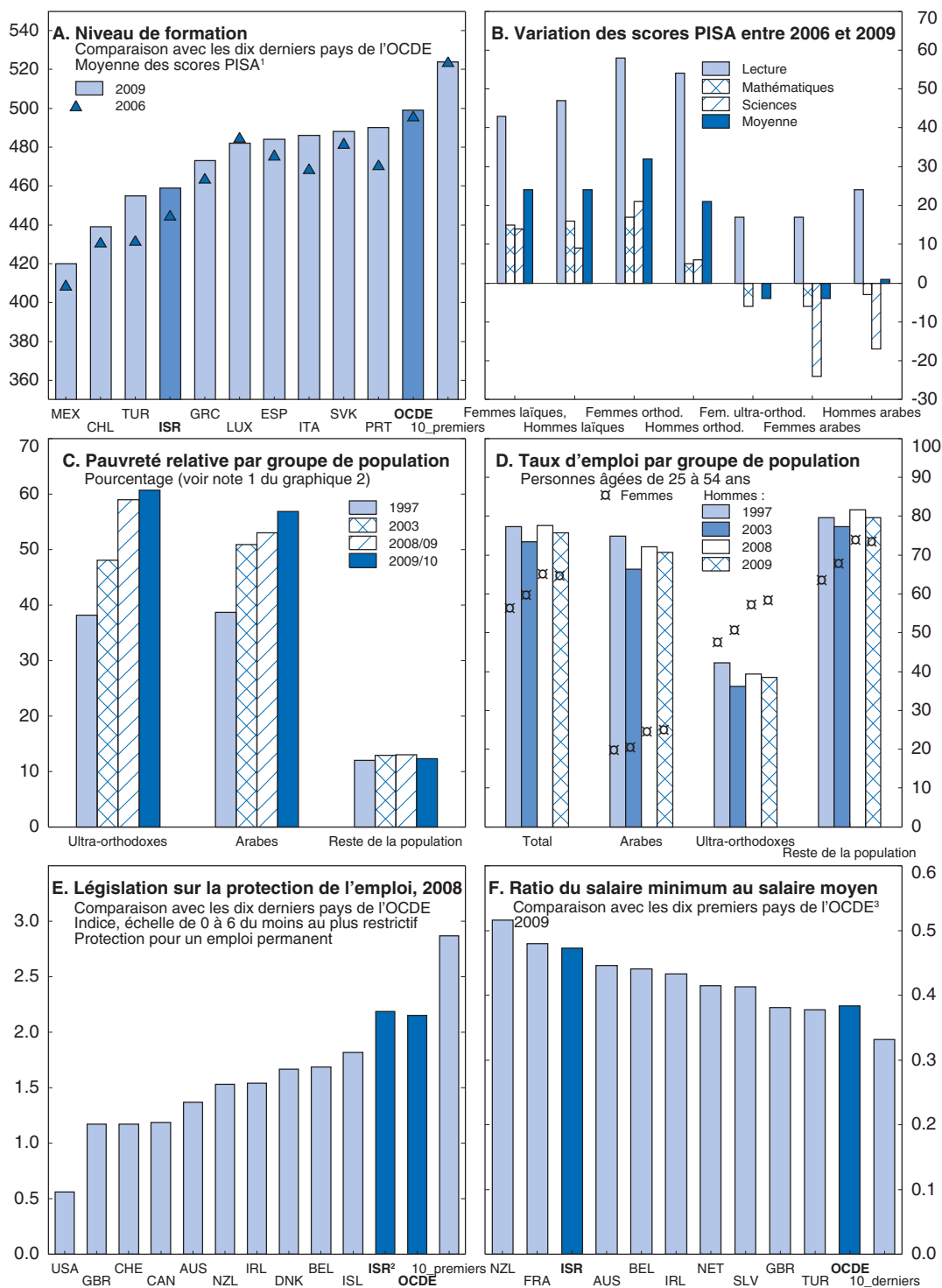
Politiques relatives à l'enseignement, à l'emploi et à la protection sociale

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

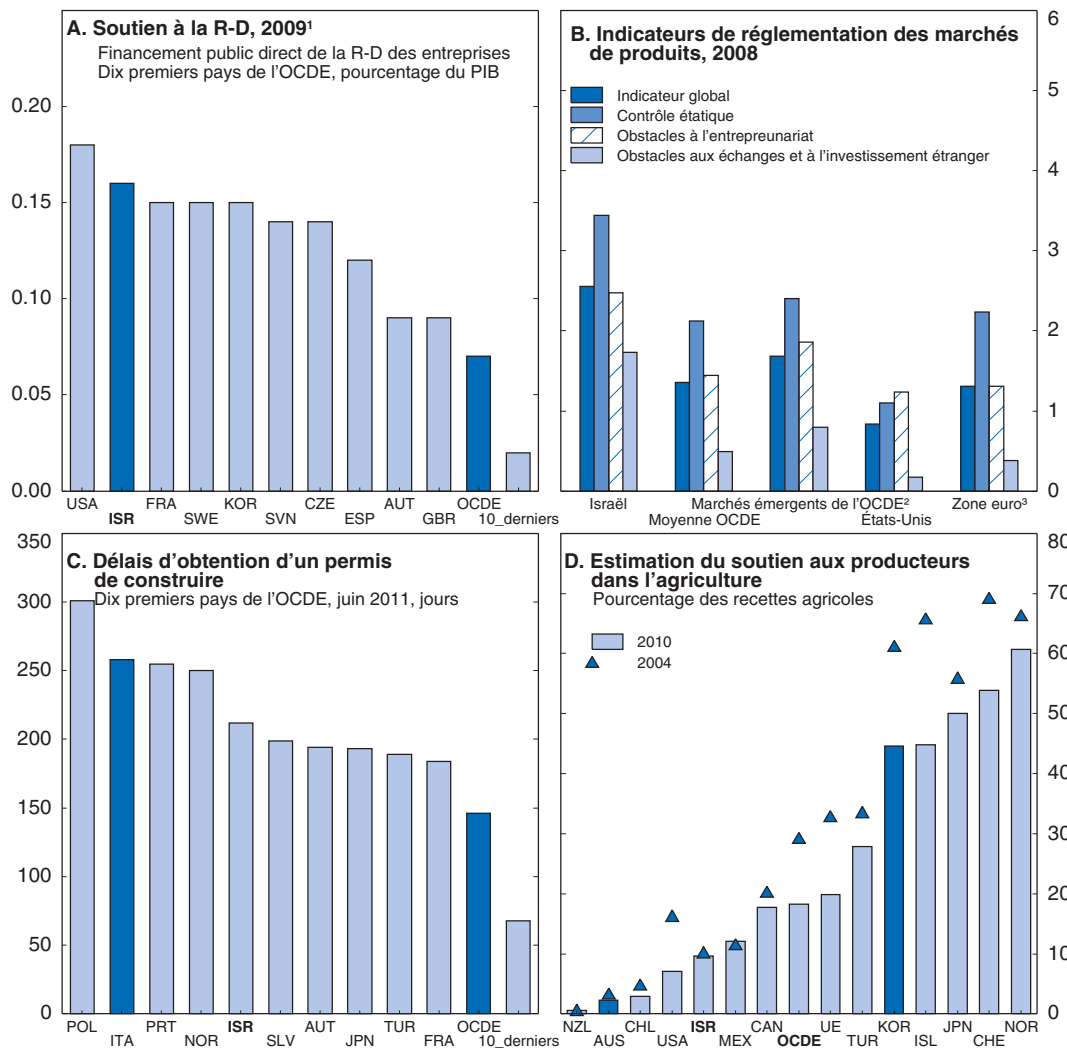
De même, l'examen des politiques du logement réalisé pour cette *Étude* révèle que les procédures d'approbation des constructions de logements sont extrêmement lentes. S'agissant de la concurrence, les examens antérieurs de l'OCDE n'ont guère mis en évidence de défaillances techniques concernant le droit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

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

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

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

Graphique 9. Indicateurs des politiques relatives aux entreprises




1. Ou dernière année connue.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Questions environnementales

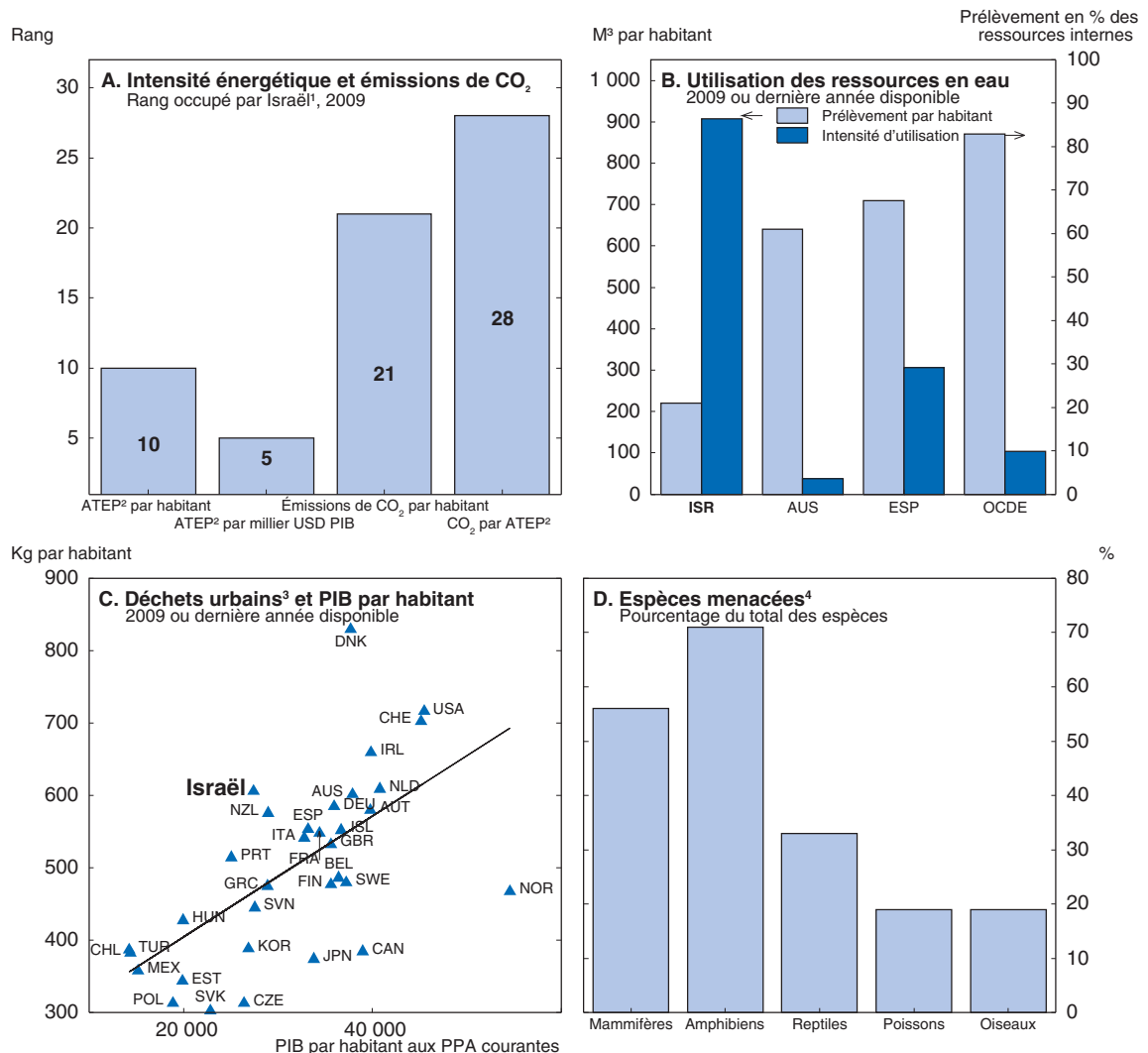
Nombre des problèmes environnementaux d'Israël sont liés à la croissance rapide de sa population et de son économie. Les difficultés résultant de la production et de la consommation d'énergie jouent un rôle prédominant (et sont évoquées dans le chapitre 3 de cette *Étude*). Les questions de gestion de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

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

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


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

Graphique 10. Indicateurs environnementaux



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliographie

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

ANNEXE A1

Progrès des réformes structurelles

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

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

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

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

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

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

Politique à l'égard des entreprises (Étude 2010)

<p>Aides aux entreprises</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De manière générale, veiller à intégrer aux différents programmes d'aide des processus efficaces de réduction, de modification et d'innovation. ● Compte tenu des objectifs fixés à l'échelon régional, rééquilibrer les incitations à l'investissement afin de mieux asseoir la base de compétences des régions périphériques ciblées par les programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La législation de base régissant l'aide aux entreprises (loi pour la promotion de l'investissement en capital) a été révisée et prévoit certaines simplifications des procédures. ● L'aide à l'innovation dans le secteur des entreprises a été renforcée sur plusieurs fronts, notamment par un doublement du budget de la Israel Science Foundation, par l'établissement d'un programme de mise au point de combustibles de substitution et par l'octroi de garanties aux fonds institutionnels investissant en capital risque (août 2010).
---	--

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

Chapitre 1

Marché du logement : comment améliorer le cadre de politique économique ?

Ces trois dernières années, les prix des logements ont bondi de plus de 50 % en Israël. Cette envolée tient notamment au fait que, pendant plusieurs années, la construction de logements n'a pas suivi le rythme de l'augmentation du nombre de ménages. Face à cette situation, des mesures ont été prises pour accélérer les procédures d'urbanisme, jusqu'à présent très lentes. Cependant, le faible niveau des taux d'intérêt stimule la demande de logements, et certains craignent que la hausse des prix n'ait déjà pris des proportions de bulle. Les autorités israéliennes s'efforcent de tempérer la demande, et une certaine détente du marché a pu être observée, mais il subsiste un risque d'atterrissage en catastrophe, qui se traduirait par une correction brutale à la baisse des prix et une contraction de l'activité dans le secteur de la construction. Le marché du logement israélien n'est pas seulement affecté par la flambée récente des prix : comme dans d'autres pays de l'OCDE, les politiques du logement favorisent l'accession à la propriété au moyen de mesures fiscales et de subventions à l'achat, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives sur la mobilité de la main-d'œuvre. D'une manière plus générale, l'aide au logement (qui englobe les logements sociaux, les allocations logement et les subventions à l'achat) est axée sur un éventail particulièrement vaste d'objectifs de l'action publique, qui va bien au-delà de l'aide aux ménages à bas revenus en matière de logement.

Face à l'envolée des prix immobiliers depuis 2008, les pouvoirs publics s'efforcent de tempérer le marché du logement afin d'éviter la formation d'une bulle. Ce chapitre présente le cadre général du marché du logement en Israël et examine d'autres enjeux d'actualité, comme la réglementation relative à la localisation et à l'occupation des logements neufs, l'influence de la réglementation et de la fiscalité sur le processus d'achat, de détention et de vente des logements et les programmes d'aide à la location ou à l'acquisition d'un logement ciblés sur certains segments de la population. Les recommandations pour l'action publique sont résumées à la fin du présent chapitre.

Certaines des questions relatives au logement en Israël sont étroitement liées à des considérations géopolitiques qui sortent du cadre de l'analyse de l'OCDE. Comme l'indiquait l'Étude précédente (encadré 1.3), les Études de l'OCDE n'ont 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, le présent chapitre repose presque exclusivement, pour des raisons techniques, sur les données régulièrement publiées et actualisées par le Bureau central des statistiques (BCS) ou d'autres autorités israéliennes, qui comprennent des données concernant Jérusalem-Est et les implantations israéliennes en Cisjordanie et sur les hauteurs du Golan. Un nombre considérable d'Israéliens vivent dans ces zones. Selon les chiffres fournis par les autorités israéliennes à l'OCDE (OCDE, 2011), la population totale résidant dans ces zones s'élevait à 774 000 personnes en 2009, réparties comme suit : 444 000 à Jérusalem-Est, 289 000 dans d'autres zones de la Cisjordanie et 41 000 sur les hauteurs du Golan. En 2009, Israël comptait une population totale de 7.485 millions de personnes, ce qui signifie que les habitants de ces zones représentent 10.3 % de la population israélienne totale. La part du parc de logements situé dans ces zones devrait donc être proportionnelle.

Principales caractéristiques du secteur du logement

En Israël, les facteurs qui influent sur le marché du logement sont les mêmes que dans les autres pays (tableau 1.1). L'évolution de la démographie et de la société constitue le principal moteur de la demande de logements et elle exerce une influence

Tableau 1.1. **Principaux déterminants du marché du logement**

Déterminants	
Marché	Demande : tendances démographiques et autres facteurs exerçant une influence sur le nombre et la composition des ménages, environnement conjoncturel. Offre : densité de population, réglementation relative à l'aménagement du territoire et à la construction, concurrence dans le secteur de la construction.
Propriétaires-occupants	Régime fiscal appliqué aux propriétaires-occupants (acquisition, propriété et vente), accès au crédit (réglementation relative aux prêts hypothécaires), aide au logement (aide au remboursement des prêts hypothécaires).
Locations	Législation et réglementation relatives à la location, prix et conditions de l'accession à la propriété, aide au logement (logements sociaux, allocation logement).

Source : À partir d'Andrews et al. (2011).

particulièrement marquée dans le cas d’Israël. L’accroissement de la population est élevé par rapport à la plupart des économies de l’OCDE et il est parfois profondément influencé par l’immigration. Par ailleurs, les différents groupes ethniques et religieux qui coexistent en Israël vivent généralement dans des communautés séparées. Qui plus est, compte tenu des différences de taille, de caractéristiques et de localisation des logements, la demande de logements au sens large est influencée par d’autres facteurs, comme le niveau du revenu des ménages. La demande se répartit bien entendu entre logements locatifs et logements en accession à la propriété ; comme dans plusieurs autres pays de l’OCDE, c’est cette dernière composante qui domine. Toutefois, le marché du logement israélien se distingue par le fait que la plupart des terres sont détenues par l’État et que le marché repose sur des baux de longue durée. La réaction de l’offre face à l’évolution des différents déterminants de la demande de logements dépend essentiellement des contraintes d’espace (Israël affiche une forte densité de population dans ses zones habitables) et de la réglementation régissant la construction de nouveaux logements, ainsi que le remplacement, la rénovation ou l’extension des logements existants. Or le système de réglementation et d’aménagement du territoire est fortement centralisé en Israël, de même que la gestion de l’aide au logement (logements sociaux et allocation logement).

La plupart des terres appartiennent au domaine public ou quasi public

En Israël, la plupart des terres (93 % au total) appartiennent au domaine public ou quasi public et sont gérées par un organisme public spécial (Administration foncière israélienne – AFI). 81 % environ des terres sont détenues directement par l’État ou indirectement via une entité spécifique (Autorité d’aménagement). Les terres qui appartiennent directement à l’État sont issues de l’héritage du Mandat britannique (qui avait lui-même hérité la plupart de ses terres de l’Empire ottoman), tandis que les terres appartenant à l’Autorité d’aménagement proviennent des biens fonciers abandonnés (par des résidents arabes principalement) au cours de la guerre de 1948-49. Outre ces deux types de terres, 12 % du sol israélien est détenu par le Fonds national juif, un organisme à but non lucratif créé à la fin du XIX^e siècle. Aux termes d’un accord conclu en 1960, le Fonds a placé ses propriétés foncières sous la tutelle de l’AFI en échange de la moitié des sièges au conseil d’administration de l’AFI et cet accord reste en vigueur aujourd’hui. Conformément à la raison d’être du Fonds, les baux relatifs à ses terres restent réservés aux Juifs. Néanmoins, l’AFI peut contourner ce problème : par exemple, elle organise parfois des échanges de titres de propriété entre les terres détenues par le Fonds national juif et celles qui appartiennent à l’État, afin notamment de permettre à une famille arabe d’obtenir un bail (Alterman, 2002a). La situation se complique en ce qui concerne les droits de propriété de certaines terres dans le désert du Néguev, où un litige oppose de longue date l’État d’Israël et la communauté bédouine locale (OCDE, 2010a). Une résolution adoptée en 2011 prévoit la mise en œuvre d’une solution inspirée de la proposition que la commission Goldberg, créée par le gouvernement, avait faite en 2008.

L’AFI joue donc un rôle clé dans l’affectation des sols et exerce à ce titre une forte influence sur le rythme de la promotion immobilière. Si la construction et la vente de logements neufs sont généralement assurées par des promoteurs immobiliers, il est relativement courant que les acheteurs prennent directement en charge l’aménagement et la construction par l’intermédiaire de « groupes d’achat », qui offrent jusqu’à il y a peu des avantages fiscaux. Ce système inhabituel de propriété foncière a également pour effet que la plupart des « propriétaires » sont en fait locataires, mais la situation est en train de changer à cet égard (voir ci-après).

Une évolution atypique des prix

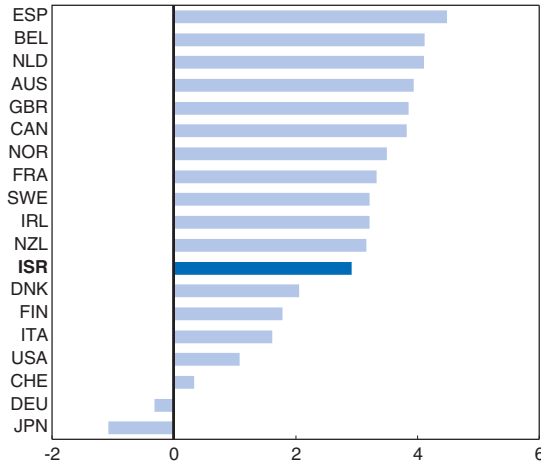
L'envolée récente des prix des logements reflète l'évolution traditionnellement atypique du marché israélien par rapport aux autres pays de l'OCDE. Certes, le taux de croissance moyen à long terme des prix réels du logement (corrigés des prix à la consommation) n'est pas inhabituel (graphique 1.1, partie A). Par exemple, entre 1985 et 2010, le taux de croissance moyen des prix réels s'élevait à 3.5 %, ce qui est supérieur à celui des États-Unis mais inférieur à ceux d'autres pays. Toutefois, l'évolution des prix en Israël diffère de celle observée dans d'autres pays (graphique 1.1, partie B) : ainsi, les prix réels ont flambé en Israël au début des années 90, alors qu'ils étaient globalement en baisse aux États-Unis et en Europe. Ils sont ensuite restés stables en Israël, alors qu'ils ont enregistré une croissance continue à l'étranger à partir de la fin des années 90. L'évolution des prix nominaux est également inhabituelle. Jusqu'à la fin des années 90, compte tenu du niveau relativement élevé de l'inflation, l'augmentation des prix nominaux était bien plus forte en Israël que dans la plupart des pays de l'OCDE : l'augmentation cumulée des prix nominaux depuis 1990 figure parmi les plus élevées de la zone OCDE. Les écarts observés par rapport à une tendance linéaire (calculée à partir du premier trimestre de 1985, graphique 1.1, partie C) sont importants et s'inscrivent dans une fourchette comprise entre -20 % et +16 %. Par ailleurs, la corrélation dans le temps entre la progression des prix réels du logement et la croissance de l'économie dans son ensemble n'est pas très forte (graphique 1.1, partie D), ce qui contraste avec les marchés étrangers de l'immobilier résidentiel, qui sont en règle générale étroitement alignés sur le cycle économique (voir par exemple : OCDE, 2004 ; Catte *et al.*, 2004 ; FMI, 2008).

L'envolée récente des prix des logements est en partie associée à la baisse des taux d'intérêt décidée à la suite de la crise financière mondiale de 2008-09. Avant 2008, le prix représentatif du logement était resté relativement stable pendant une certaine période (graphique 1.2, partie A), avant d'enregistrer une hausse de 10 % environ en glissement annuel fin 2008. Les hausses de prix se sont ensuite brièvement tassées et l'expansion du crédit a accusé une contraction momentanée, avant de repartir à la hausse. Si cette tendance est reflétée dans la variation mensuelle du prix, on estime que l'appréciation des prix des logements a atteint son plus haut niveau mi-2009, à 20 % sur une base annualisée (l'appréciation annuelle ayant bien entendu culminé plus tardivement). Dernièrement, l'expansion du crédit immobilier a également ralenti.

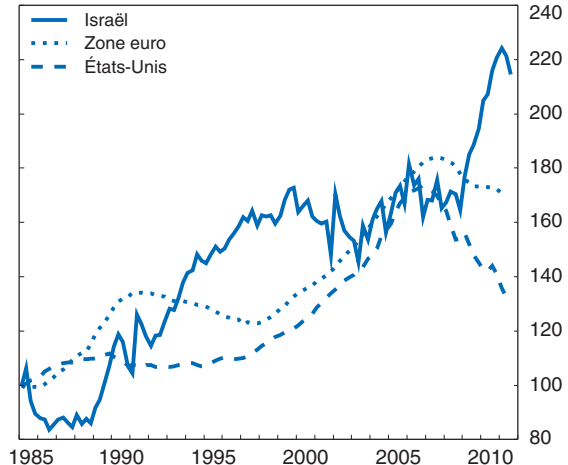
L'évolution des loyers est elle aussi relativement inhabituelle. Différentes formes d'indexation sur le dollar ayant fait leur apparition au cours des épisodes de poussée inflationniste qui ont marqué les années 70 et 80 restaient utilisées dans les baux de location (et dans d'autres secteurs de l'économie) bien après que les pressions inflationnistes eurent été maîtrisées (voir OCDE, 2010b). Jusqu'en 2007, près de 90 % des baux étaient libellés en dollars des États-Unis, ce qui avait pour conséquence de répercuter directement les fluctuations du taux de change sur la valeur des loyers en shekels. Dans ces conditions, les fluctuations de change expliquent presque l'intégralité de la variation des loyers (graphique 1.1, partie E). Il s'agit d'un élément particulièrement important pour la politique monétaire, dans la mesure où, depuis 1999, la composante logement de l'inflation est fondée sur le coût de la location. Toutefois, la forte appréciation du shekel par rapport au dollar de mi-2007 à mi-2008 a incité les acteurs du marché à libeller les loyers en shekels : désormais, moins de 10 % des baux sont libellés en dollars. Résultat : le lien direct entre les fluctuations des taux de change et les loyers a quasiment disparu.

Graphique 1.1. **Évolution à long terme des prix et de l'activité dans la construction**

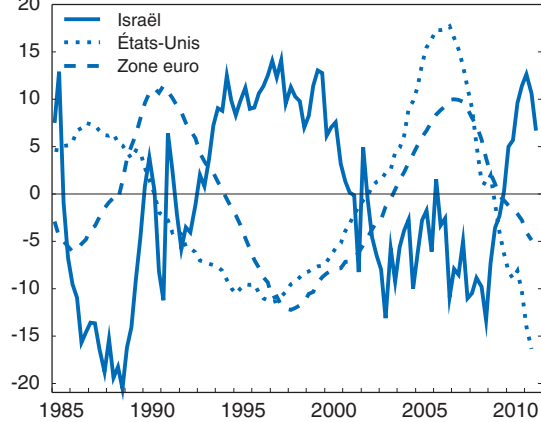
A. Croissance à long terme du prix réel des logements
Taux de croissance annuel de 1985 T1 à 2011 T2¹



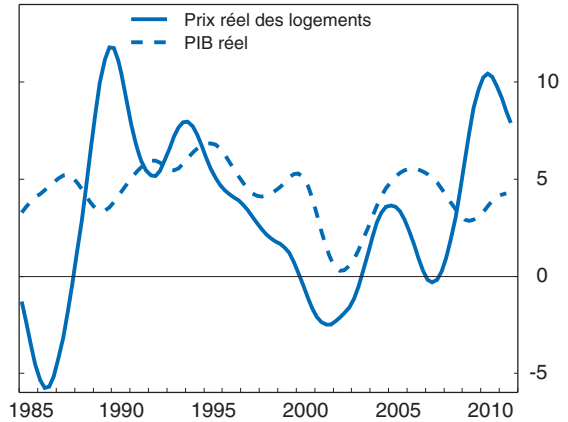
B. Évolution du prix réel des logements
Indice 1985 T1 = 100



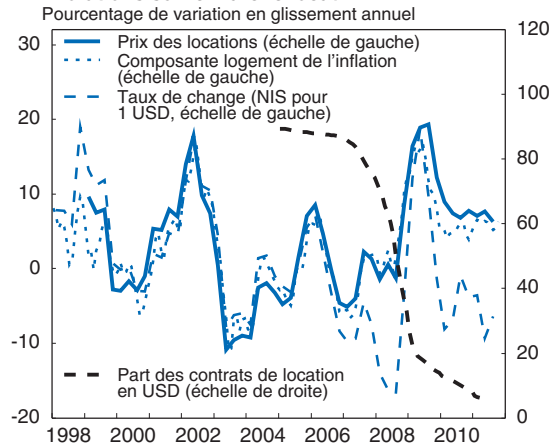
C. Écart du prix réel des logements par rapport à la tendance
En pourcentage



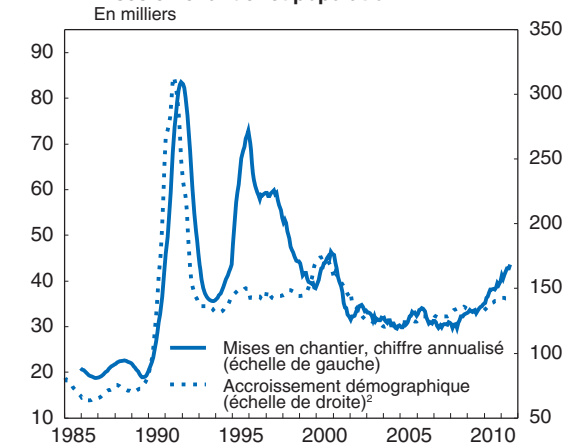
D. Croissance du prix réel des logements
Pourcentage de variation en glissement annuel



E. Évolutions sur le marché locatif



F. Mises en chantier et population

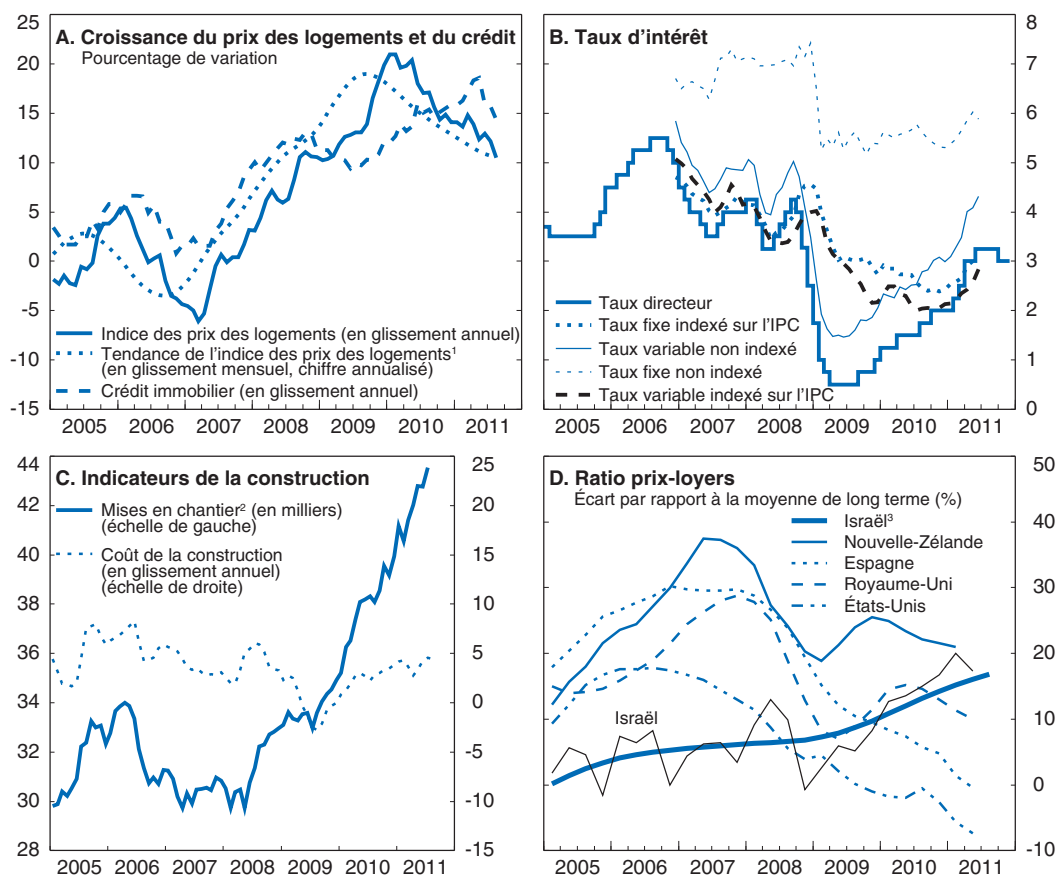


1. Ou dernières données disponibles. Les prix des logements sont déflatés par l'IPC pour Israël et par le déflateur de la consommation privée pour les autres pays.
2. Évolution sur 12 mois (en milliers).

Source : Bureau central des statistiques ; Banque d'Israël ; Base de données de l'OCDE sur les comptes nationaux et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 90.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538491>

Graphique 1.2. L'envolée récente des prix des logements



1. Tendence calculée au moyen du filtre de Hodrick-Prescott, $\lambda = 400$.
 2. Total sur les 12 mois précédents.
 3. Les données ont été lissées à l'aide du filtre de Hodrick-Prescott, $\lambda = 100$.
- Source : Bureau central des statistiques, Banque d'Israël et OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538510>

La demande et les prix sont fortement influencés par l'immigration

L'immigration massive qui a suivi l'effondrement de l'Union soviétique au début des années 90 a entraîné un bond de la demande de logements et de l'activité dans le secteur de la construction. La principale vague d'immigration a eu lieu en 1990-91 (graphique 1.1, partie F) et les efforts visant à répondre à la demande de logements ont essentiellement reposé sur des programmes publics de construction dans les zones périphériques, sous la forme de mobile homes et d'habitations à bas coût construites rapidement¹. On a ensuite assisté à une deuxième vague de constructions, principalement localisées dans les districts du centre et réalisées à l'initiative du secteur privé, au fur et à mesure que les immigrants quittaient leurs logements provisoires et sous l'effet de l'attraction économique exercée par les régions centrales.

La vague d'immigration explique également en grande partie l'évolution des prix des logements depuis les années 90. À première vue, l'envolée des prix au début des années 90 tenait directement à une pénurie de l'offre, en dépit des efforts importants consentis par les pouvoirs publics pour doper la construction. Mais la situation était en fait plus complexe. On estime que la générosité des plans de subvention des prêts

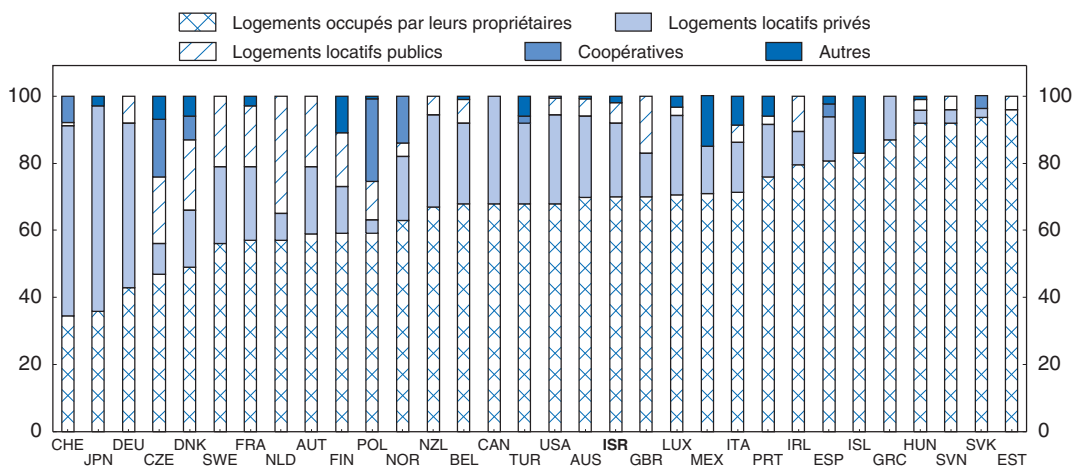
hypothécaires destinés aux nouveaux immigrants (voir ci-après) a joué un rôle majeur : en effet, des données confirment que les vendeurs sont parvenus à absorber directement une partie de ces subventions sous la forme d'une hausse des prix². Par ailleurs, le coup de fouet temporaire apporté par les prêts hypothécaires aidés explique en partie pourquoi les prix sont restés relativement stables à la fin des années 90 et au début des années 2000. Selon certains (Banque d'Israël, 2010, par exemple), l'essor de la construction enregistré dans les années 90 a, de fait, excédé la demande, contribuant ainsi à une faible croissance des prix par la suite.

La plupart des logements sont occupés par leurs propriétaires


Comme le montrent les sections suivantes, dans plusieurs domaines, certains paramètres de l'action publique visent directement à favoriser l'accès à la propriété et ont sans aucun doute eu un impact. Près de 70 % des logements sont occupés par leurs propriétaires, contre 22 % en location dans le parc privé et 6 % seulement de logements sociaux (graphique 1.3). Cette décomposition est comparable à celle des pays anglophones de l'OCDE, comme l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis (voir Andrews et Caldera-Sanchez, 2011). Comme dans ces pays, l'évolution des prix et du crédit hypothécaire exerce une nette influence sur la situation financière de nombreux ménages et peut avoir un impact sensible sur le revenu disponible et la consommation, ainsi que sur la stabilité du système financier.

Graphique 1.3. Répartition des différents modes d'occupation selon les pays

En pourcentage du parc de logements, 2009



Source : Andrews et al. (2011), « Housing market policies and structural policies in OECD countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538529>

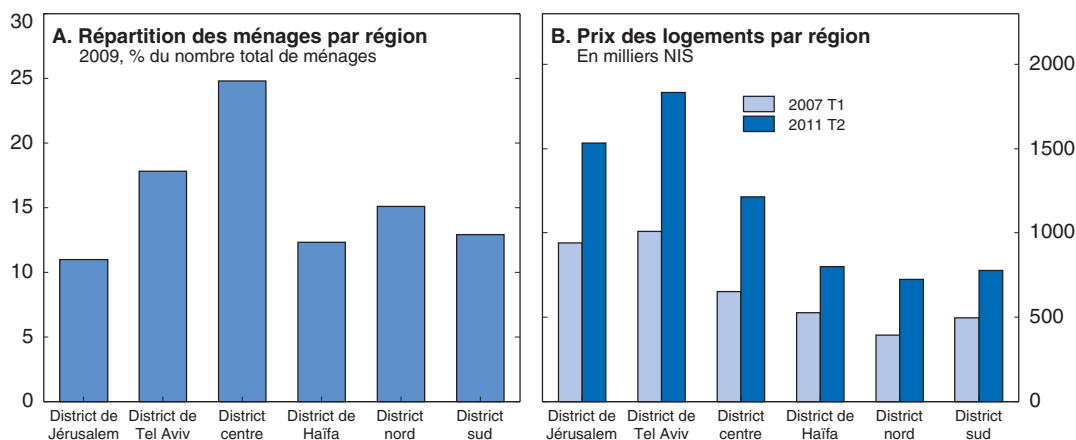
Une très forte proportion des ménages arabes (plus de 90 % selon Haider, 2008) sont propriétaires des logements qu'ils occupent, en dépit de revenus relativement faibles en moyenne. En fait, les ménages arabes détiennent une large part des 7 % de terres appartenant au secteur privé (voir plus haut). Les biens immobiliers se transmettent généralement d'une génération à l'autre, ce qui signifie que de nombreux ménages n'ont pas à leur charge le remboursement d'un prêt hypothécaire (ou le paiement d'un loyer). Par ailleurs, la population arabe ne bénéficie pas de l'aide au logement destinée aux immigrants (voir ci-après), dans la mesure où l'immigration permanente est réservée aux Juifs. Par conséquent, il est

intrinsèquement difficile de concevoir en Israël des programmes d'aide au logement capables d'aider tous les ménages à bas revenus de manière équitable (la communauté israélo-arabe représente 20 % de la population totale et une proportion encore plus importante des ménages à bas revenus ; voir la section Evaluation et recommandations).

La segmentation géographique dépend des facteurs religieux et ethniques

La segmentation géographique de la population en fonction de la religion et de l'origine ethnique est très marquée. Les données disponibles font plus particulièrement ressortir les différences régionales dans la localisation des ménages arabes et des ménages juifs. Selon le Bureau central des statistiques, la population arabe représente la moitié environ des ménages dans le District nord, tandis qu'elle est faiblement représentée dans le District de Tel Aviv et le District du centre, qui couvrent la plus grande conurbation d'Israël (graphique 1.4). Ainsi, 1,3 % seulement des ménages du District de Tel Aviv appartiennent à la communauté israélo-arabe, contre 16 % pour le pays dans son ensemble. En outre, les données régionales ne montrent pas totalement dans quelle mesure les différentes communautés ethniques et religieuses vivent de manière séparée. Les villes sont généralement divisées en quartiers juifs et arabes, tandis que la population des communes de plus petite taille est, en règle générale, à prédominance arabe ou juive³. Dans la population juive elle-même, les communautés sont souvent dominées par des groupes spécifiques, ce qui explique pourquoi les ménages ultra-orthodoxes vivent souvent dans des quartiers distincts ou des communautés séparées. Au sein de la population arabophone, certaines minorités vivent également de manière isolée, notamment les Bédouins.

Graphique 1.4. Répartition des ménages et prix des logements dans les régions



Source : Bureau central des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538548>

Si la segmentation régionale et locale des communautés en fonction de critères culturels ou autres est répandue dans d'autres pays de l'OCDE, elle a généralement une portée économique (et surtout politique) moindre qu'en Israël. Sur le plan économique, la segmentation a théoriquement un effet négatif sur l'efficacité du marché du logement, dans la mesure où la demande est moins réactive face à l'évolution des prix puisque les ménages ont des préférences marquées quant aux types de communautés où ils sont prêts à s'établir. Pour certaines communautés, la segmentation peut également exercer une

influence sur l'accès au marché du travail. Ainsi, les ménages arabes peuvent hésiter à emménager dans la région de Tel Aviv et ses environs, pourtant prospère du point de vue économique, en l'absence de communautés qui leur permettraient de se sentir bienvenus. Toutefois, compte tenu de la taille relativement restreinte du territoire israélien, les distances entre de nombreuses villes sont suffisamment courtes pour ne pas freiner les déplacements domicile-travail, ce qui offre aux ménages la possibilité de faire jouer leurs préférences quant à leur lieu de résidence sans compromettre leurs possibilités d'emploi.

La segmentation socio-économique est aussi reflétée dans les écarts importants observés entre les régions au niveau des prix des logements. Ainsi, les prix des logements dans le nord et dans le sud du pays, où sont concentrées les communautés arabes, sont largement inférieurs à ceux de la région centre. Par exemple, le prix moyen dans le District nord correspond actuellement à 30 % de celui de la région de Tel Aviv, et cet écart s'est creusé ces dernières années (graphique 1.4). Les inquiétudes quant à la sécurité dans certaines zones du nord et du sud du pays jouent aussi un rôle clé dans ces écarts de prix par rapport au centre. Néanmoins, une étude des écarts de prix entre les régions (Sayag, 2011) montre que les avantages fiscaux accordés au logement dans les zones frontalières compensent parfois les effets négatifs sur les prix des craintes relatives à la sécurité.

Tour d'horizon des enjeux de la politique économique

Divers paramètres de l'action publique ont des conséquences sur les prix des logements et soulèvent d'autres questions. Ces paramètres peuvent globalement être répartis en trois catégories : i) les mesures relatives à la construction de logements, ii) les mesures relatives à l'acquisition, à la détention et à la vente de biens immobiliers et iii) les politiques principalement motivées par des préoccupations sociales. Le tableau 1.2 présente une synthèse des justifications, des problématiques et de la situation d'Israël. La plupart des mesures et des programmes se justifient par une défaillance du marché ou constituent des outils permettant d'atteindre les objectifs de l'action publique tels que prévus dans le cadre de la protection sociale. S'agissant de l'impact sur le marché, plusieurs mesures influent sur la segmentation du marché entre propriétaires-occupants et locataires, ainsi que sur l'augmentation ou la baisse de la demande de logements (non seulement au niveau du nombre de logements mais aussi de leur taille, de leur qualité et de leur situation géographique) et de crédit immobilier. De grands thèmes communs se dégagent des enjeux particuliers : risques d'une réglementation excessive, aide abusive aux revenus moyens et supérieurs, et influence négative de l'aide au logement sur les comportements.

La problématique la plus urgente sur le plan de la politique économique dans le secteur du logement concerne la hausse rapide des prix depuis quelques trimestres. Il est vrai que ces derniers mois, si l'on en juge d'après l'indice hédoniste du Bureau central des statistiques, la hausse des prix a ralenti (graphique 1.2), et que, selon d'autres données, le marché s'est assagi. Mais rien ne dit qu'un atterrissage en douceur est garanti. Le ratio prix des logements/loyers est déjà supérieur de 20 % à sa moyenne de long terme (graphique 1.2) et bien plus encore pour certains lieux et certains types d'appartement. Si l'on se fie à cette mesure, le marché pourrait déjà être en danger et les évolutions récentes seraient annonciatrices d'une contraction indésirable. Aux États-Unis, le marché du logement s'était effondré alors que le ratio prix des logements/loyers n'était supérieur que de 15 % environ à sa moyenne de long terme. Cela étant, les marchés immobiliers en Espagne et au Royaume-Uni ont atteint des ratios supérieurs de 30 % ou plus à leur moyenne de long terme avant d'accuser une correction, et ce ratio a atteint des niveaux encore plus élevés en

Tableau 1.2. Enjeux structurels du marché du logement

Politique	Justification théorique	Principales conséquences sur le marché du logement	Problématiques (générales et propres à Israël)
Politiques relatives à la construction (élasticité de l'offre)			
Réglementation de l'utilisation des sols et de la construction	Externalités (exemple : congestion).	Réactivité de l'offre.	Générales. Risque d'une réglementation excessive, sous l'effet de l'accumulation de mesures disparates, et réticence des intérêts en place à supprimer ou à réformer la réglementation. Israël. Degré de centralisation inhabituellement élevé en matière d'urbanisme et d'aménagement.
Politiques relatives à l'acquisition, à la détention et à la vente de logements			
Réglementation sur le crédit (notamment le crédit hypothécaire)	Approche microprudentielle (stabilité financière).	Généralement, l'assouplissement de la réglementation du crédit hypothécaire favorise l'accession à la propriété et soutient la demande et les prix.	Générales. La crise financière de 2008-09 a attiré l'attention sur la nécessité de renforcer le contrôle et la réglementation du crédit immobilier. Israël. À première vue, la question de la réglementation et du contrôle suscite peu d'inquiétude. Les instruments macroprudentiels semblent adaptés.
Impôts et droits lors de la vente	Couverture des coûts administratifs, recettes budgétaires, stabilisation des prix.	Favorise la location.	Générales. Souvent considérés comme excessifs si l'on pèse le pour et le contre, notamment parce qu'ils induisent des effets de distorsion. Israël. Cette problématique n'est pas significative.
Traitement fiscal du logement (question du loyer implicite)	Traitement fiscal identique pour tous les actifs.	En théorie, devrait assurer une demande non biaisée pour l'accession à la propriété.	Générales. L'insuffisance de l'information empêche de mettre en œuvre des solutions optimales et, dans certains pays, ce traitement offre des avantages aux ménages aux revenus moyens et supérieurs. Israël. Cette problématique n'est pas significative.
Impôts fonciers	Base d'imposition fiable, avec relativement peu d'effets de distorsion, peut (théoriquement) faciliter la démocratie locale.	Dépend du mode de perception des impôts fonciers.	Générales. Bien qu'ils soient attractifs en théorie, les impôts fonciers ne sont généralement pas significatifs, ce qui tient notamment au fait que les administrations locales parviennent à utiliser à la place les fonds de l'administration centrale (ce qui est préférable de leur point de vue). Israël. Les impôts fonciers génèrent davantage de recettes fiscales en Israël que dans de nombreux autres pays.
Exonération des plus-values sur les ventes	Aucune justification théorique évidente.	Favorise l'accession à la propriété, soutient la demande et les prix.	Générales. L'exonération des plus-values sur les résidences principales est très répandue et avantage les ménages à revenus moyens et élevés. Israël. Exonérations importantes (quoique réduites il y a peu).
Politiques essentiellement fondées sur des objectifs sociaux, de redistribution ou autres			
Réglementation de la location	Imperfections du marché, notamment pouvoir de négociation déséquilibré entre les bailleurs et les locataires.	Le fort degré de protection des locataires favorise la location. Dans certains cas, la réglementation entraîne une division du marché entre segments protégés et segments non protégés.	Générales. Risque de freiner l'offre de logements, l'investissement dans l'entretien des logements et la mobilité des ménages. Israël. La réglementation est peut-être trop limitée.
Logements sociaux	Préoccupations d'ordre social (conformément à la fonction de protection sociale, en théorie).	Favorise la location pour les ménages à bas revenus. Peut influencer les loyers pratiqués dans le secteur privé.	Générales. Peut avoir un effet d'éviction de l'investissement privé et aboutir à une ségrégation résidentielle (non désirable) si cette politique est mal conçue/appliquée. Diminution des incitations au travail et de la mobilité géographique. Israël. Le secteur des logements sociaux est limité et les conditions d'accès sont inhabituelles.
Allocations logement (dans le parc privé)	Préoccupations d'ordre social (conformément à la fonction de protection sociale, en théorie).	Favorise la location.	Générales. Risque de « surconsommation » de logement parmi les populations cibles (généralement les ménages à bas revenus). Peuvent réduire les incitations à travailler. Israël. Des problématiques similaires, dans une certaine mesure.
Subvention des prêts hypothécaires	Préoccupations d'ordre social (conformément à la fonction de protection sociale, en théorie).	Favorise l'accession à la propriété.	Générales. Cette mesure ne vient généralement pas en aide aux ménages à très bas revenus. Elle peut parfois représenter un coût budgétaire important et continu. Israël. Cette mesure a été très utilisée, avec des conditions d'accès inhabituelles et des populations et régions cibles spécifiques.

Source : À partir d'Andrews et al. (2011).

Nouvelle-Zélande sans que cela n'entraîne un effondrement des prix. Selon les estimations, entre un tiers et la moitié des hausses des prix des logements en Israël peuvent être attribuées au faible niveau des taux d'intérêt (Banque d'Israël, 2011). Si la poursuite des efforts de normalisation du taux directeur de la banque centrale a été suspendue, on estime que les effets retardés des hausses précédentes devraient continuer à contenir les hausses de prix pendant un certain temps. Des mesures macroprudentielles et structurelles ont également été prises pour calmer le marché du logement. Les conditions d'attribution des prêts hypothécaires ont été durcies de différentes manières, la délivrance des autorisations d'urbanisme a été accélérée et la fiscalité modifiée de manière à encourager les ventes immobilières (voir détails ci-après). Si le ralentissement récent du marché s'accroît, certaines de ces mesures devront éventuellement être retirées pour éviter un « atterrissage en catastrophe » entraînant une correction brutale des prix et des ventes.

Autre problématique : comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, la politique et les programmes actuels tendent à favoriser de manière excessive l'accession à la propriété, ce qui a pu accentuer l'ampleur des hausses de prix récentes. Par ailleurs, les données de l'OCDE montrent que les politiques trop favorables à l'accession à la propriété peuvent nuire à la mobilité de la main-d'œuvre (Caldera-Sanchez et Andrews, 2011). Les incitations à l'accession à la propriété incluent notamment les exonérations fiscales généreuses sur les plus-values et une stratégie visant, de manière générale, à encourager certaines catégories de population à acquérir leur logement (notamment dans certaines régions). L'aide au logement est en effet atypique en Israël à plusieurs égards et elle ne cible que très peu et de manière sélective les ménages à bas revenus. Il s'agit là du troisième point faible structurel de la politique du logement.

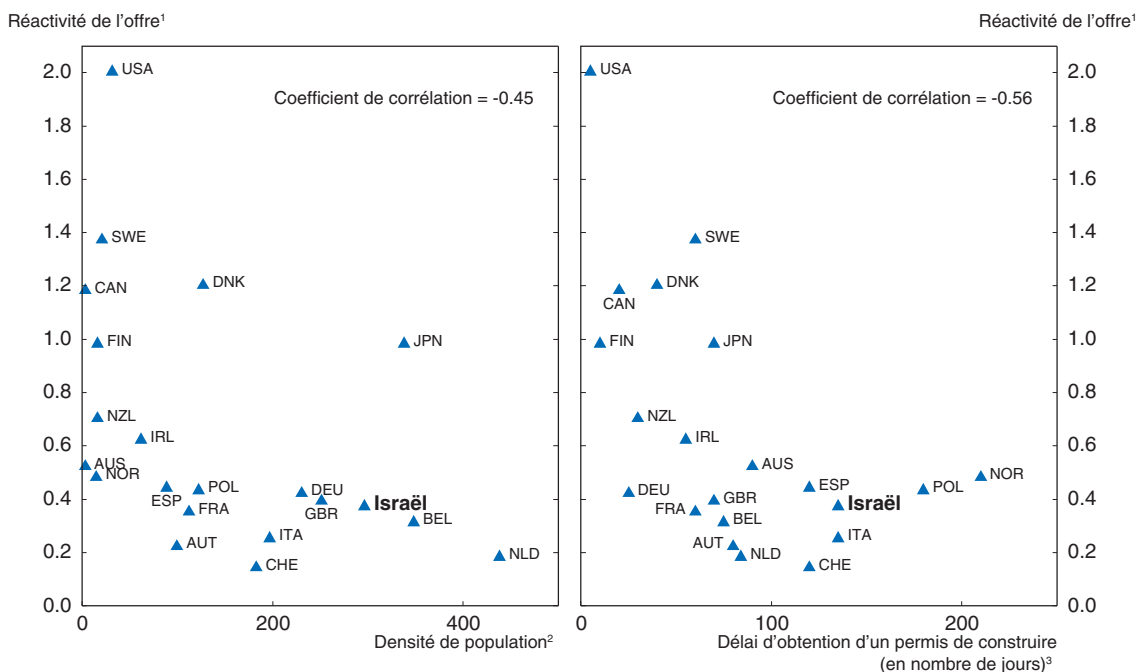
Réactivité de l'offre : simplifier la réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme

Les pays qui n'ont, comparativement, que peu de terrains disponibles pour la construction résidentielle, comme Israël, se distinguent généralement par une offre de logements moins réactive à l'augmentation des prix. La forte densité de population d'Israël constitue un handicap naturel pour le marché du logement (graphique 1.5). En outre, du moins si l'on se fie à un indicateur, la réglementation en matière d'aménagement et de construction est relativement lourde par rapport à celle des autres pays. Cette réglementation peut être considérée comme un moyen d'éliminer certains effets externes des utilisations du sol (ex. : externalités environnementales, conséquences sur les transports et congestion). Dans une certaine mesure, il existe donc peut-être un lien entre le degré de rigueur de la réglementation urbanistique et la densité de population, étant donné que certaines de ces externalités s'intensifient lorsque les habitants vivent très près les uns des autres. Cependant, il est peu probable que les formalités administratives dans le domaine du logement puissent être entièrement imputables à une densité de population élevée et il est sans aucun doute possible de simplifier la réglementation et les procédures dans ce domaine sans trop compromettre la qualité des résultats obtenus. Par le passé, il fallait compter environ deux ans et demi entre le moment où l'aménagement d'un terrain était autorisé et celui où la construction pouvait commencer (Banque d'Israël, 2011, p. 72).

Le rôle de l'administration centrale dans la promotion immobilière devrait être allégé. L'État exerce en effet une influence considérable, et à bien des égards excessive, sur le rythme et la localisation des programmes immobiliers en Israël. Les procédures de planification et d'autorisation ont été souvent critiquées, du moins par le passé, pour être

Graphique 1.5. Réactivité de l'offre par rapport à la pénurie de terrains et à la réglementation en matière d'urbanisme

Corrélation internationale




1. Les estimations de l'OCDE relatives à la réactivité de l'offre s'appuient sur des méthodes économétriques.

2. La densité de population correspond à la population au km².

3. Calculé à partir des indicateurs *Doing Business* (2009) de la Banque mondiale.

Source : Johansson, Å. (2011), « Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538567>

trop rigides et trop lentes et à l'origine de goulets d'étranglement dans l'offre de logements neufs. L'influence de l'administration centrale tient en grande partie au système particulier d'Israël en matière de propriété foncière, ainsi qu'au rôle de l'AFI dans la gestion des sols. L'AFI approuve notamment l'ouverture des terrains à l'urbanisation et exerce donc une influence très forte sur la localisation et le calendrier des mises en chantier de logements neufs. Par le passé, les permis de construire émis par l'AFI semblent avoir accordé la priorité aux politiques régionales plutôt qu'aux évolutions du marché. Ainsi, selon la Banque d'Israël (2011, p. 75), les nouveaux permis de construire émis en 2009 et en 2010 étaient concentrés dans la région de Jérusalem et dans le sud, au détriment du nord et surtout du centre, où la hausse des prix est la plus rapide.

La loi permettant de convertir les baux fonciers en propriétés privées dans certaines zones est entrée en vigueur. En 2009, le projet de loi sur la réforme foncière prévoyait que les locataires de 81 000 hectares de terres détenues par l'AFI (soit 5 % des terres gérées par cette dernière) puissent devenir propriétaires. La moitié de ces terres seront disponibles d'ici à 2014 et le reste sera libéré par la suite. Un prix bas réglementé sera fixé pour les terres situées dans les zones périphériques, tandis que les prix dans les districts du centre seront fondés sur la valeur de marché estimée. La superficie relativement faible des terres libérées pour être privatisées s'explique en partie par la crainte que les promoteurs immobiliers réussissent à accaparer le marché local dans certaines régions. Pour empêcher cette pratique, la législation prévoit d'autres conditions régissant l'acquisition.

Il faut saluer cette possibilité d'accès à la propriété foncière, qui doit être renforcée, même si elle ne devrait pas entraîner une amélioration spectaculaire de l'efficacité du marché du logement. Comme l'indique l'encadré 1.1, à bien des égards, le marché du logement israélien fonctionne déjà de la même manière que celui d'autres pays développés, en dépit de la prévalence des baux sur les terres appartenant au domaine public ou quasi public. En outre, le passage de la location à la pleine propriété n'aura pas une incidence majeure sur la réglementation en matière d'utilisation des sols. Néanmoins, l'accession à la propriété foncière pourrait améliorer l'accès au crédit dans certains cas. Surtout, cette conversion à la propriété privée marque un pas en avant déterminant dans la réduction du rôle de l'administration centrale sur le marché du logement et dans la simplification des formalités administratives parfois lourdes qui l'accompagnent. Sauf difficultés imprévues avec le projet de conversion actuel, il est recommandé de libérer d'autres terrains pour qu'ils soient privatisés dans les années qui viennent.

Encadré 1.1. Influence de la location sur le marché du logement

Bien que la plupart des « propriétaires » fonciers soient en fait locataires, le marché israélien du logement fonctionne quasiment de la même manière qu'un marché dominé par la pleine propriété. Plusieurs facteurs entrent en jeu, notamment :

- La part des terrains appartenant à des propriétaires privés est plus importante qu'on ne le pense sur le marché du logement, dans la mesure où ils sont concentrés dans des zones urbaines (la plus grande partie des terres appartenant à l'État sont situées dans des zones non habitables, par exemple dans le désert du Néguev).
- Lorsque le bail est signé pour la première fois pour un bien appartenant au domaine public (ou quasi public), le locataire verse une somme forfaitaire représentant la valeur actualisée des loyers sur la durée du bail (généralement 49 ans). Le calcul s'appuie sur l'hypothèse d'un loyer annuel correspondant à 5 % de la valeur estimée du bien, à partir d'un taux d'actualisation de 5 %. Sur une durée de bail de 49 ans, cela signifie que le locataire paie 91 % de la valeur du bien, ce qui revient quasiment au même que s'il l'avait acheté. Par ailleurs, dans les faits, les baux couvrent une durée de 98 ans, étant donné que lorsque le paiement de cette somme forfaitaire a été décidé, il a été convenu qu'aucun paiement ne serait demandé sur un deuxième bail de 49 ans. On part donc généralement du principe selon lequel lorsque ces baux arrivent à échéance, ils sont renouvelés sans coût supplémentaire, ce qui les rend en fait permanents.
- Les baux peuvent être vendus ou transférés librement, ce qui donne naissance à un marché secondaire qui ressemble fortement à un marché immobilier « normal ». La durée résiduelle des baux n'a (pour le moment) aucune influence sur leur prix sur ce marché secondaire, compte tenu de leur nature « permanente » décrite ci-dessus.

Toutefois, certaines caractéristiques du marché demeurent inhabituelles, en particulier :

- Les modalités de la location diffèrent dans les zones rurales. Le système de la somme forfaitaire versée en début de bail n'a pas été adopté dans ces régions, où les baux sont généralement renouvelables tous les trois ans.
- Différents prélèvements s'appliquent lorsque les baux sont transférés sur le marché secondaire (voir tableau 1.4 ci-après). Ces prélèvements s'efforcent de capter les plus-values sur les biens fonciers détenus par l'État (sans avoir à les vendre). Par ailleurs, les transferts doivent être approuvés, ce qui signifie que l'État conserve toujours le contrôle sur l'identité du « propriétaire ».

Source : Alterman (2002a).

Il faut faire avancer les projets visant à décentraliser la planification urbaine en réformant l'AFI, sans nuire toutefois à l'équilibre des pouvoirs. Le projet de loi sur la réforme foncière a jeté les bases d'une réforme structurelle en profondeur, qui conduirait à remplacer l'AFI par un nouvel organe fonctionnant au sein d'un système de règles administratives et urbanistiques à la fois plus simples et plus rapides. Cette réforme prévoit également de décentraliser certaines compétences en matière d'urbanisme au niveau des communes et des promoteurs immobiliers. Toutefois, au moment de la rédaction de cette étude, les avancées dans la mise en œuvre de cette réforme étaient limitées. En outre, certains estiment que ces propositions n'offrent pas de garanties suffisantes en ce qui concerne les plans d'urbanisme au niveau des communes (Banque d'Israël, 2010).

Parallèlement à ces réformes, les autorités ont pris des dispositions spéciales pour accélérer la procédure d'autorisation de la construction de logements, dans le cadre des efforts destinés à tempérer le marché. Ces mesures consistaient, dans un premier temps, à accélérer les procédures de planification et d'autorisation dans le cadre du système d'aménagement en place, ce qui a déjà eu des répercussions. Depuis 2009, l'activité s'est nettement redressée dans le secteur de la construction, et les mises en chantier progressent maintenant plus vite que la formation des ménages (il y a environ 39 000 nouveaux ménages par an). On estime que les mises en chantier de logements atteindront le chiffre de 44 000 d'ici la fin de 2011, un niveau en hausse par rapport à 2010 et que l'on n'avait plus vu depuis le début des années 2000 (graphique 1.1, partie F). Par ailleurs, depuis décembre 2010, les agriculteurs sont incités à abandonner les baux relatifs aux terres pour lesquelles des autorisations de construction résidentielle ont été accordées. Ce programme pourrait débloquer la construction de 12 000 logements neufs. Par ailleurs, une nouvelle loi (loi nationale sur les commissions du logement) adoptée en 2011 établit une procédure provisoire qui repose sur de nouvelles commissions de district responsables de l'ensemble du processus d'aménagement résidentiel. L'objectif est d'accélérer l'approbation de programmes immobiliers représentant au total 113 000 nouveaux logements. Néanmoins, il convient de veiller à ce que ce processus prévoit des précautions adaptées, de manière à éviter d'autoriser des projets qui pourraient être regrettés par la suite.

L'augmentation du nombre de mises en chantier de logements a entraîné une hausse de la demande de travailleurs dans le secteur de la construction. Selon les chiffres du Bureau central des statistiques, ce secteur employait 192 000 travailleurs en 2010 (dont 157 000 Israéliens), contre 178 000 en 2009 (dont 147 000 Israéliens), soit une progression d'environ 8 %. Cependant, jusqu'à présent du moins, les données officielles ne font pas état d'une augmentation notable des salaires, ce qui laisse à penser que les pouvoirs publics ne devraient pas céder aux pressions des acteurs du secteur visant à annuler la diminution des quotas de travailleurs étrangers (voir OCDE, 2011b pour une analyse approfondie de la situation des travailleurs étrangers en Israël).

Politiques relatives à l'acquisition, à la détention et à la vente de biens immobiliers et fonciers

Les politiques qui ont une incidence sur les processus d'acquisition, de détention et de vente des biens immobiliers et fonciers sont diverses et elles conditionnent souvent fortement la décision des ménages d'acheter ou de louer. C'est pourquoi ces politiques peuvent influencer sur l'évolution des prix du logement, sur le comportement des ménages en matière de consommation et d'investissement et sur l'ampleur et la nature du crédit aux

particuliers fourni par le secteur financier. La présente section traite de la réglementation et des mesures d'ordre général. Les prêts hypothécaires aidés et les allocations logement sont examinés dans les sections suivantes.

Réglementation du crédit immobilier : des outils puissants pour encadrer les prêts hypothécaires

La réglementation des prêts hypothécaires permet, depuis longtemps, de maîtriser le comportement des banques en matière de prêts, en les incitant à respecter des quotités de financement (ratio prêt/valeur du bien) relativement faibles. Cela passe essentiellement par le biais des provisions pour pertes sur prêts, c'est-à-dire des sommes minimales que les banques doivent mettre de côté pour couvrir des pertes éventuelles. Ces provisions sont fixées de manière à ce que la rentabilité des prêts au-delà de certaines quotités soit sensiblement réduite. Avant que les pouvoirs publics prennent des mesures pour tempérer le marché du logement (voir ci-après), les provisions étaient fortement défavorables aux quotités de financement supérieures à 70 %. Des provisions supplémentaires pour pertes sur prêts sont imposées aux prêts hypothécaires en cas d'arriérés de remboursement, ce qui dissuade encore plus les banques d'avoir un comportement imprudent en matière de crédit.

Pour le reste, la réglementation du crédit hypothécaire est relativement limitée (au moins d'un point de vue historique). Ainsi (comme c'est généralement le cas ailleurs), il n'existe aucune disposition régissant le montant des remboursements par rapport aux revenus. Par ailleurs, les banques ont jusqu'à présent été libres de choisir le type de crédit hypothécaire qu'elles souhaitent vendre. Dans la pratique, les prêts indexés sur l'IPC, d'une durée généralement fixée à 20 ans (taux d'intérêt fixe ou variable), sont les produits les plus courants. Néanmoins, la baisse des taux d'intérêt induite par le ralentissement économique de 2008-09 a entraîné une forte demande pour des prêts non indexés à taux variables, étroitement liés au taux directeur de la Banque d'Israël. En 2010, près de la moitié des nouveaux prêts hypothécaires étaient de ce type (Banque d'Israël, 2011).

La réglementation des crédits hypothécaires a été durcie dans le cadre du train de mesures adopté pour calmer le marché du logement face à l'envolée récente des prix. La première étape est intervenue en juin 2010, avec la hausse des provisions pour pertes sur les prêts hypothécaires ayant une quotité de financement supérieure à 60 % (tableau 1.3). Les provisions pour pertes sur prêts ont ensuite été relevées pour les prêts plus importants et les pouvoirs publics ont récemment défini de nouvelles provisions minimales pour tous les crédits hypothécaires, tandis que les normes de communication financière ont été renforcées. Depuis mai 2011, la part de la composante à taux variable de tous les nouveaux prêts hypothécaires aux particuliers est limitée à un tiers.

Le durcissement de la réglementation des prêts hypothécaires pourrait entraîner une réallocation, plutôt qu'une diminution, du crédit immobilier. Par exemple, les banques pourraient avoir réagi en adoptant une position plus libérale à l'égard des engagements financiers des demandeurs et en augmentant la part des prêts non hypothécaires afin de compenser le durcissement de la réglementation. Aux termes des normes de communication financière actuelles, les pouvoirs publics n'ont que peu de moyens à leur disposition pour contrôler et influencer les examens de solvabilité réalisés par les banques avant l'octroi d'un prêt hypothécaire, notamment en ce qui concerne la question de savoir si l'apport important nécessaire à l'obtention d'un prêt immobilier est lui-même financé par une forme ou une autre de crédit.

Tableau 1.3. **Évolution récente de la réglementation des prêts hypothécaires**

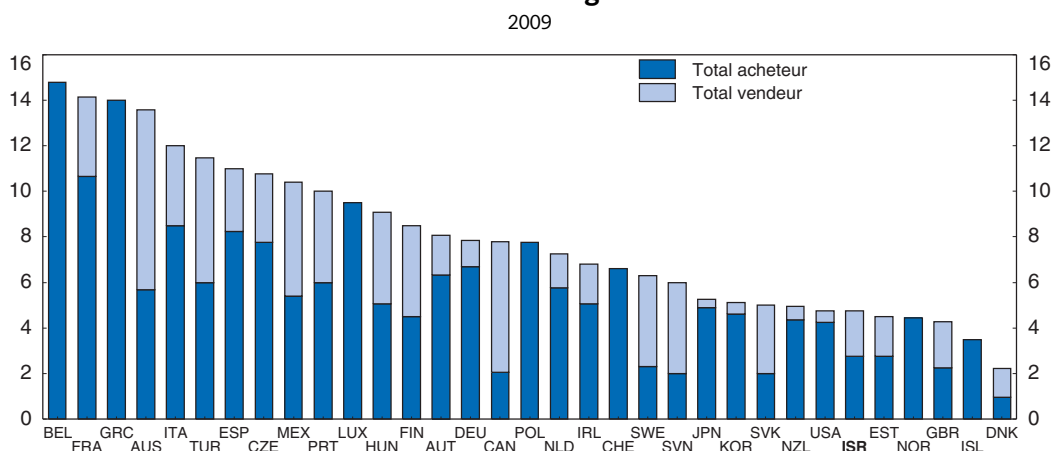
Point de la réglementation	Détail
Provisions pour pertes sur prêts (mai 2010)	Publication d'un projet de lignes directrices recommandant aux banques d'inclure une provision supplémentaire de 0.75 % de la valeur du prêt en cas de quotité de financement élevée.
Règles relatives aux « groupes d'achat » (juillet 2010)	Le crédit accordé par les banques aux groupes d'achat faisant l'acquisition de plus de dix logements à construire doit être considéré comme un prêt pour promoteurs immobiliers plutôt que comme un prêt hypothécaire.
Normes de communication financière (juillet 2010)	Les normes de communication financière sur les prêts hypothécaires ont été renforcées et couvrent désormais le type de titulaire du prêt, la valeur du bien et la proportion financée par emprunt, les encours de prêts et les arriérés de remboursement.
Provisions pour pertes sur prêts (octobre 2010)	Augmentation des provisions minimales pour pertes s'agissant des prêts d'une valeur supérieure à 800 000 NIS, dont la quotité de financement est d'au moins 60 % et la composante à taux variable d'au moins 25 %.
Proportion de la composante à taux variable (mai 2011)	La composante à taux variable des nouveaux prêts hypothécaires est limitée à un tiers de la valeur totale du crédit.
Provisions pour pertes sur prêts (mai 2011)	De nouvelles provisions minimales pour pertes sur prêts sont appliquées à tous les nouveaux prêts hypothécaires, et les provisions pour arriérés de remboursement sont renforcées.

Source : Banque d'Israël.

Les coûts de transaction sont bas

Les impôts et taxes sur les transactions d'achat et de vente de biens immobiliers sont très peu élevés (graphique 1.6). Lorsque ces charges sont élevées, la volatilité des prix des logements peut diminuer mais cet impact positif est probablement compensé par un effet négatif sur la mobilité résidentielle (Andrews *et al.*, 2011). En Israël, il existe une seule taxe applicable à l'achat (*mas rechisa*), et l'acquisition de la résidence principale, dans la limite d'un certain plafond, en est exonérée (tableau 1.4). Dans le cadre du train de mesures visant à décourager les « groupes d'achat », les autorités ont remédié en janvier 2011 à une faille juridique les exonérant de TVA sur le coût de la construction. Par ailleurs, depuis février 2011, la taxe à l'achat a été revue provisoirement à la hausse pour les achats réalisés aux fins de placement : cette hausse sera effective en 2011 et maintenue en 2012.

Graphique 1.6. **Comparaison internationale des coûts de transaction liés à l'achat d'un logement**



Source : Johansson, Å. (2011), « Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 836.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538586>

Tableau 1.4. **Impôts et taxes sur l'achat d'un logement**

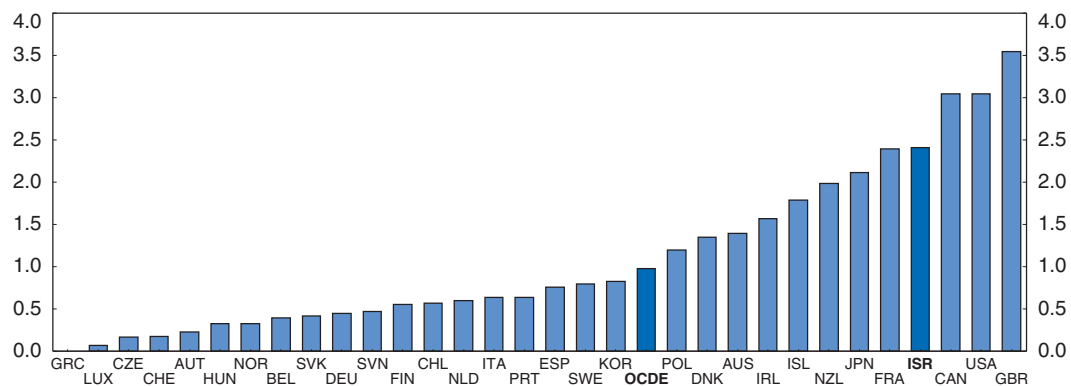
Type d'impôt	Détail
Impôts et taxes au moment de l'achat	
Assurance obligatoire sur les logements en construction	Une assurance sur les paiements relatifs aux logements en construction est obligatoire (le coût de l'assurance est généralement assumé par l'acheteur).
Taxe à l'achat (<i>mas rechisa</i>)	La résidence principale est exemptée de taxe à l'achat sous réserve que sa valeur ne dépasse pas un certain plafond (actuellement fixé à 1.35 million de NIS) et imposée à un taux compris entre 3.5 et 5 % au-delà. Pour les autres résidences, la taxe a été provisoirement revue à la hausse et se situe désormais entre 5 et 7 % de la valeur du bien (contre 3.5 à 5 % auparavant).
Taxe à la vente (<i>mas mechira</i>) (supprimée en 2007)	Cette taxe était de 2.5 % sur les ventes de biens immobiliers résidentiels réalisées par des entreprises (0.8 % dans le cas des promoteurs).
Impôts sur la propriété	
Traitement fiscal des prêts hypothécaires	Pas d'allègement fiscal sur intérêts d'emprunts hypothécaires, mais pas de prise en compte non plus des loyers implicites dans le revenu imposable des propriétaires-occupants.
Impôt foncier (<i>Arnona</i>)	Payé par l'utilisateur final et fondé sur la surface et le type de bien.
Traitement fiscal des revenus locatifs	Les revenus locatifs des entreprises sont soumis à l'impôt sur les sociétés, tandis que ceux des ménages sont en partie exonérés s'il s'agit de biens résidentiels (le revenu locatif des biens commerciaux est taxé au taux de l'impôt sur les revenus ou sur les sociétés).
Traitement fiscal de la vente d'un logement	
Taxe sur les plus-values (<i>mas shevacha</i>)	Calculée sur la base de l'inflation et de plusieurs abattements spéciaux. Les ménages propriétaires d'une résidence principale sont exonérés après 18 mois. Les résidences supplémentaires sont également exonérées sous réserve de ne pas être revendues avant 4 ans. Dans le cadre des efforts déployés pour stimuler l'offre de logements, il a été décidé qu'à compter de janvier 2011 les propriétaires de résidences secondaires seraient exonérés de la taxe en cas de vente en 2011 ou en 2012. À partir de 2013, la durée de détention requise passera à huit ans et d'autres exonérations seront supprimées. Le taux de la taxe sur les plus-values immobilières a été ramené de 45 % à 20 % en 2000, mais le taux effectivement appliqué aux vendeurs était majoré en proportion de la durée de détention du bien avant la date de la réduction. Une réforme récente a supprimé cette disposition de sorte que tous les vendeurs payent désormais le taux de 20 %.
Impôt sur le revenu	Lorsque des constructeurs et les promoteurs vendent des biens immobiliers, ces ventes sont pas soumises à la taxe sur les plus-values mais à l'impôt sur le revenu.
Taxe de valorisation foncière (<i>hetel hashbacha</i>)	Cette taxe municipale s'applique lors de la vente de biens immeubles qui ont bénéficié d'une plus-value sous l'effet d'une modification du zonage dans le plan d'occupation des sols ou de l'approbation de droits de construction supplémentaires. Elle s'élève à 20 % de la valorisation réelle estimée depuis l'achat. En sont exonérés les projets de construction et relogement et les améliorations structurelles parasismiques.

Compromis acceptable dans le traitement fiscal de la propriété immobilière

Le traitement fiscal de la propriété immobilière s'inscrit dans une logique de compromis. Dans l'idéal, les propriétaires-occupants seraient taxés sur leur revenu locatif imputé tout en étant autorisés à déduire les intérêts versés au titre de leur prêt hypothécaire. Toutefois, dans la plupart des pays comme en Israël, les loyers implicites ne sont pas soumis à l'impôt, dans la mesure où ils sont difficiles à calculer. Parallèlement, comme dans d'autres pays, les ménages israéliens ne peuvent pas déduire les intérêts hypothécaires- de leur revenu imposable, ce qui compense en partie l'absence d'imposition des loyers implicites⁴.


L'impôt foncier est plus étendu en Israël que dans de nombreux autres pays de l'OCDE, mais il pourrait néanmoins être davantage mis à profit. L'impôt *Arnona* dépend de la surface et du type de bien et représente une source de recettes considérable pour les communes puisqu'elles atteignent 2.5 % du PIB, contre moins de 1 % du PIB dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.7). Il s'agit donc d'un impôt efficace compte tenu du faible risque de fraude, de ses effets moins distorsifs sur le comportement économique que d'autres bases d'imposition et de sa progressivité raisonnable. Cependant, les communes les plus pauvres ont parfois des difficultés à prélever cet impôt, ce qui aggrave leurs difficultés financières et creuse les écarts entre communes en matière de recettes fiscales locales. Si aucune solution n'est trouvée pour remédier à ce problème, il sera difficile d'accroître le recours à l'*Arnona* comme source de recettes fiscales.

Graphique 1.7. **Comparaison internationale des impôts périodiques sur la propriété immobilière**
En pourcentage du PIB, 2009¹



1. Ou dernière année disponible.

Source : OECD.stat, Base de données des statistiques fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538605>

Le traitement fiscal des revenus locatifs incite les ménages à acheter des logements pour les louer. Si les revenus locatifs perçus par les entreprises sont soumis à l'impôt sur les sociétés, les ménages n'ont pas à les déclarer, jusqu'à un certain montant. Cette exonération doit être repensée de manière à ramener les biens immobiliers sur un pied d'égalité par rapport à d'autres placements.

Des exonérations fiscales trop généreuses sur les plus-values immobilières

Les exonérations de la taxe sur les plus-values immobilières sont particulièrement généreuses. Comme dans de nombreux pays, les ménages ne sont pas soumis à cette taxe lors de la vente de leur résidence principale. Toutefois, dans certaines circonstances, les plus-values obtenues sur la vente des résidences secondaires sont également exonérées d'impôt. Ces exonérations, couplées à celle qui s'applique sur les revenus locatifs, impliquent un traitement fiscal généreux pour les ménages relativement aisés, ce qui devrait renforcer les effets de distorsion sur la décision de consommation/d'épargne. Une nouvelle exonération a été instituée dans le cadre du train de mesures adopté pour contenir l'emballlement du marché immobilier (tableau 1.4). Cette concession était certes compréhensible à l'époque, compte tenu des craintes suscitées par la flambée des prix des logements, mais, à long terme, les pouvoirs publics devraient plutôt chercher à réduire le nombre d'exonérations. Dans l'idéal, toutes les exonérations devraient être supprimées ou du moins limitées à la résidence principale. En 2011, des progrès ont été fait dans cette direction avec l'allongement de quatre à huit ans de la durée de détention requise pour l'exonération de la taxe sur les plus-values immobilières (tableau 1.4).

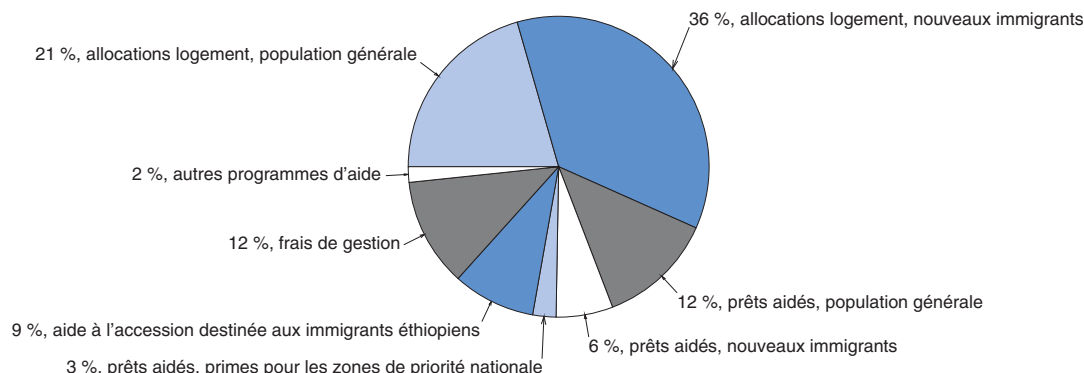
Par ailleurs, il existe un autre type d'impôt sur les plus-values, la taxe de valorisation foncière (*hetel hashbacha*), que prélèvent les communes au moment de la vente des baux sur le marché libre, lorsque le terrain correspondant a pris de la valeur par suite d'une modification du zonage pendant la durée du bail. Ce mécanisme permet de capter une partie de l'appréciation inattendue de la valeur des terrains lorsque ceux-ci deviennent aménageables, sans avoir à les vendre. Il faudrait envisager d'augmenter cette taxe afin que l'État puisse davantage profiter des bénéfices inattendus générés par les modifications de zonage et que les promoteurs immobiliers soient moins tentés d'influer sur la révision des plans d'urbanisme.

Aide publique au logement

En Israël, l'aide publique au logement reflète un certain nombre de motivations et d'objectifs différents. Une grande partie des dépenses vise à aider les nouveaux immigrants permanents, dans le cadre du vaste système israélien de mesures de soutien et d'intégration. Par exemple, en 2009, 51 % de l'aide au logement fournie par l'État était dirigée soit vers les programmes d'allocations logement et de subvention des prêts hypothécaires destinés aux immigrants, soit vers des programmes spécifiquement conçus en faveur des immigrants éthiopiens (graphique 1.8). Une analyse plus poussée des critères d'octroi et des prestations elles-mêmes permet d'identifier d'autres motifs : ainsi, les aides visant les prêts immobiliers sont plus généreuses pour les ménages résidant dans les zones périphériques (tableau 1.5). Ce type d'incitations régionales peut se justifier par des motifs économiques, dans le sens où elles compensent les externalités négatives (congestion, par exemple) générées par l'attraction économique des régions centrales. Cependant, il ne s'agit certainement pas de l'unique motivation. Les personnes qui ont terminé leur service militaire bénéficient également d'une attention spéciale, dans le cadre d'une gamme plus étendue de prestations conçues pour encourager le service militaire (et le service de réserve) mais qui, dans les faits, entraînent un traitement différent des communautés juive et arabe.

Graphique 1.8. **Dépenses de l'administration centrale au titre des allocations logement et de l'aide à l'accès à la propriété**

Dépenses effectives en 2009, pour un total de 2.2 milliards de NIS



Source : Budget 2009 du ministère de la Construction et du Logement.

D'une manière générale, le nombre de ménages bénéficiant d'une aide au logement ne cesse de diminuer. Ainsi, le nombre de ménages vivant dans des logements sociaux a fortement chuté, sous l'effet de l'adoption des dispositifs permettant la vente de ce type de logement. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires des allocations logement et de nouveaux bénéficiaires des prêts hypothécaires aidés a reculé (graphique 1.9). Cette tendance tient en partie à la baisse de l'immigration permanente, au durcissement des conditions d'accès et, dans le cas des subventions au crédit hypothécaire, à une diminution des incitations à demander ces aides compte tenu de la baisse des taux d'intérêt sur le marché libre.

Les allocations logement sont les aides les plus répandues

Les aides financières directes aux ménages qui louent dans le parc immobilier privé (« allocations de subvention des loyers ») constituent les formes d'aide au logement les

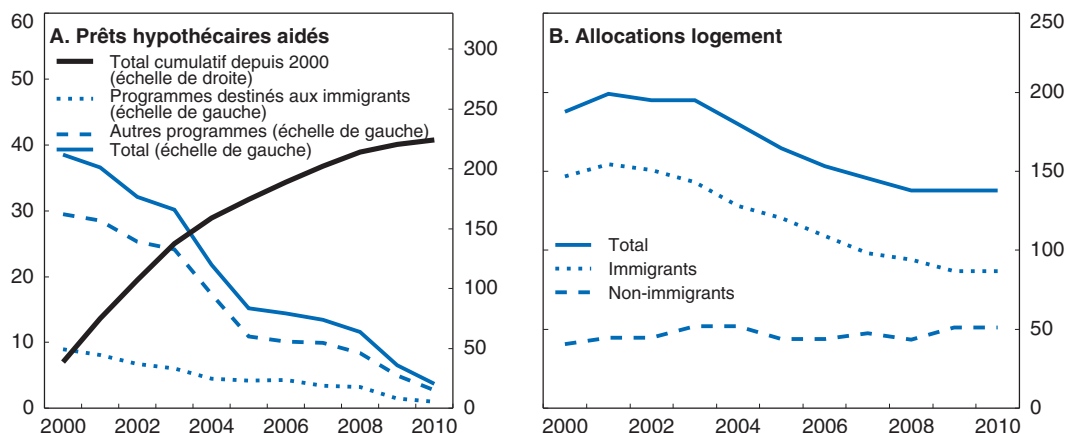
Tableau 1.5. **Dispositifs d'aide au logement de l'administration centrale**

Dispositif	Principales conditions d'octroi	Prestation
Logements sociaux	<ul style="list-style-type: none"> ● Les familles et les familles monoparentales comptant au moins trois enfants doivent soit bénéficier des prestations de la caisse nationale d'assurance, soit avoir un revenu salarial total inférieur à un certain seuil (actuellement 5 537 NIS). Par ailleurs, elles doivent avoir une note de 1 400 points au minimum (voir corps du texte). ● Les autres ménages (hors catégories ci-dessous) doivent satisfaire à d'autres conditions de ressources et avoir une note minimale de 1 400 points. ● Les nouveaux immigrants doivent satisfaire à d'autres conditions de ressources définies par le ministère de l'Intégration. Aucun seuil de points minimum n'est exigé. ● Des conditions spéciales s'appliquent également aux familles comprenant des personnes handicapées. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Depuis 2005, les loyers des logements sociaux sont fondés sur les loyers du marché, auxquels on applique une décote variable en fonction de la composition du ménage et de ses revenus. Les logements accordés avant 2005 dépendent toujours d'un système antérieur (cela ne concerne que les ménages qui bénéficient de l'aide au revenu de la caisse nationale d'assurance). Le loyer moyen d'un logement social se monte à 277 NIS par mois.
Allocations logement	<p>Les catégories de population visées sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Les familles (y compris monoparentales) et les couples sans enfants. L'octroi de l'allocation dépend de la composition du ménage et de ses revenus. Si le ménage comprend au moins un membre handicapé, l'accès à l'allocation dépend des prestations perçues ou non de la part de la caisse nationale d'assurance. ● Les célibataires de plus de 55 ans qui perçoivent une aide de la caisse nationale d'assurance et les célibataires handicapés âgés d'au moins 21 ans. ● Tous les immigrants peuvent prétendre à cette allocation, de la 2^e à la 5^e année suivant leur arrivée (le ministère de l'Intégration est en charge de l'aide au logement la première année). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Le montant des prestations varie en fonction de la composition du ménage, de sa situation géographique et de son niveau de revenu. ● Les prestations sont dégressives à partir d'un certain seuil de revenu.
Subvention des prêts hypothécaires	<ul style="list-style-type: none"> ● Limitée aux familles (y compris monoparentales) et aux couples sans enfants. ● Le montant maximum du prêt dépend de la note obtenue dans le système de points, du temps passé au service militaire et de la situation géographique (voir annexe 1.A1 pour plus d'informations). ● Un système distinct s'applique aux ménages qui résident dans des kibboutz. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ce système garantit un taux d'intérêt maximum indexé sur l'IPC de 4 %. Les subventions n'entrent donc en jeu que lorsque le taux d'intérêt dépasse ce seuil. ● Depuis 2008, l'aide apportée aux ménages qui comptabilisent jusqu'à 1 999 points (ou 1 699 points pour ceux qui achètent un logement dans une zone de priorité nationale) inclut une subvention sur les crédits hypothécaires traditionnels. Les ménages dont le nombre de points est supérieur peuvent prétendre à des prêts hypothécaires directement garantis par l'État.
Autres dispositifs d'aide à l'accession à la propriété	<ul style="list-style-type: none"> ● Dispositifs encourageant l'achat de logements sociaux (le dernier dispositif a pris fin en 2010 et n'a pas été remplacé, voir annexe 1.A1). ● Système spécial de subventions et de prêts pour les nouveaux immigrants éthiopiens. ● Prêts/subventions pour l'achat de logements et la construction d'infrastructures dans 28 communautés situées dans les régions de la zone de priorité nationale A (voir corps du texte). 	

plus courantes et représentent une grande part du budget du ministère de la Construction et du Logement. En 2010, un peu moins de 140 000 ménages bénéficiaient de ces allocations (graphique 1.9), ce qui est largement inférieur aux chiffres enregistrés au début des années 2000 sous l'effet de la diminution du nombre d'immigrants. Il faut noter que le nombre de non-immigrants bénéficiant de ces aides a légèrement progressé sur la période. Les allocations logement sont versées à tous les immigrants, quel que soit leur niveau de revenu, pendant les cinq premières années de leur installation en Israël. Une réforme serait souhaitable, introduisant par exemple un critère de ressources, de manière à concentrer les dépenses sur les immigrants les plus démunis. En revanche, il pourrait être envisagé d'augmenter les allocations logement traditionnelles sous conditions de ressources, dans le cadre des efforts plus vastes de lutte contre la pauvreté. Les allocations logement peuvent jouer un rôle utile dans la lutte contre la pauvreté, dans la mesure où elles introduisent une différenciation dans l'aide sociale en fonction du coût de la vie (l'allocation logement est calculée en fonction des loyers en vigueur sur le marché local, voir tableau 1.5). L'augmentation de l'allocation logement pourrait donc se justifier

Graphique 1.9. **Évolution du nombre de ménages bénéficiaires de l'aide au logement**

Nombre de ménages, en milliers



Source : Ministère de la Construction et du Logement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538624>

parallèlement à celle d'autres aides sociales, à condition que ces augmentations soient évaluées avec prudence à l'aide de micro-simulations, afin de veiller à ce qu'elles soient coordonnées avec le reste du dispositif social et fiscal. En outre, il faudrait faire attention à ce que l'augmentation de l'allocation logement n'entraîne pas une hausse des loyers libres.

La réglementation des loyers est peut être trop souple

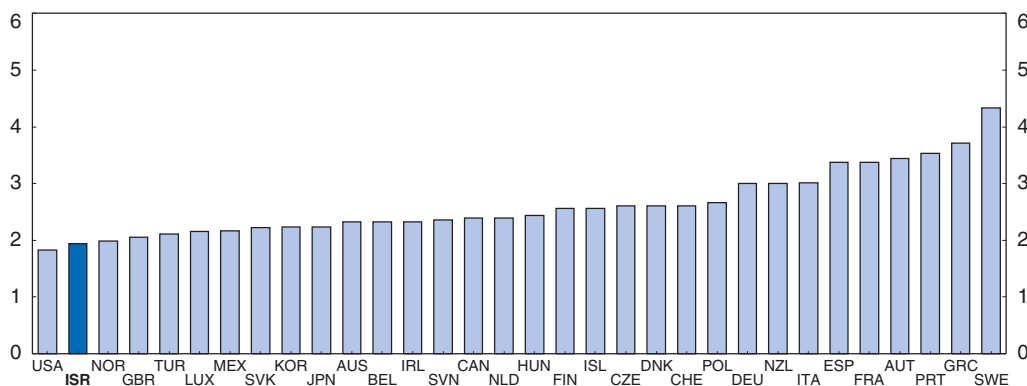
Par rapport à celle d'autres pays, la réglementation des loyers en Israël est très limitée. Il n'existe aucune règle régissant le niveau ou la revalorisation des loyers, ce qu'il faut saluer. Toutefois, cette approche libérale s'étend à tous les aspects du bail, ce qui n'est peut-être pas idéal. Les baux ne sont régis que par la législation générale relative aux biens mobiliers et immobiliers (loi sur la location et l'emprunt de 1971). Dans ces conditions, ni les bailleurs ni les locataires ne sont protégés par une législation spécifique, comme il en existe dans d'autres pays de l'OCDE, avec des dispositions spécifiques concernant les délais de préavis et le dépôt de garantie obligatoire par exemple. Selon les données compilées aux fins d'une récente étude de l'OCDE (Andrews *et al.*, 2011), Israël affiche le deuxième score le plus bas en ce qui concerne l'indicateur relatif à la réglementation des relations entre bailleurs et locataires (graphique 1.10). Ce type de réglementation, rappelons-le, s'avère parfois trop contraignante et nuit à l'activité du marché. Par ailleurs, les baux établis entre propriétaires et locataires en Israël contiennent généralement des clauses relatives aux délais de préavis, etc. Néanmoins, une loi spécifiant certains critères universels doit être considérée comme un moyen de renforcer la protection juridique des deux parties au bail et d'encourager le développement du marché de la location en définissant les règles du jeu.

L'accès aux programmes publics de logements devrait être harmonisé

L'offre de logements sociaux est désormais relativement limitée en Israël, mais ceux qui y ont accès bénéficient encore d'une aide appréciable. En 2010, l'État détenait près de 65 000 logements, ce qui est relativement faible par rapport aux 2.1 millions de ménages environ que compte le pays. Cette situation tient en partie à une succession de dispositifs encourageant la vente des logements sociaux à leurs occupants. Entre 1999 et 2010,


Graphique 1.10. **Réglementation des baux sur le marché privé¹, 2009**

Échelle de 0 à 6 (du degré de protection des locataires le plus faible au plus élevé)



1. L'indicateur mesure le degré de couverture de la réglementation des baux, sur la base des éléments suivants : facilité d'expulsion d'un locataire, degré de sécurité du bail et dépôt de garantie obligatoire. Voir Johansson (2011) pour plus d'informations.

Source : Johansson, Å. (2011), « Housing Policies in OECD Countries: Survey-based Data and Implications », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 836.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538643>

33 000 logements ont été vendus dans le cadre de dispositifs offrant à la fois une décote sur le prix de vente et des taux préférentiels sur les prêts hypothécaires (voir annexe 1.A1). La valeur implicite de l'aide que représente la location d'un logement social est élevée : le loyer moyen dans le parc social n'est que de 277 NIS par mois, soit l'équivalent de 77 USD, ce qui est nettement inférieur aux prix du marché (selon des données officielles, sur le marché locatif privé, les loyers s'établissaient à 3 104 NIS par mois en moyenne au deuxième trimestre de 2011, par exemple).

S'il existe plusieurs voies d'accès aux logements sociaux (tableau 1.5), ce sont surtout les critères appliqués à la population générale qui diffèrent, selon que les ménages ont ou non trois enfants. Toutes les catégories de population doivent satisfaire à des conditions de ressources. Par ailleurs, l'accès aux logements sociaux pour les non-immigrants est encore restreint par un système de points quelque peu inhabituel (qui s'applique également à l'aide offerte en matière de crédit hypothécaire ; voir ci-après). Une note d'au moins 1 400 points est nécessaire pour pouvoir prétendre à un logement social et cette note dépend : du nombre d'années ouvrant droit au logement social (nombre d'années de mariage ou âge du demandeur après 30 ans), du nombre d'enfants et du nombre de frères et sœurs des adultes de la famille (voir tableau 1.6). Il est étonnant d'accorder des points en fonction du nombre de frères et sœurs. Cela signifie donc qu'un couple marié depuis cinq ans (450 points) avec trois enfants (500 points) aura suffisamment de points pour obtenir un logement social s'il a au moins cinq frères et sœurs (600 points) mais pas s'il en a quatre ou moins (400 points). Selon les autorités israéliennes, les points octroyés en fonction du nombre de frères et sœurs s'expliquent par le fait que les parents aident souvent leurs enfants à assumer le coût du logement : les enfants issus de familles nombreuses sont donc moins aidés par leurs parents que les autres.

Le système des critères d'octroi devrait être uniformisé et simplifié. Il faudrait au minimum éliminer la distinction entre les ménages selon qu'ils ont ou non trois enfants (ou plus). L'attribution de points en fonction du nombre de frères et sœurs semble une mesure très imprécise de l'aide offerte ou non aux ménages par leurs parents : les

Tableau 1.6. **Système de points utilisé pour évaluer les droits au logement social et aux prêts hypothécaires aidés**

Unité	Années ouvrant droit au logement social	Nombre d'enfants	Nombre de frères et sœurs ¹
1	30	0	0
2	250	350	50
3	300	500	100
4	400	800	400
5	450	900	600
6	500	1 000	650
Chaque unité supplémentaire	50	100	50

1. Seuls les frères et sœurs résidant en Israël sont pris en compte.

Source : Ministère de la Construction et du Logement, Bureau de l'aide au logement du directeur général adjoint principal.

décisions fondées sur cette mesure sont donc arbitraires et c'est pourquoi il conviendrait d'éliminer ce critère. Enfin, s'agissant de l'allocation logement, l'existence d'un accès spécifique pour les nouveaux immigrants est contestable.

Il y a peu de temps encore, les subventions pour l'achat d'un logement étaient en baisse

Le recul prononcé de l'aide à l'accession à la propriété ces dernières années est bienvenu. Les années 90 ont été marquées par un subventionnement relativement important, au moyen d'aides directes à l'achat d'un logement et de conditions préférentielles sur les prêts hypothécaires. Des subventions directes sont désormais disponibles pour les immigrants éthiopiens. Le subventionnement du crédit hypothécaire repose sur un système accessible à tous, complété (jusqu'à une date récente) par un dispositif ciblé offrant des aides particulières et des possibilités d'accession à la propriété sociale à l'intention des immigrants. Jusqu'en 2011, l'utilisation de ces programmes n'avait cessé de diminuer. En 2000, 38 000 nouveaux prêts hypothécaires à taux préférentiel avaient été accordés, contre 2 500 seulement en 2009, ce qui est en partie imputable au durcissement des conditions d'octroi. Par ailleurs, le taux d'intérêt maximum garanti de 4 % (indexé sur l'IPC) est devenu moins attractif aujourd'hui compte tenu de la baisse des taux d'intérêt sur le marché libre (voir graphique 1.2, partie B).

Contrairement à l'allocation logement et au logement social, le dispositif général d'aide au crédit hypothécaire n'implique pas de conditions de ressources : il est donc potentiellement accessible aux ménages à hauts revenus. L'octroi et le montant (maximum) du prêt dépendent : du nombre de points obtenu par le ménage (tableau 1.6), de la durée du service militaire et de la localisation du logement financé par le prêt (voir annexe 1.A1 pour plus de détails). Ainsi, les ménages qui obtiennent moins de 1 400 points et qui n'ont pas de prime au titre du service militaire ou de la situation géographique peuvent prétendre à un prêt de 62 400 NIS au maximum (17 300 USD environ sur la base d'un taux de change de 3.6), tandis qu'un ménage ayant obtenu au moins 2 200 points et la prime maximum au titre du service militaire et qui souhaite acquérir un logement dans une zone de priorité nationale (voir encadré 1.2) peut prétendre à un crédit pouvant aller jusqu'à 356 000 NIS (98 850 USD environ) (graphique 1.11). Même si peu de ménages ont actuellement recours à ce dispositif, il conviendrait d'imposer un plafond de revenu.

Encadré 1.2. Zones de priorité nationale

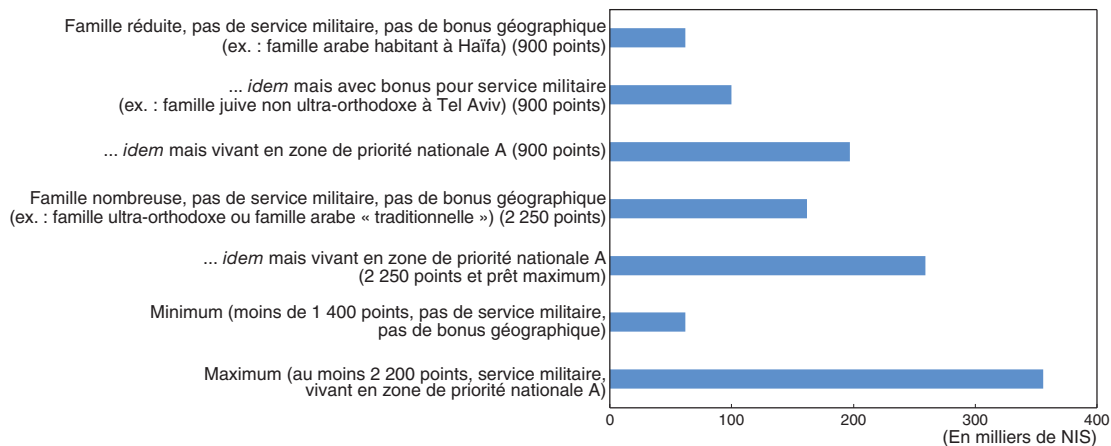
Les zones de priorité nationale ont été créées en 1998 conformément à la décision gouvernementale n° 3292, qui a défini les zones A et B, les zones A bénéficiant d'un soutien public plus important que les zones B. La loi adoptée en 2002 (décision n° 2288) a redéfini ces frontières, ce qui a donné lieu à un procès et, en février 2006, la Haute Cour de justice a statué contre cette loi, en estimant notamment qu'elle était discriminatoire à l'égard des communes arabes. La Cour a alors indiqué que sa décision devrait être appliquée dans un délai d'un an (donc avant février 2007) et souligné que si une nouvelle loi était adoptée, elle ne devrait pas accorder au gouvernement ou à ses ministres des pouvoirs étendus s'agissant de la classification des communes en zones de priorité nationale et de l'octroi d'avantages et de dotations budgétaires accrues à ces communes. Toutefois, ce verdict n'a jamais été mis en application et la loi de 2002 est restée en vigueur jusqu'à une date récente. Les efforts visant à remplacer la loi de 2002 ont débuté en juillet 2009 lorsque la Knesset a voté le projet de loi sur l'efficacité économique, qui incluait une clause formulée de manière générale accordant au gouvernement une grande liberté de manœuvre dans la classification des communes et des régions en zones de priorité nationale et dans la distribution de l'aide publique à ces zones dans différents domaines et pour différentes périodes.

En décembre 2009, en vertu des pouvoirs conférés par la nouvelle loi, le gouvernement a entériné la décision n° 1060, qui propose une carte commune des zones de priorité nationale aux fins de l'action publique dans les domaines suivants : logement et aménagement urbain, éducation, emploi, infrastructure publique, culture et sports. Peu après, un amendement a ajouté à cette liste plusieurs types d'aide dans le secteur de l'agriculture. En principe, la grande majorité des dispositifs d'aide de l'administration centrale qui reposent sur des critères géographiques fonctionnent donc désormais selon le même système de référence. Quatre critères de sélection ont été appliqués pour déterminer les nouvelles zones de priorité nationale. Deux de ces critères définissent les zones géographiques de sécurité et d'intérêt stratégique, dont certaines n'entrent pas dans le cadre de l'analyse de l'OCDE, tandis que les deux autres critères englobent :


- Les communes identifiées à partir d'un indice conjuguant caractéristiques socio-économiques et une mesure de la distance avec Tel Aviv, utilisé pour évaluer les sous-districts, les moins bien notés étant classés parmi les zones de priorité nationale (jusqu'à hauteur de 25 % de la population). Sans surprise, ces zones sont situées dans les régions du nord et du sud caractérisées par une forte proportion de communautés arabes.
- Les « nouvelles communes », dont le classement se justifie par le fait que lorsque des communautés s'établissent pour la première fois, leurs habitants doivent faire face à des problèmes administratifs et d'infrastructure ainsi qu'au poids des dépenses inhérentes à une population limitée.

En 2011, un nouveau programme a été mis en place, témoignant de la volonté des autorités de cibler de nouveau précisément l'aide accordée en matière de prêts hypothécaires. Ce programme, qui vise 28 communautés établies dans des zones de priorité nationale, a été créé sous la pression des représentants de certaines communautés. Il offre une aide pouvant aller jusqu'à 100 000 NIS pour l'achat d'un logement et vise les ménages jeunes (pour pouvoir prétendre à cette aide, les candidats ne doivent pas encore être propriétaires). Dans un premier temps, l'aide prend la forme d'un

Graphique 1.11. Exemples de prêts disponibles dans le cadre du dispositif général de crédit hypothécaire aidé



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les données du ministère de la Construction et du Logement, Bureau de l'aide au logement du directeur général adjoint principal.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538662>

prêt, qui est ensuite converti en subvention (le prêt est annulé) à condition que le ménage continue d'habiter ce logement pendant au moins cinq ans. Le dispositif prévoit également des subventions pour les entreprises chargées de construire les infrastructures connexes. Selon les autorités israéliennes, ce programme devrait générer 4 000 mises en chantier de logements neufs par an. Comme pour tous les types d'aide à l'accèsion à la propriété, il existe un risque que ces subventions entraînent une augmentation des prix immobiliers et soient donc, au moins en partie, absorbées par les propriétaires existants et les promoteurs immobiliers plutôt que par les jeunes ménages pour lesquels elles ont été conçues.

Des programmes de logements à prix abordable sont en cours de mise en place

En juillet 2011, le gouvernement a annoncé le lancement de deux nouveaux programmes de logements à prix abordable reposant sur une forme d'aide plus indirecte que les habituelles aides au logement. Un premier plan vise à encourager le développement du parc locatif : il s'agit de proposer des terrains pour la construction de logements à la condition, stipulée dans le cahier des charges, qu'une certaine proportion des appartements (probablement entre 20 e 40 %) soient ensuite loués à long terme. Contrairement à la procédure habituelle des appels d'offres, il n'y aura pas de mise à prix pour ces projets immobiliers. Les critères d'accès n'ont pas encore été fixés, mais les autorités conserveront un droit de regard sur le choix des bénéficiaires. La Commission Trajtenberg (voir la section Évaluation et recommandations) a recommandé que ces logements soient réservés à des ménages de salariés et que ceux qui sont déjà propriétaires d'un logement ou qui appartiennent aux quatre déciles supérieurs de revenu ne puissent pas y accéder. Elle a également proposé d'autres mesures pour encourager les locations, par exemple l'octroi d'allègements d'impôt sur les investissements immobiliers locatifs réalisés par les fonds institutionnels (ou d'autres établissements financiers).

Le deuxième programme de logements à prix abordable a pour but d'encourager l'accèsion à la propriété en s'appuyant sur un mécanisme existant d'enchères inversées. Depuis 1994, plusieurs milliers de logements commercialisés chaque année par l'AFI ont été mis en adjudication selon un système dans lequel le prix du bail est fixé à l'avance (au

lieu d'être lui-même l'enjeu de l'appel d'offres) et les soumissionnaires (des promoteurs immobiliers) proposent un prix de vente final pour les logements achevés. Dans le passé, le prix du bail était fixé d'après une évaluation des prix du marché ; il est proposé de le réduire de 50 % (jusqu'à concurrence de 150 000 NIS par logement).

De plus, certaines grandes villes, en particulier Tel Aviv et Jérusalem, ont élaboré de leur côté diverses mesures en faveur du logement bon marché (location et accession à la propriété), mais ces initiatives se sont heurtées à un problème juridique qui n'est pas encore résolu.

Encadré 1.3. **Recommandations en vue d'améliorer la politique économique sur le marché du logement**

Construction de logements

- Restreindre le rôle de l'administration centrale en matière de promotion immobilière. Poursuivre les projets visant à décentraliser la planification urbaine en réformant de façon permanente l'AFI et les processus d'aménagement, sans toutefois passer outre les procédures d'urbanisme et de consultation.
- Favoriser l'accession à la propriété pour les locataires.

Accession à la propriété, situation financière des propriétaires et vente des biens immobiliers

- Lutter contre les pratiques bancaires visant à contourner et à affaiblir la réglementation du crédit hypothécaire.
- Éliminer certaines exonérations relatives à l'impôt sur les plus-values immobilières et foncières et sur les revenus locatifs perçus par les ménages.
- Envisager d'accroître le recours à l'impôt foncier (*Arnona*).

Aide au logement

- D'une manière générale, simplifier les dispositifs d'aide au logement et en renforcer la transparence. Par ailleurs :
 - ❖ Coordonner l'allocation logement avec les autres éléments du système d'impôts et de prestations pour les ménages à bas revenus. Envisager de revoir à la hausse les allocations logement dans le cadre des efforts plus vastes de lutte contre la pauvreté. Réexaminer l'allocation logement universelle octroyée aux nouveaux immigrants.
 - ❖ Uniformiser les critères d'accès aux logements sociaux pour tous les ménages. Mettre un terme à l'octroi de points en fonction du nombre de frères et sœurs.
 - ❖ Diminuer l'aide à l'accession à la propriété, par exemple en instaurant des critères de revenu pour l'octroi des aides générales en matière de prêts hypothécaires.
- Ajouter aux baux de location quelques conditions minimales modestes de manière à mieux définir les droits et responsabilités des bailleurs et des locataires.

Notes

1. L'État a fourni directement des logements et mis en place diverses incitations pour promouvoir la construction privée. Par exemple, des primes ont été accordées pour les programmes immobiliers respectant un calendrier donné et les baux fonciers ont été cédés à des prix réduits. Voir Alterman (2002b) pour de plus amples informations.
2. Benchetrit et Czamanski (2009) présentent des données relatives aux transactions sur le marché du logement dans la région de Haïfa dans un rapport consacré à l'immigration, à la propriété et au rôle des subventions au crédit hypothécaire dans les années 90. Selon ces données, les prix en valeur réelle des biens acquis au moyen des prêts subventionnés ont augmenté plus rapidement au début des années 90 que ceux des biens financés par des crédits hypothécaires traditionnels. Dans une certaine mesure, la subvention hypothécaire a donc été partagée entre les immigrants, les promoteurs et les propriétaires existants. L'augmentation des prix sur le segment des prêts aidés n'a été que temporaire et a été suivie par une contraction sensible des prix en valeur réelle, alors que le reste du marché demeurait relativement stable.
3. Les communautés juives et arabes peuvent généralement être identifiées par la couleur des citernes d'eau situées sur les toits. Dans les communautés juives, ces citernes sont généralement blanches ou grises, tandis qu'elles sont généralement noires dans les zones arabes.
4. Pour une comparaison internationale du régime fiscal du logement au titre de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur les plus-values, voir Cheung (2011). Selon ces données, 13 pays de l'OCDE ne tiennent pas compte des loyers imputés et prévoient des abattements pour les intérêts d'emprunts hypothécaires.

Bibliographie

- Alterman, R. (2002a), « The Land of Leaseholders; Israel's Extensive Public Land Ownership in an Era of Privatization », dans S.C. Bourassa et Y. Hong (eds.), *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Alterman, R. (2002b), « Strategies for Immigrant Absorption: Learning from the Israeli Experience », rapport de recherche préparé pour le département Cisjordanie et Gaza de la Banque mondiale.
- Andrews, D., A. Caldera-Sanchez et A. Johansson (2011), « Housing market policies and structural policies in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836.
- Andrews, D. et A. Caldera-Sanchez (2011), « Drivers of homeownership rates in selected OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 849.
- Banque d'Israël (2010), *Bank of Israel Annual Report, 2009*, Jérusalem.
- Banque d'Israël (2011), *Bank of Israel Annual Report, 2010*, Jérusalem.
- Benchetrit, G. et D. Czamanski (2009), « Immigration and Home Ownership: Government Subsidies and Wealth Distribution Effects in Israël », *Housing, Theory and Society*, vol. 26, n° 3.
- Caldera-Sanchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, Paris.
- Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394, Paris.
- Cheung, C. (2011), « Policies to Rebalance Housing Markets in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 878, Paris.
- FMI (2008), *Perspectives de l'économie mondiale : logement et cycle conjoncturel*, Études économiques et financières, FMI.
- Haider, A. (ed.) (2008), *The Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel*, The Sikkuy Report 2008.
- OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 75, juin, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *OECD Economic Reviews of Labour Market and Social Policies, Israel*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Israël*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Study on the Geographic Coverage of Israeli Data*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Perspectives des migrations internationales*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Sayag, D. (2011), « Measuring Local House Price Movements in Israel and Estimating Price Elasticity », présentation à l'occasion de la 12^e Conférence de l'International Working Group on Price Indices, Wellington, Nouvelle-Zélande.

ANNEXE 1.A1

*Informations complémentaires sur l'aide au logement***Informations complémentaires sur le dispositif général d'aide au crédit hypothécaire****Montant du prêt disponible**

Points	Montant du prêt sur 25/28 ans (4 %)
Jusqu'à 1 399	62 400
1 400-1 499	74 350
1 500-1 599	85 250
1 600-1 699	96 190
1 700-1 799	107 090
1 800-1 899	117 985
1 900-1 999	128 930
2 000-2 099	139 825
2 100-2 199	150 720
2 200+	161 665

Source : Ministère de la Construction et du Logement, Bureau de l'aide au logement du directeur général adjoint senior.

Prime au titre du service militaire

Prime d'un point de pourcentage sur le prêt hypothécaire pour chaque mois de service militaire accompli, avec un plafond de 60 % par couple. Dans ces conditions, un couple dont les deux membres accomplissent la totalité du service militaire obligatoire (trois ans pour les hommes et deux ans pour les femmes) pourra prétendre à la prime maximum.

Primes au titre des logements situés dans les zones périphériques (valeurs 2011)

Primes sur les prêts hypothécaires aidés	
Zone de priorité nationale A	97 200 NIS (la moitié pour les particuliers)
Zone de priorité nationale B	67 200 NIS (la moitié pour les particuliers), mais uniquement pour les bâtiments à haute densité de population (appartements)
Communes situées sur la « ligne de confrontation »	38 400 NIS (achat de logements neufs)
Communes situées sur la « ligne de confrontation » dans le nord du pays	38 400 NIS plus une subvention de 9 500 NIS (pour l'achat de logements neufs, la subvention additionnelle visant à couvrir le coût d'un espace sécurisé dans le logement)
Communes situées dans le désert du Néguev	Entre 48 000 et 84 000 NIS en fonction de la localisation.

Source : Ministère de la Construction et du Logement, Bureau de l'aide au logement du directeur général adjoint senior.

Programmes d'incitation à la vente de logements sociaux

Programme	« Ma maison »	« Devenez propriétaire »	« C'est ma maison »	« Mon propre appartement »
Période	Février 1999-avril 2000.	Avril 2000-décembre 2004.	Avril 2005-décembre 2009.	Septembre 2008-décembre 2010.
Durée minimum d'occupation du logement	5 ans.	12 ans.	4 ans dans les zones de priorité nationale, 6 ans ailleurs. Depuis février 2007 : 2 ans et 3 ans respectivement.	5 ans.
Paramètres pris en compte pour la décote	Longévité, nombre de personnes au sein du ménage.	Durée de location (décote de 3 % pour chaque année d'occupation).	Situation maritale et lieu de résidence.	Durée de location, composition de la famille, situation géographique et type de bien.
Décote maximum possible	75 % du prix du marché jusqu'à 400 000 NIS.	90 % du prix jusqu'à 600 000 NIS.	85 % du prix jusqu'à 795 000 NIS (92 % depuis février 2007).	90 % du prix dans les zones de priorité nationale, 82.5 % ailleurs, jusqu'à 705 000 NIS.
Subvention du prêt hypothécaire	Taux fixe de 5 % pendant 3 ans.	Taux fixe de 4.5 % sur 12 ans.	Jusqu'à 150 000 NIS pendant 20 ans, taux d'intérêt maximum de 5 %.	Jusqu'à 150 000 NIS à un taux d'intérêt maximum de 5 % pendant 15 ans.
Remarques	Complément d'aide dans les zones de priorité et dans les quartiers défavorisés.	Décotes revues à la baisse en 2003.	Règles du dispositif revues en février 2007.	
Nombre de logements vendus fin septembre 2010	3 800	16 070	10 030	3 500

Source : Ministère de la Construction et du Logement, Division de l'information et de l'analyse économique.

Chapitre 2

Enjeux de la finance privée

La crise financière mondiale de 2008-09 n'a entraîné aucune banqueroute parmi les grands établissements financiers en Israël, mais elle a révélé les vulnérabilités du secteur non bancaire, en particulier sur le marché des obligations de sociétés. Une réglementation bancaire rigoureuse a notamment permis d'éviter l'effondrement du secteur financier, tandis que les quotités prudentes des prêts immobiliers contribuent indubitablement à limiter la hausse des prix des logements. Toutefois, les exigences de fonds de propres et les tests de résistance des banques ont été renforcés comme ailleurs. L'identification et le suivi des risques systémiques et des problèmes macroprudentiels ont aussi été intensifiés. Dans le contexte israélien, des questions quelque peu inhabituelles se posent du fait que la plupart des établissements financiers d'Israël sont contrôlés par des groupes familiaux qui détiennent des participations significatives dans les secteurs non financiers de l'économie. Le lien étroit entre les secteurs financier et non financier est susceptible d'engendrer des risques pour la stabilité financière et pourrait devenir un enjeu majeur dans le cadre du débat plus large sur les mérites relatifs des groupes d'entreprises du point de vue de la concurrence et du contrôle au sein de l'économie.

La finance privée, c'est-à-dire, le processus d'intermédiation entre l'épargne et l'investissement des ménages et des entreprises, joue un rôle central dans les économies de marché. Les politiques qui exercent une influence sur les prêts et emprunts primaires et sur la structure, le comportement et la performance des intermédiaires financiers affectent le bien-être des ménages, le développement et la rentabilité des entreprises et, plus généralement, la performance et la stabilité macroéconomiques. Même si le secteur financier israélien a traversé la crise mondiale de 2008-09 sans aucune banqueroute ni aucun sauvetage d'établissement financier, le pays a connu une grave crise du crédit. Cet épisode a révélé des vulnérabilités, et le retour de turbulences inhabituelles sur les marchés financiers mondiaux suscite à présent de nouvelles interrogations, même si l'exposition directe des banques et établissements financiers israéliens à la dette souveraine des pays à risque de la zone euro semble faible.

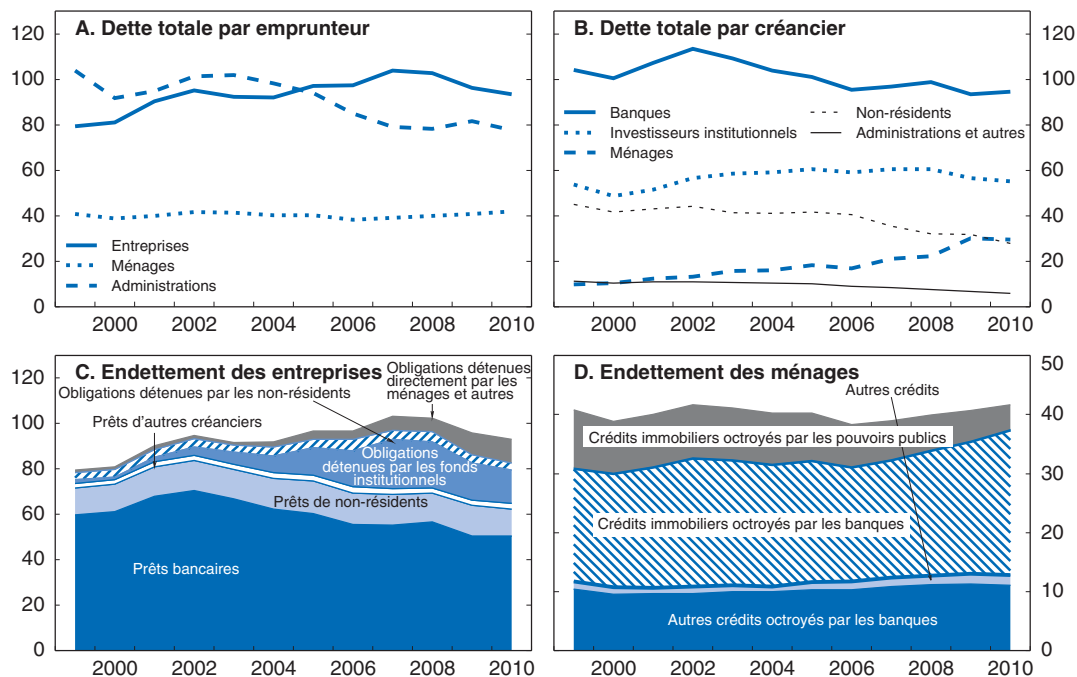
Évolutions majeures

- Comme dans de nombreux pays, la crise de 2008-09 a suscité une réflexion sur la structure de la surveillance financière non seulement du point de vue de la supervision d'établissements particuliers (surveillance microprudentielle), mais aussi dans une perspective systémique sur la nécessité de renforcer le contrôle (surveillance macroprudentielle). Même à faire abstraction de la crise, la supervision de la finance privée est une tâche qui est devenue plus importante et plus complexe. L'encours de la dette des entreprises dépasse désormais celui de la dette publique (graphique 2.1, partie A) et globalement ces encours ne sont plus tant détenus par les banques et les non-résidents que par les ménages, directement et indirectement, par l'intermédiaire de fonds institutionnels (graphique 2.1, partie B).
- L'accroissement des encours détenus directement par les ménages et par les fonds institutionnels revêt principalement la forme d'obligations de sociétés, instrument de financement auquel les entreprises ont de plus en plus recours depuis le début des années 2000 (graphique 2.1, partie C). Durant la crise de 2008-09, le marché obligataire s'est asséché complètement durant un temps et plusieurs entreprises ont restructuré leur dette. Celui a induit un renforcement de la réglementation de marché.
- Dans le secteur bancaire, la réglementation prudentielle s'est intensifiée en réponse à la crise de 2008-09, mais aussi par réaction au boom immobilier (chapitre 1). À la mi-2011, l'encours de prêts immobiliers atteignait 220 milliards de NIS, soit un accroissement de 56 % depuis 2007 et l'équivalent de 25 % du PIB (graphique 2.1, partie D).
- Une part importante de l'épargne retraite des ménages est placée dans des fonds institutionnels. Un mécanisme de cotisation obligatoire a été mis en place en 2008 assorti d'un relèvement progressif des taux. Il a été décidé en 2010 de porter le taux de cotisation à 17.5 % à l'horizon 2014, en remplacement de l'objectif précédent d'un taux de 15 % à l'horizon 2013. Cette composante obligatoire s'ajoute aux avantages fiscaux dont bénéficie un éventail de produits d'épargne institutionnels.


- La consolidation et la concurrence dans le secteur financier font débat depuis longtemps. Des réformes successives ont réduit la domination des banques, avec notamment l'adoption d'une loi les contraignant à se désengager de leurs fonds d'épargne institutionnels. Les préoccupations demeurent toutefois quant au degré de concurrence dans la banque de détail. En outre, la plupart des banques et des assureurs importants sont contrôlés par des groupes familiaux qui détiennent également des participations de contrôle dans un large éventail de secteurs non financiers. La présence d'entités financières au sein de ces groupes amplifie les inquiétudes diverses quant à la stratégie et au mode de fonctionnement de ces groupes.

Graphique 2.1. Encours de la dette ventilé selon différents critères

En pourcentage du PIB



Source : Banque d'Israël.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538681>

Contexte¹

Libéralisation et privatisation dans les années 80 et 90

Jusqu'au milieu des années 80, les pouvoirs publics ont exercé des interventions et des contrôles approfondis sur le secteur financier comme sur un large pan de l'économie. Le crédit était principalement distribué au secteur privé dans le cadre de programmes gouvernementaux et les investissements étrangers étaient étroitement contrôlés. Les groupes bancaires détenaient la vaste majorité des actifs financiers et s'occupaient d'un large éventail d'activités connexes. L'effondrement des valeurs bancaires induit par les graves difficultés économiques rencontrées dans les années 80 a incité les pouvoirs publics à nationaliser la plupart des banques en 1983². Parallèlement à l'avancée de réformes économiques de plus grande envergure, le secteur financier a ensuite été progressivement déréglementé et privatisé. Des réformes favorisant le développement des marchés de capitaux ont été mises en œuvre en 1993, tandis qu'en 1995, la modification du régime des

retraites et la déréglementation des investissements des fonds de prévoyance ont conféré aux investisseurs institutionnels une marge de manœuvre accrue dans la composition de leurs portefeuilles³.

La réforme des retraites a eu une incidence majeure. Auparavant, l'épargne des ménages était canalisée vers les régimes de retraite professionnels à prestations définies gérés par les syndicats. Bien que subventionnés par des emprunts d'État (« désignés ») émis à taux préférentiels, ces régimes ont vu leur viabilité financière menacée au milieu des années 90. En 1995, une réforme a gelé l'adhésion à ces régimes et instauré des fonds à cotisations définies (les « nouveaux » fonds de pension) gérés par le secteur financier. Divers arrangements ont été conclus pour redresser la situation financière des « anciens » fonds de pension dont la gestion est également assurée aujourd'hui par le secteur financier.

Dans les années 90, avec la dénationalisation de l'économie, la Bourse a été appelée à jouer un rôle plus important pour répondre aux besoins de capitaux. En outre, la levée des restrictions sur l'investissement des capitaux étrangers a incité de nombreuses entreprises israéliennes à émettre des titres sur les marchés étrangers. Le secteur des hautes technologies, qui a connu un essor dynamique dans les années 90, a notamment entrepris de faire coter ses actions sur les Bourses étrangères, et en particulier sur le NASDAQ. Dans le cadre de sa politique générale de privatisation, le gouvernement a commencé à céder ses participations bancaires, transférant principalement ses blocs de contrôle aux grands conglomérats israéliens.

Tentatives pour limiter le champ d'action des banques dans les années 90 et 2000

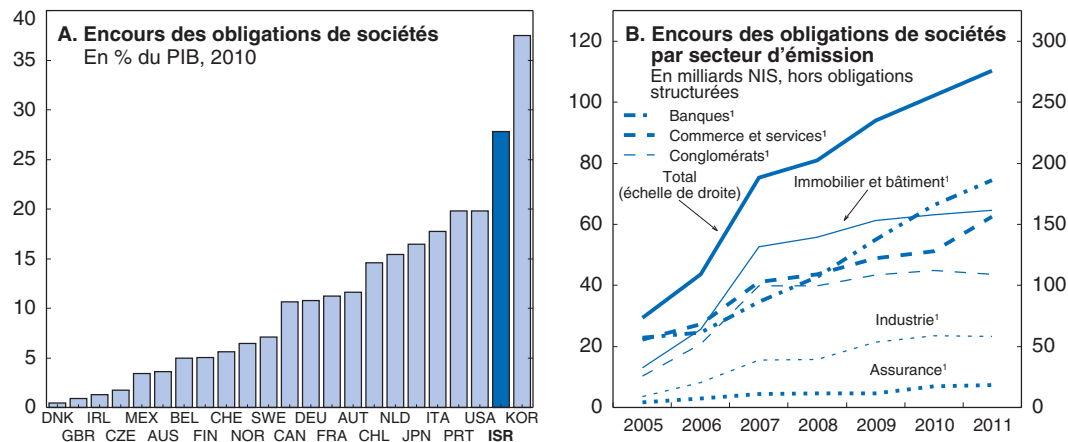
Conformément aux recommandations de la commission Brodet, une réglementation a été introduite au milieu des années 90 limitant la concentration de l'actionnariat des banques. Au début des années 2000, une autre commission (la commission Bachar) a été instaurée pour répondre aux préoccupations que suscitait la faculté des banques d'utiliser leur contrôle sur les organismes de placement collectif (de l'épargne retraite en particulier) pour financer des entreprises affiliées. En conséquence, les banques ont été contraintes en 2005 de se désengager des organismes de placement collectif et des fonds de pension. La plupart des fonds ont été repris par des groupes d'assurance existants. Ainsi, même si la réforme Bachar est parvenue à réduire la portée des activités des groupes bancaires, elle n'a pas foncièrement modifié le positionnement des principaux intervenants sur les marchés de capitaux. Elle a en outre concentré l'épargne institutionnelle car les groupes d'assurance proposaient déjà des formules d'assurance vie avec une composante d'épargne significative. Parmi les autres apports de la réforme Bachar figurent les règles interdisant aux entités qui proposent des produits d'épargne longue d'offrir également des services de conseil en produits financiers. Ce dernier domaine reste l'apanage des groupes bancaires.

À partir du début des années 2000, le crédit non bancaire prend le relais

Plusieurs facteurs ont présidé à la montée en puissance du crédit non bancaire et des obligations de sociétés en particulier. L'hésitation des banques à prêter dans le sillage de l'éclatement de la bulle des sociétés « point-com » apparaît comme l'un des facteurs ayant incité les entreprises à se financer en émettant des obligations. Le ralentissement des émissions primaires d'emprunts d'État et un nouvel assouplissement des directives d'investissement des fonds institutionnels au début des années 2000 ont contribué à


consolider cette tendance. Les chiffres révèlent que les sociétés en Israël ont davantage recours aux obligations pour se financer que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.2). Les obligations de sociétés financent un large éventail de secteurs, tels que l'immobilier et le bâtiment, notamment.

Graphique 2.2. Développement du marché des obligations de sociétés



1. Échelle de gauche.

Source : Banque d'Israël (2010), Rapport annuel.

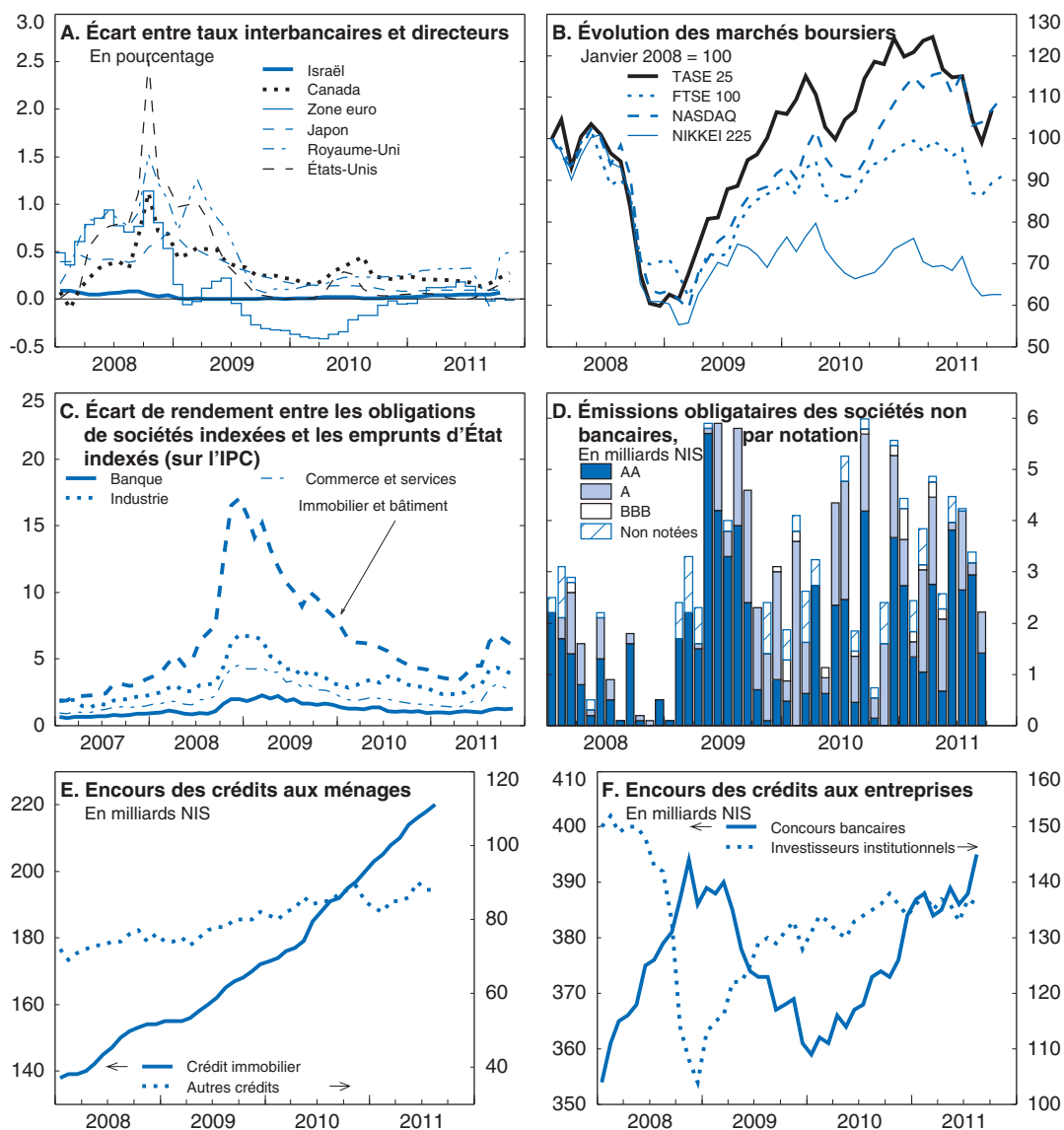
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538700>

Évolutions depuis et pendant la crise de 2008-09

Même si elle n'a pas été aussi calamiteuse que dans certains pays, la crise du crédit de 2008-09 a eu une ampleur significative. Le secteur bancaire n'a pas connu de flambée des taux interbancaires (graphique 2.3, partie A), mais le marché boursier a suivi étroitement la forte baisse des indices étrangers (partie B). L'évolution des obligations de sociétés a été particulièrement préoccupante. Les rendements ont fortement augmenté sur le marché secondaire (partie C), en particulier dans l'immobilier et le bâtiment, expliquant en partie la réduction spectaculaire des nouvelles émissions (partie D). Entre août 2008 et février 2009, le marché primaire s'est pratiquement asséché. En outre, le nombre des entreprises amenées à conclure des réaménagements de dettes a considérablement augmenté dans le sillage de la crise, même si le montant des emprunts renégociés ne représente pas une proportion significative de la valeur totale du marché des obligations de sociétés.

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. 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 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. Par ailleurs, la Banque d'Israël a élargi et prolongé un programme d'achats journaliers de devises annoncés d'avance, qui a débuté au printemps 2008. Ce programme a fonctionné jusqu'en août 2009, et depuis la Banque intervient de façon discrétionnaire.

Graphique 2.3. Évolutions dans le secteur financier depuis 2008



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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538719>

Le gouvernement est intervenu en prenant des mesures destinées à soutenir le marché des obligations de sociétés et assouplir les conditions du crédit pour les entreprises en général (encadré 2.1). Il a notamment mis en place des fonds d'investissement, accordé des garanties aux banques (dont aucune n'a été appelée) et garanti temporairement les rendements de l'épargne accumulée dans le cadre du deuxième pilier du système de retraite pour les épargnants proches de l'âge de liquidation des droits. D'autres dispositifs ont été mis en place pour soutenir le secteur des sociétés non financières et aider les chômeurs, même si leur effet de relance budgétaire global est resté modeste (précédente *Étude économique*, OCDE, 2010).

Les marchés financiers ont paru un temps pleinement rétablis de la crise de 2008-09, mais ils connaissent depuis quelques mois de nouveaux accès de faiblesse. Le principal

Encadré 2.1. Mesures temporaires prises pour soutenir les marchés financiers durant la crise de 2008-09

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

- Des fonds d'investissement privés étayés en partie par des capitaux publics ont été mis en place (les « fonds Manof »). Le gouvernement a affecté une contribution à hauteur de 1.1 milliard de NIS, pour un financement total pouvant atteindre 4.5 milliards de NIS. Trois fonds ont été créés, mais ils n'ont pas été utilisés pendant la crise.
- 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. 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.

D'autres mesures ont été prises :

- Le ministère des Finances a accordé aux banques une garantie de l'État à hauteur de 6 milliards de NIS (ces garanties n'ont pas été appelées).
- Des dispositions spéciales ont permis aux petites et moyennes entreprises d'acquitter leurs impôts par versements échelonnés et allégé les garanties exigées des fournisseurs de l'État (pour un coût non récurrent estimé à 0.8 milliard de NIS).
- Une garantie spécifique à l'épargne-retraite a été mise en place pour assurer aux adhérents des fonds de prévoyance âgés de 57 ans ou plus un rendement réel minimum égal au rendement réel de leur portefeuille à fin novembre 2008 (ces garanties n'ont pas été appelées).

indice boursier a considérablement chuté en 2011 (graphique 2.3, partie B), probablement par un effet de contagion des autres marchés. La prime de risque des obligations de sociétés augmente (partie C), ce qui est sans doute plus inquiétant et pourrait refléter les difficultés financières de certains émetteurs (entreprises, notamment). Les encours de crédit bancaire aux entreprises se sont en outre stabilisés (partie F). Cette stabilisation peut refléter en partie le ralentissement des exportations, mais elle peut aussi être symptomatique d'une diminution de la confiance dans la vigueur de la croissance de la demande intérieure. La croissance de l'encours total du crédit hypothécaire ne manifeste encore aucun signe de ralentissement (partie E), mais cela ne devrait pas tarder étant donné la détente perceptible depuis quelques mois sur le marché de l'immobilier résidentiel (chapitre 1).

Structure de la supervision financière et dispositions en matière de surveillance macroprudentielle

La supervision financière est confiée à trois autorités qui se partagent leurs prérogatives en suivant plus ou moins le schéma institutionnel. Le superviseur des banques de la Banque d'Israël réglemente et supervise les activités bancaires, tandis que la division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne du ministère des Finances réglemente l'assurance, les fonds de pension et les fonds de prévoyance. L'Autorité israélienne des valeurs mobilières a la responsabilité des organismes de placement collectif, des entreprises d'investissement, des courtiers et des conseillers financiers. La

supervision générale de la structure des marchés et de la concurrence est dévolue à l'Autorité israélienne de la concurrence. Les principales lois régissant la structure, le comportement et la performance du secteur financier sont énumérées à l'annexe 2.A1.

Même si la crise de 2008-09 n'a pas révélé de lacune criante du dispositif de supervision, elle a suscité un regain d'intérêt pour la surveillance micro et macroprudentielle :

- Les tests de résistance appliqués aux banques sont en cours d'amélioration grâce à l'adjonction de scénarios supplémentaires et de nouvelles techniques. À titre d'exemple, un rapport du superviseur (Banque d'Israël, 2010) décrit les tests spécifiques permettant de jauger la stabilité du crédit au logement. Des progrès restent toutefois à accomplir. L'évaluation du FMI révèle la nécessité d'intégrer dans les tests des informations bancaires chiffrées plus détaillées, d'utiliser davantage les données bilantielles des entreprises et des ménages, de travailler en liaison plus étroite avec la division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne et de se référer plus précisément aux projections macroéconomiques (FMI, 2011).
- De façon générale, la réglementation prudentielle est efficace. La Banque d'Israël a organisé en mars 2011 une conférence sur les enseignements de la crise et préparé un rapport détaillé sur l'expérience d'Israël (Banque d'Israël, 2011b). En outre, les réactions des pouvoirs publics aux évolutions du marché du logement (chapitre 1) révèlent leur capacité à faire face de façon coordonnée à des difficultés spécifiques. L'Autorité des valeurs mobilières poursuit les travaux d'élaboration d'une législation sur les agences de notation.

Il ne faut pas baisser la garde. Les questions macroprudentielles, notamment, exigent une attention suivie compte tenu de l'accumulation des risques à la baisse observée ces derniers mois. Les chocs passés et présents sont porteurs d'enseignements utiles sur les aspects à surveiller de façon plus rigoureuse. La supervision ne peut toutefois se contenter d'être réactive, car les risques futurs peuvent très bien émerger de sources totalement différentes de ce que l'on a connu. Les autorités doivent donc s'assurer que le secteur financier est surveillé sous divers angles. On s'accorde désormais généralement à penser que la supervision doit s'étendre au-delà de l'examen des établissements individuels, par exemple, et prendre en compte la stabilité globale du système financier et la structure, le comportement et la performance du secteur d'activité dans son ensemble. Dans cette optique, il conviendrait de prendre des mesures pour garantir une meilleure coordination et une coopération plus étroite entre les autorités de surveillance. Des rencontres mensuelles se sont récemment tenues entre les superviseurs, mais est-ce suffisant ? Il existe en outre un projet de publication d'un rapport sur la stabilité financière, ce qui serait utile dans la mesure où ces rapports peuvent assurer une cohérence entre les messages de la surveillance et de l'action publique. Diverses mesures spécifiques visent par ailleurs à améliorer la surveillance macro et microprudentielle.

L'implantation au sein du ministère des Finances de la division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne fait depuis longtemps l'objet d'une controverse. Les partisans du *statu quo* font valoir que la division est largement indépendante du ministère dans la mesure où son action est régie par une législation spécifique, et que sa coopération étroite avec le reste du ministère a facilité les avancées et l'efficacité de la réforme réglementaire et législative en période de crise. Il existe toutefois au niveau international une tendance au renforcement de l'indépendance, à soustraire la surveillance au contrôle ministériel (non seulement dans la finance mais aussi dans d'autres secteurs) pour la

confier à des organes plus clairement distincts du gouvernement. De ce point de vue, l'arrangement retenu par Israël paraît rompre avec les meilleures pratiques. Le ministre des Finances dispose de larges pouvoirs en ce qui concerne la nomination du commissaire aux assurances, et un éventail de questions sont soumises à son approbation. S'il est vrai que l'indépendance de la division n'a jamais été remise en cause, ce risque demeure néanmoins en principe, aussi conviendrait-il de rechercher une solution qui établisse plus nettement la séparation entre ses activités et celles du ministère tout en préservant les incitations à une coopération étroite.

Bien que la Banque d'Israël ait demandé à maintes reprises que lui soient confiées les activités de la division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne, ce n'est là que l'une des options possibles. Si certaines banques centrales jouissent de prérogatives étendues en matière de supervision, c'est loin d'être le cas dans tous les pays de l'OCDE. Le débat international sur la structure de la supervision financière, dans le sillage de la crise de 2008-09, n'a débouché sur aucun consensus particulier sur ce sujet et un classement définitif des cadres institutionnels paraît improbable car leurs mérites relatifs dépendent en grande partie des particularités des systèmes financiers et des structures réglementaires propres à chaque pays. Il semble que la qualité de la supervision dépende davantage des qualités des superviseurs que de tout arrangement institutionnel spécifique. Dans tous les cas, quelle que soit la décision qui sera prise, le maintien d'une coopération étroite entre superviseurs demeure d'une importance capitale.

Dans la banque, les cadres institutionnel et réglementaire sont en mesure de répondre aux défis

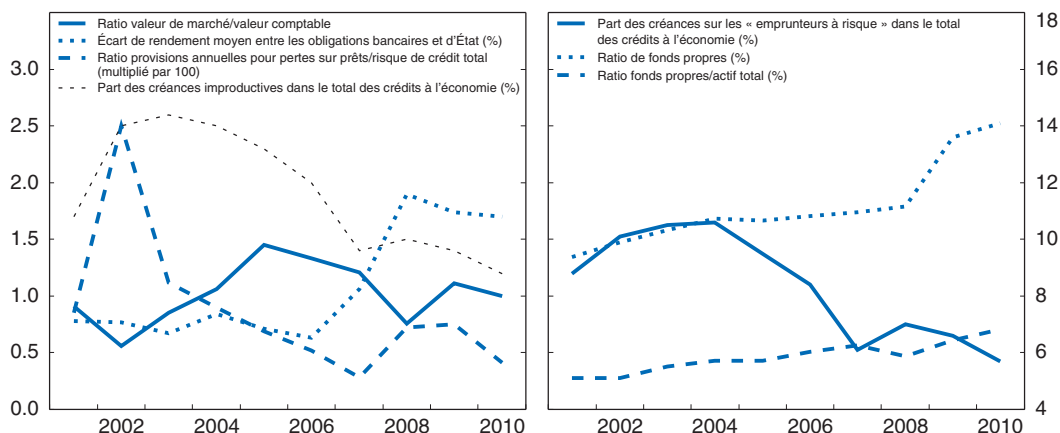
Grâce à la prudence des banques commerciales, en particulier en matière de prêts aux ménages et aux entreprises, il n'y pas eu de distribution excessive du crédit intérieur en amont de la crise de 2008-09. C'est en partie pour cette raison que le marché du logement n'a pas connu de bulle similaire à celles de certains autres pays de l'OCDE dans les années 2000 (en fait, le prix des logements n'augmente rapidement que depuis 2008 ; chapitre 1). En outre, l'exposition aux crédits toxiques étrangers était limitée. La crise a toutefois suscité des réformes et des interrogations sur la façon de poursuivre la libéralisation financière.

Les réserves de fonds propres sont adéquates

Des progrès importants ont été faits sur le plan de la capitalisation et, de façon générale, les indicateurs mettent en évidence la solidité du secteur bancaire. Les recommandations de Bâle II ont été adoptées dans leur intégralité fin 2009 (Banque d'Israël, 2010). La mise en conformité avec les obligations de fonds propres et autres directives a requis différentes mesures, y compris la remise à niveau des dispositifs de gestion des risques, de contrôle interne et de gouvernement d'entreprise. En 2010, le superviseur a défini un ratio global de solvabilité de 12 % et a porté le ratio minimum de fonds propres de base à 7.5 %. Un calendrier a en outre été adopté pour des relèvements ultérieurs de ce dernier ratio dans le cadre de l'adoption des lignes directrices de Bâle III. D'autres mesures sont en cours, telles que l'adoption des normes IFRS et des principes pour de saines pratiques en matière de rémunération du Conseil de stabilité financière.

Les dernières statistiques indiquent pour le secteur dans son ensemble un ratio moyen de fonds propres de 14 %, nettement supérieur à l'objectif, et les autres indicateurs de risques et de solvabilité révèlent une situation favorable (graphique 2.4). La Banque

Graphique 2.4. Indicateurs de risque et de solvabilité dans le secteur bancaire



Source : Banque d'Israël.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538738>

d'Israël s'est interrogée sur l'opportunité d'instaurer un ratio minimum de solvabilité contracyclique (c'est-à-dire plus élevé en période d'essor économique et plus faible en période de récession) comme le proposent les normes réglementaires de Bâle III. Toutefois, les analyses menées par la Banque ont montré qu'en période de récession, les banques israéliennes sont davantage pénalisées par la montée des risques emprunteurs que par une pénurie de fonds propres, ce qui pourrait limiter l'utilité de ratios de solvabilité contracycliques (Banque d'Israël, 2011a).

La titrisation des emprunts hypothécaires doit être prudente

Plusieurs caractéristiques historiques de la législation et de la réglementation en Israël ont contribué à éviter la banqueroute d'établissements financiers d'importance systémique durant la crise de 2008-09. En particulier, les dispositions relatives au provisionnement des emprunts hypothécaires, ayant pour effet de limiter la quotité des prêts, se sont révélées un outil efficace. Ces dispositions ont presque certainement contribué à prévenir une bulle du marché immobilier comme en ont connu certains autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, ces exigences ont sans doute ralenti la récente envolée des prix des logements. Ces dispositions constituent d'ailleurs un outil activement utilisé pour freiner le marché. Toutefois, comme il a été indiqué au chapitre 1, les autorités doivent intervenir rapidement lorsque les banques mettent en place des dispositifs de nature à contourner et à diluer l'impact du renforcement de la réglementation sur le crédit hypothécaire. Étant donné les évolutions récentes sur le marché du logement, des mesures macroprudentielles à contre-courant pourraient être nécessaires pour éviter un atterrissage en catastrophe.

Les avantages de la modération en matière de crédit hypothécaire et l'expérience des autres pays militent pour un transfert prudent des risques de crédit par la titrisation. À ce jour, si la titrisation n'est pas interdite en Israël, le cadre juridique et le traitement fiscal la rend onéreuse et complexe, ce qui explique qu'elle soit peu pratiquée. Des projets existent toutefois qui visent à faire évoluer cette situation. Des propositions ont été élaborées pour permettre la titrisation sous certaines conditions, notamment de « cession authentique » (c'est-à-dire que les investisseurs détiendraient un droit juridique sur les créances) et de conservation par l'émetteur d'un pourcentage minimum du produit titrisé (peut-être 10 %). En outre, les procédures seraient simplifiées et les asymétries fiscales corrigées.

Autres aspects

La crise de 2008-09 a révélé la faiblesse de certains mécanismes d'aide aux banques en difficulté, à laquelle il conviendrait de remédier. La législation existante, qui remonte à 1969, n'est pas suffisamment claire sur certains points et est obsolète sur d'autres. La Banque d'Israël (2011b) recommande plus précisément de renforcer les pouvoirs du gouverneur et du superviseur des banques afin d'accélérer l'intervention quand la stabilité d'une banque est menacée. Elle préconise en outre des obligations déclaratives allégées pour les banques en difficulté afin de préserver la discrétion des sauvetages, de façon à réduire le risque de panique sur les marchés et au sein du public en général. Le rapport prône également des règles plus claires concernant les garanties susceptibles d'être acceptées par le guichet de crédit de la Banque d'Israël.

Comme ailleurs, la crise de 2008-09 a conduit à s'inquiéter d'une éventuelle amplification des conflits d'intérêts imputable à la structure des rémunérations salariales dans le secteur financier. Dans le secteur bancaire, de nouvelles règles ont été introduites en avril 2009 exigeant que les rémunérations tiennent compte notamment de la rentabilité à long terme.

Vulnérabilités du marché des obligations de sociétés et questions connexes pour les fonds institutionnels

Origine des difficultés du marché des obligations de sociétés

La crise de 2008-09 a mis en évidence diverses faiblesses du marché des obligations de sociétés, dont les suivantes :

- Insuffisance des volumes de transactions : malgré le développement du marché, la liquidité et le volume de transactions sur tous les types d'obligation sont généralement réduits. Les cours peuvent par conséquent être volatils et fournir des indications trompeuses aux opérateurs et aux investisseurs. Durant la crise, ces problèmes ont rendu plus difficiles les nouvelles émissions.
- Mauvaise circulation de l'information sur le processus d'émission obligataire et les critères permettant d'évaluer le niveau de risque des obligations : l'absence d'instruments garantissant la note de crédit des obligations a notamment contribué à une perte de confiance sur ce marché durant la crise. En Israël, les contrats obligataires comprennent rarement des clauses de protection des investisseurs telles que les dispositions contractuelles et critères financiers courants sur les marchés d'obligations plus développés⁴.
- Absence de procédures ordonnées d'aménagement des dettes : en cas de doute sur le remboursement d'une dette, les procédures à suivre par les porteurs d'obligations (les investisseurs institutionnels en particulier) pour faire valoir leurs droits gagneraient à être clarifiées⁵.

Les pouvoirs publics ne peuvent pas faire grand-chose pour remédier au problème de la liquidité et des volumes de transactions. S'agissant des autres difficultés, il est probable que la crise aura suscité une prise de conscience plus aiguë des risques parmi les investisseurs obligataires. Le dernier *Rapport annuel* de la Banque d'Israël (Banque d'Israël, 2011a) révèle d'ailleurs que les fonds institutionnels, à l'exception des organismes de placement collectif, ont réduit leurs avoirs en obligations de sociétés. La crise financière mondiale de 2008-09 ayant toutefois clairement démontré les limites de l'autorégulation, les autorités ont procédé à diverses réformes de la réglementation.

Mesures adoptées à ce jour

Le marché des obligations de sociétés est régi par la loi sur les valeurs mobilières (annexe 2.A1). La législation et les directives connexes couvrent les émissions d'obligations négociables (c'est-à-dire les obligations proposées au public par le biais d'un prospectus et qui sont négociées en Bourse) et les émissions d'obligations non négociables (c'est-à-dire les obligations proposées uniquement à certaines entités, les investisseurs institutionnels) émanant des entreprises publiques cotées en Bourse. Les obligations non négociables émises par les entreprises privées (désignées dans les contrats israéliens par l'expression « obligations émises par une société non déclarante ») n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur les valeurs mobilières et n'étaient soumises, jusqu'à récemment, à aucune directive ni réglementation.

Les pouvoirs publics ont durci la réglementation applicable aux investisseurs institutionnels acquérant des obligations de sociétés, en partie pour renforcer leur pouvoir d'action sur les émissions obligataires des sociétés non déclarantes. Au lendemain de la crise de 2008-09, la division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne a renforcé diverses règles et ajouté de nouvelles dispositions, exigeant par exemple la nomination d'un gestionnaire des risques au sein de ces établissements. D'autres mesures ont été adoptées faisant suite aux recommandations de la commission Hodek (2009). Il s'agit notamment de lignes directrices sur les meilleures pratiques à suivre et de mesures obligatoires pour les investisseurs institutionnels :

- analyse préparatoire en amont des investissements sur le marché primaire ;
- soumission à l'approbation du comité des investissements des acquisitions d'obligations dépassant un certain seuil ;
- enregistrement des obligations non négociables auprès d'un bureau d'enregistrement nouvellement créé ;
- réception d'une documentation spécifique fournie par l'émetteur avant l'investissement sur le marché primaire ;
- obligation pour l'émetteur de fournir une « notice d'offre » (équivalent du prospectus) pour les émissions de sociétés non déclarantes et d'informer les souscripteurs pendant toute la durée de vie des titres ;
- dispositions contractuelles et critères financiers minimums et recommandés, et utilisation de modèles contractuels ; et
- classement des investissements en obligations de sociétés et définition par le comité des investissements de critères explicites relatifs à la taille et à la composition des investissements en obligations de sociétés.

Des mesures ont aussi été prises pour améliorer le comportement des sociétés émettrices d'obligations. L'Autorité israélienne des valeurs mobilières a notamment imposé de nouvelles obligations déclaratives. Une loi en préparation vise à renforcer la responsabilité des dépositaires et à améliorer le gouvernement d'entreprise des sociétés émettant des obligations à l'intention du public. Une nouvelle législation qui améliorerait la transparence et formaliserait l'activité des agences de notation est également en cours d'élaboration. Des efforts ont été déployés pour améliorer les procédures d'aménagement de créances (c'est-à-dire de restructuration) : l'Autorité israélienne des valeurs mobilières a esquissé un plan pour la restructuration des obligations de sociétés et un cadre juridique a été élaboré pour la nomination de spécialistes du crédit chargés d'aider à restructurer les dettes négociables.

L'efficacité de ce durcissement de la réglementation étant difficilement prévisible, ces mesures devraient faire l'objet d'un suivi attentif. Si les faiblesses du marché obligataires persistaient, il conviendrait d'adopter une approche plus pragmatique, faisant davantage appel à la réglementation directe. Le suivi de la mise en œuvre pourrait par exemple montrer que certaines dispositions fournissent peu d'informations utiles au marché et ont simplement pour effet d'accroître le poids des tâches administratives. D'autres pourraient en revanche se révéler particulièrement efficaces et être utilement renforcées. Les recommandations Hodek reconnaissent dans une certaine mesure la nécessité d'un ajustement précis ; elles préconisaient par exemple de réviser au bout de 12 mois les règles relatives à la documentation spécifique à fournir aux investisseurs. Aucun engagement n'a toutefois été pris en vue d'une surveillance et d'un suivi approfondis.

En matière de souscription d'obligations, les réglementations devraient en outre s'appliquer de façon plus uniforme, les nouvelles règles se limitant aux fonds institutionnels et à l'épargne à long terme ayant suscité quelques inquiétudes. Les mesures Hodek ont déjà eu un certain impact. L'étude d'un échantillon d'émissions révèle qu'en 2010 environ 40 % des contrats d'émission contenaient des dispositions contractuelles particulières ou des critères financiers à respecter obligatoirement, contre 28 % en 2009 (Banque d'Israël, 2011a). Les nouvelles réglementations risquent toutefois de scinder le marché entre les obligations relativement « sûres », conformes aux réformes Hodek et détenues majoritairement par les fonds institutionnels, et les obligations non conformes acquises dans une optique de placement à court terme (par les organismes de placement collectif, en particulier). Une telle division pourrait engendrer des problèmes dans l'éventualité d'une diminution des volumes de transactions et d'une moindre diversification des souscripteurs.

Le financement du secteur immobilier par l'émission d'obligations de sociétés non sécurisées pourrait rester un point préoccupant. En principe, cette pratique devrait devenir moins courante sur certains segments du secteur immobilier si le projet de création d'instruments de titrisation de créances hypothécaires voit le jour. Dans d'autres segments, en revanche, comme celui de l'investissement dans l'immobilier étranger (les sociétés immobilières israéliennes sont particulièrement actives en Europe de l'Est), le financement par émissions obligataires non sécurisées pourrait continuer.

Autres questions concernant le secteur non bancaire

Les mesures décrites ci-dessus ne concernent qu'un des maillons de la chaîne entre emprunteur primaire et prêteur : la relation entre les émetteurs et les gérants de fonds institutionnels. La relation entre les gérants de fonds et les assurés (c'est-à-dire le public) peut elle aussi souffrir d'asymétries d'information et de priorités divergentes. Par exemple, même si le marché des obligations de sociétés fonctionne correctement, le poids et la composition de ces obligations au sein des portefeuilles institutionnels peuvent être inappropriés. En vue de prévenir ces difficultés, la division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne a adopté, comme elle l'a fait pour le secteur bancaire, une réglementation qui oblige les fonds institutionnels à tenir compte de la performance à long terme dans les systèmes de rémunération de leur personnel. Il est en outre prévu d'instaurer des profils d'investissement pour l'épargne longue (voir la section suivante) qui pourraient atténuer certains problèmes de conflits d'intérêts résultant de la relation mandant-mandataire.

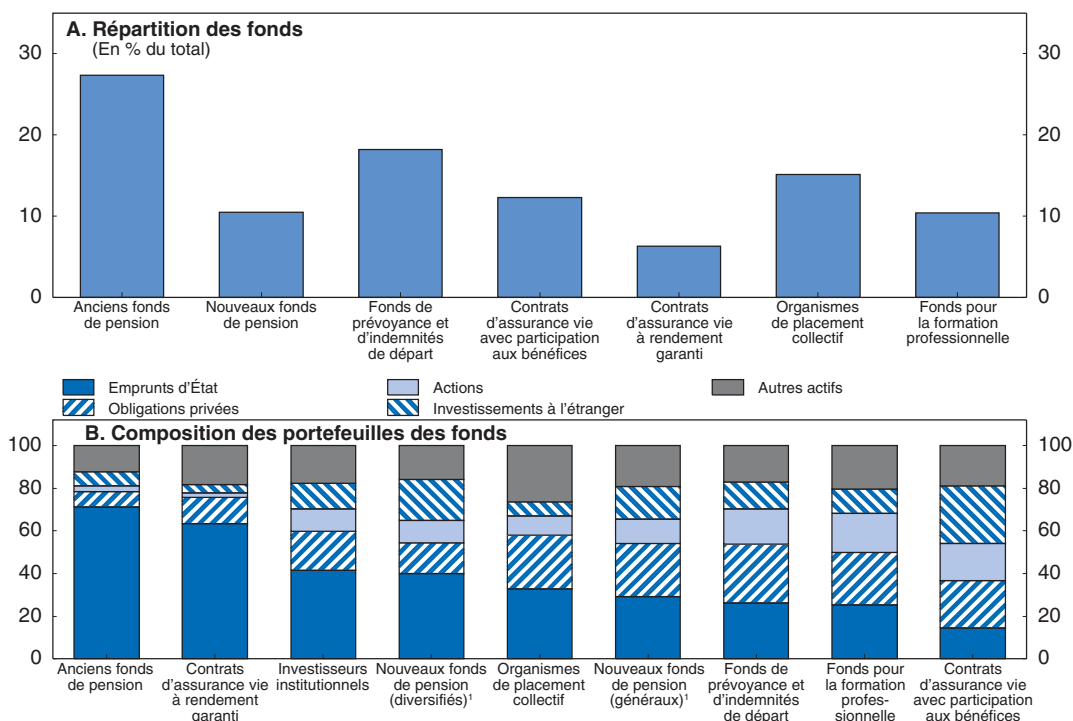
L'adoption d'ici janvier 2013 de réglementations inspirées de la directive solvabilité II de l'UE devrait améliorer la solvabilité et la gestion des risques des groupes d'assurance. Selon la Banque d'Israël (2011a), les coefficients de solvabilité des cinq premiers assureurs étaient déjà conformes à ces réglementations à fin 2010. La Banque s'inquiète toutefois de ce qu'il manque au secteur non bancaire un dispositif pleinement opérationnel d'apport de liquidité en cas de crise. Si la nouvelle loi sur les banques fournit un cadre juridique pour de telles interventions, il reste à passer de la théorie à la pratique.

Les incitations et options d'épargne institutionnelle offertes aux ménages pourraient être améliorées

L'épargne institutionnelle des ménages recouvre six catégories de produits, dont quatre sont dédiés à l'épargne longue. Comme indiqué plus avant, la réforme des retraites de 1995 a donné naissance à deux types de fonds de pension : les anciens (à prestations définies) et les nouveaux (à cotisations définies). Il existe en outre deux autres produits d'épargne longue qui bénéficient d'incitations fiscales : les « fonds de prévoyance » et les contrats d'assurance vie. Enfin, il y a deux instruments d'épargne à court terme : les organismes de placement collectif et les « fonds pour la formation professionnelle » (*kranot hishalmut*). Les anciens fonds de pension détiennent la part la plus importante de l'épargne institutionnelle (graphique 2.5) mais cessent progressivement d'être alimentés ; le rôle des nouveaux fonds de pension, qui ne drainent encore que moins 10 % de l'épargne institutionnelle, va progressivement s'étoffer (voir ci-après). Au total, les produits

Graphique 2.5. Répartition et composition des portefeuilles des fonds institutionnels

2010



1. Les « nouveaux fonds de pensions (diversifiés) » comprennent une composante d'assurance, alors que les « nouveaux fonds de pensions (généraux) » n'en comportent pas.

Source : Banque d'Israël (2011), Rapport annuel 2010.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538757>

d'assurance canalisent un peu moins de 20 % de l'épargne institutionnelle, à égalité avec les fonds de prévoyance et les fonds d'indemnisation pour perte d'emploi. Une publication de l'OCDE explore de façon plus détaillée le système des pensions privées (2011b).

La composition des portefeuilles met en évidence l'évolution considérable des catégories d'avoirs obligataires des fonds institutionnels. Les emprunts d'État sont fortement représentés dans les portefeuilles des anciens fonds de pension (73 % en 2009) et dans l'assurance vie à rendement garanti, ce qui s'explique dans les deux cas par la nécessité de rendements à faible risque. En revanche, ils sont beaucoup moins présents dans les autres catégories de fonds institutionnels, et ce sont ces fonds qui gagnent des parts de marché. En 2009, par exemple, les nouveaux fonds de pension (généraux) étaient investis en emprunts d'État à hauteur de 35 % seulement (ils doivent être investis pour 30 % en emprunts d'État désignés), alors que la part des obligations de sociétés était de 26 %. Qui plus est, en 2009, les fonds d'assurance vie avec participation aux bénéficiaires étaient investis en emprunts d'État à hauteur de 16 % seulement et en obligations de sociétés pour 26 %.

S'agissant de l'épargne à court terme, les fonds pour la formation professionnelle (*kranot hishalmut*) bénéficient d'incitations fiscales, mais pas les organismes de placement collectif. Les premiers sont assortis de crédits d'impôt et, comme leur nom ne l'indique pas, peuvent servir à financer un large éventail de biens et de services. Il est difficile de trouver une justification économique aux avantages fiscaux attachés à l'épargne à court terme, car ils faussent les décisions de consommation ou d'épargne et créent des distorsions dans la répartition des ressources. Il conviendrait par conséquent d'éliminer progressivement les allègements fiscaux accordés à ces fonds.

Les quatre catégories de produits d'épargne longue forment le « second pilier » du système de retraite. Les prestations servies au titre du premier pilier étant modestes, les ménages comptent souvent davantage sur les revenus de leur épargne longue pour assurer leur retraite. Les quatre catégories de produits d'épargne bénéficient d'un même traitement fiscal favorable des cotisations, des intérêts et des prestations (rentes) (tableau 2.1). Une convention signée en 2008 entre le patronat et les syndicats garantit à tous les salariés un taux de cotisation minimum pour les régimes à cotisations définies. Ce taux a été initialement fixé à 2.5 % et la convention initiale prévoyait de le porter à 15 % à l'horizon 2013 (5 % à la charge du salarié et 10 % à la charge de l'employeur). On estime qu'entre 2008 et 2010 cet accord a incité quelque 730 000 salariés, faiblement rémunérés pour une vaste majorité, à s'affilier à des fonds de pension. La convention aura en outre eu pour effet d'augmenter les cotisations de nombreux autres salariés, affiliés avant 2008. Cet accord est quelque peu inhabituel dans la mesure où il ne prévoyait pas d'exonérations pour les seniors. Généralement, lorsque l'on crée ou augmente une cotisation obligatoire, les travailleurs proches de la retraite en sont exonérés en raison des risques de marché associés à une période de cotisation courte et des frais disproportionnés induits par les commissions de gestion. Cet aspect du système appelle un suivi.

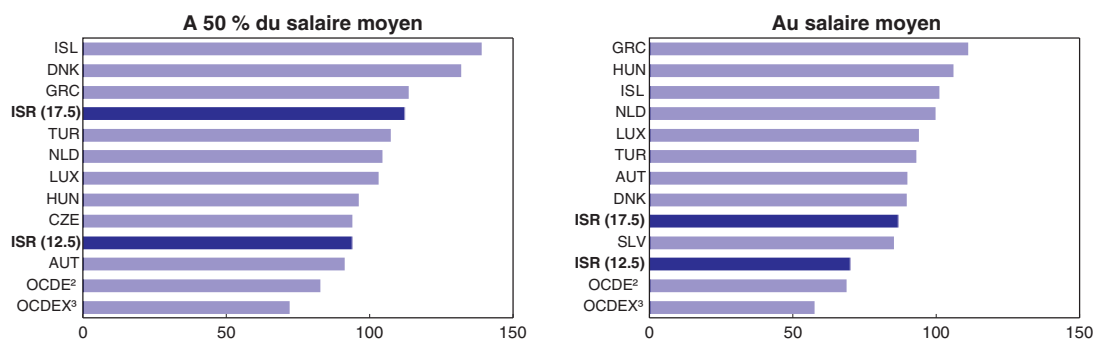
En 2010, les syndicats et les organisations patronales ont convenu de porter le taux de cotisation obligatoire à 17.5 % en 2014. Les simulations réalisées par l'OCDE montrent qu'une cotisation de cette ampleur implique un taux de remplacement net relativement élevé pour les bas salaires, par rapport à des calculs similaires effectués pour d'autres pays (graphique 2.6). En effet, le taux net de remplacement atteint 112 % à la moitié du salaire moyen, ce qui implique peut-être qu'une épargne excessive est mobilisée. Cette conclusion

Tableau 2.1. **Réglementation des cotisations et fiscalité de l'épargne retraite du deuxième pilier**

Cotisations	<ul style="list-style-type: none"> Un taux minimum obligatoire de cotisation sur les salaires inférieurs ou égaux au salaire brut moyen a été instauré en 2008 pour les nouveaux fonds de pension. Dans un premier temps, le taux de cotisation a été fixé à 2.5 %, mais il est relevé progressivement et devrait atteindre 17.5 % (7.5 % à la charge du salarié et 10 % à celle de l'employeur) en 2014. Sur la part employeur, 5 points de pourcentage alimenteront un fonds d'indemnisation en cas de licenciement. Le plafond légal de cotisation est de 22.8 %, répartie entre le salarié (7 %) et l'employeur (15.83 %, dont 7.5 % au titre des retraites et 8.33 % pour les indemnités de licenciement).
Fiscalité	<ul style="list-style-type: none"> Les allègements fiscaux en faveur des retraites, des fonds de prévoyance et des produits d'assurance vie ne s'appliquent pas seulement aux produits de retraite « classiques », mais aussi à l'épargne constituée par le biais des produits d'assurance vie et des fonds de prévoyance. La fiscalité de l'épargne a été harmonisée en 2008. Les cotisations de l'employeur ne sont pas comptabilisées dans le revenu imposable du salarié (dans la limite d'un plafond). Les cotisations du salarié font l'objet d'un crédit d'impôt de 35 % (non récupérable) (dans la limite d'un plafond). Le rendement de l'épargne retraite n'est pas imposé. Les sommes versées (rentes) sont imposées conformément aux règles habituelles de l'impôt sur le revenu, avec les exceptions suivantes : a) un avoir fiscal de 35 % du montant de la rente (dans la limite d'un plafond équivalant à environ 30 % du salaire moyen) ; et, b) un « point de crédit » supplémentaire (s'élevant à 197 NIS par mois en 2009) si le conjoint ne travaille pas et ne touche aucune retraite.
Autres dimensions	<ul style="list-style-type: none"> Les incitations fiscales orientent généralement les décisions de départ à la retraite. À titre d'exemple, depuis la réforme de 2008, les exonérations fiscales dont bénéficie l'épargne des fonds de prévoyance ne s'appliquent que si les avoirs sont conservés jusqu'à 60 ans et au-delà (auparavant, l'épargne devait être bloquée 15 ans). La retraite doit être versée sous forme de rente mensuelle (ce qui n'autorise pas les sorties en capital, par exemple), sauf s'il est perçu indépendamment un revenu mensuel au moins égal à 4 000 NIS (c'est-à-dire d'environ 60 % du salaire moyen). La portabilité a été instaurée en 2008, avec l'adoption de dispositions autorisant les transferts entre régimes de retraite (auparavant, le choix de l'instrument d'épargne était souvent dévolu aux syndicats ou aux employeurs).

Graphique 2.6. **Comparaison internationale des taux de remplacement nets à la retraite simulés par niveaux de rémunération¹, pour les hommes**

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



1. La simulation retient l'hypothèse d'une carrière à temps plein débutée à l'âge de 20 ans.

2. Moyenne non pondérée.

3. Moyenne OCDE à l'exclusion des 10 premiers pays.

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

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538776>

souffre cependant certaines réserves. D'abord, cinq points de contribution peuvent être utilisés comme indemnité de départ en cas de licenciement. S'ils étaient pleinement utilisés, le taux de cotisation à la retraite serait de 12.5 % et le taux de remplacement de 94 %. En outre, les ménages qui perçoivent des salaires bas tendent à accumuler moins d'années de cotisation que notre calcul du taux de remplacement n'en suppose (l'hypothèse retenue étant celle de carrières à plein-temps débutant à l'âge de 20 ans). En outre, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ne précisent pas les composantes du salaire sur lesquelles doivent être assises les cotisations, d'où l'existence

de variations considérables, selon les conventions d'entreprise, dans la prise en compte des heures supplémentaires et des indemnités. Il n'empêche que le taux de remplacement semble élevé et que de nouveaux relèvements du taux minimum de cotisation ne seraient donc pas opportuns. En outre, comme le montrent les études, l'introduction d'un régime obligatoire d'épargne retraite induit un coût net pour le budget. En effet, le manque à gagner résultant des crédits d'impôt sur les cotisations supplémentaires dépasse l'économie réalisée sur le soutien aux revenus des retraités⁶.

Une réforme de la fiscalité des retraites est programmée ; elle est en principe bienvenue, quoique les détails n'en aient pas encore été divulgués. Les cotisations obligatoires ont été instaurées sans aucune modification des allègements fiscaux. Les salariés continuent donc de bénéficier d'avantages fiscaux sur la composante obligatoire, ce qui est quelque peu inefficace du point de vue de l'action publique. De toute façon, ces incitations sont régressives, tout au moins pour les salaires bas à moyens : les avantages consentis aux ménages à faibles revenus ne leur sont en effet que de très peu d'utilité car d'autres déductions réduisent déjà pratiquement à zéro le montant de leur impôt. Le même raisonnement vaut pour les allègements fiscaux consentis sur les prestations de retraite. L'Enquête de 2010 recommande en outre de rendre les crédits d'impôt récupérables afin de stimuler le rendement sur la durée de vie des retraites à cotisations définies perçues par les ménages à faibles revenus et d'éliminer les crédits d'impôt spéciaux sur les prestations versées, là encore parce qu'ils profitent surtout aux revenus moyens et supérieurs.

Les projets d'ajustement des portefeuilles en fonction du cycle de la vie apparaissent judicieux. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, des propositions sont en cours d'élaboration pour définir un nombre limité de profils d'épargne retraite correspondant à différentes caractéristiques de risque. Les fonds institutionnels seraient obligés de proposer un éventail (ou un minimum) de produits conformes à ces modèles et les travailleurs seraient encouragés à choisir parmi ces options et à adopter des profils de moins en moins risqués à mesure qu'ils vieillissent (une formule par défaut serait également proposée). Ces dispositions pourraient non seulement protéger les ménages, mais aussi réduire l'aléa moral d'une prise de risque excessive de la part des fonds institutionnels, dès lors que ceux-ci ont des raisons de penser que l'État viendra au secours des épargnants les plus touchés (c'est-à-dire les plus proches de la retraite) en cas de mauvais rendements. Parallèlement aux ajustements proposés pour tenir compte du cycle de la vie, il conviendrait d'envisager l'élimination des réglementations permettant aux fonds de pension anciens et nouveaux (diversifiés) d'accéder à des emprunts d'État à taux préférentiel (ces fonds sont aujourd'hui tenus d'investir au moins 30 % de leur portefeuille dans ces emprunts), afin de réduire les distorsions qui en résultent dans les choix d'investissement et d'homogénéiser davantage le traitement des produits d'épargne longue.

Les projets de profilage de l'épargne sur le cycle de vie contribueront à simplifier les produits de retraite, mais d'autres mesures de rationalisation seraient également bienvenues. Compte tenu de la diversité des produits issue du système de retraite israélien, on peut craindre que de nombreux ménages ne soient pas en mesure de faire des choix éclairés. Les efforts déployés en matière d'éducation financière seront sans doute utiles à cet égard, mais ils devraient aller de pair avec une clarification et une simplification des produits de retraite eux-mêmes. À l'heure actuelle, il faut déjà être assez averti ne serait-ce que pour choisir entre les grandes catégories de produits (pour les épargnants qui ne veulent pas gérer activement leur portefeuille, il existe toutefois une formule standard intéressante dans la mesure où elle répond à peu près à leurs besoins). Le tableau 2.2 illustre les diverses caractéristiques des produits d'épargne longue en termes d'assurance,

de versements, de cotisations et d'investissement dans les emprunts d'État « désignés ». Des divergences marquées peuvent en outre exister au sein d'une même catégorie (par exemple, en ce qui concerne le détail des composantes d'assurance).

Tableau 2.2. **Quelques caractéristiques des produits d'épargne longue**

Caractéristiques communes	<ul style="list-style-type: none"> ● Le choix est ouvert entre une sortie en rente ou en capital à la condition que l'assuré dispose d'un revenu mensuel minimum durant sa retraite (tableau 2.1).
Nouveaux fonds de pension « diversifiés »	<ul style="list-style-type: none"> ● Ils doivent comporter une couverture décès et invalidité. ● Les versements exceptionnels ne sont pas autorisés. ● Le salaire assuré est plafonné à deux fois le salaire brut moyen. ● Le portefeuille doit être investi à hauteur de 30 % au moins en emprunts d'État « désignés ».
Nouveaux fonds de pension « généraux »	<ul style="list-style-type: none"> ● La couverture décès et invalidité n'est pas obligatoire. ● Les versements exceptionnels sont autorisés. ● Le salaire assuré n'est pas plafonné. ● Le portefeuille ne peut pas être investi en emprunts d'État « désignés ».
Fonds de prévoyance	<ul style="list-style-type: none"> ● Aucune composante d'assurance n'est autorisée (dans le cadre du récent projet de réforme des retraites, le ministère des Finances recommande d'abroger cette disposition). ● Les avantages fiscaux sont soumis à une condition de durée de 15 ans et à une condition d'âge de 60 ans. ● Les versements exceptionnels sont autorisés. ● Le portefeuille ne peut pas être investi en emprunts d'État « désignés ».
Contrats d'assurance vie (avec composante épargne)	<ul style="list-style-type: none"> ● Ils comprennent habituellement une assurance en cas de vie, mais ils peuvent aussi comporter d'autres garanties. ● Les versements exceptionnels sont autorisés. ● Le portefeuille ne peut pas être investi en emprunts d'État « désignés ».

Questions de concurrence et de gouvernement d'entreprise

Malgré diverses mesures et notamment la réforme Bachar (*supra*), le degré de concurrence dans le secteur financier continue de susciter des préoccupations. Ces inquiétudes sont essentiellement de deux ordres. La première est relativement simple : on s'inquiète de ce que les intermédiaires financiers pourraient s'entendre pour concevoir et définir les paramètres des produits financiers destinés aux particuliers. La seconde se rapporte au fait que la plupart des établissements financiers sont contrôlés par des groupes d'affaires israéliens qui détiennent des participations considérables dans les secteurs non financiers (voir tableaux 2.3 et 2.4). De façon générale, cet état de fait pourrait contribuer significativement à assurer à ces groupes et aux personnes qui les contrôlent une influence et un pouvoir excessifs.

Concurrence sur les produits proposés aux particuliers

Des progrès notables ont été accomplis concernant les commissions des banques de détail, qui ont longtemps été la cible des critiques du public. La Knesset se voit régulièrement présenter des propositions de loi visant à mettre en œuvre une réglementation directe du niveau de commissions bancaires, mais aucune n'a jusqu'ici atteint le statut de loi, ce dont il y a lieu de se féliciter. Les autorités cherchent plutôt à renforcer la transparence et plusieurs mesures ont été prises en ce sens par le superviseur des banques en 2008. Le nombre des commissions a été réduit, leur définition harmonisée et des obligations de publicité plus strictes ont été imposées. La dernière évaluation réalisée depuis le changement de réglementation (Banque d'Israël, 2011a) permet de penser que des progrès ont été accomplis : le rapport révèle par exemple une baisse des commissions facturées pour les services de compte courant de 13 % en moyenne en termes réels et une réduction de plus de 20 % des frais facturés sur les cartes de crédit. Il indique en outre que les campagnes promotionnelles ont été plus nombreuses, signe d'une

Tableau 2.3. Les cinq premiers groupes bancaires

Groupe bancaire	Principaux actionnaires (en octobre 2011)	Part du total des actifs bancaires (sept. 2010) (%)
Groupe bancaire Leumi	Contrôlé par l'État qui détient une participation minoritaire (6.03 %) Autres actionnaires importants : l'homme d'affaires Shlomo Eliyahu, avec une participation de 9.59 %.	29.7
Groupe bancaire Hapoalim	Contrôlé par Arison Holdings qui détient une participation minoritaire (20.22 %) Arison Holdings est un groupe d'affaires israélien détenu par la femme d'affaires Shari Arison. Autres actionnaires importants : groupe Delek (6.14 %).	27.1
Israel Discount Bank	Contrôlée par Treetops Acquisition Group Ltd. (26.16 %), groupe contrôlé par l'homme d'affaires Matthew Bronfman qui contrôle par exemple également une grande chaîne de supermarchés (Supersol).	16.8
Groupe bancaire Mizrahi Tefahot	Contrôlé par les groupes d'affaires Ofer et Wertheim, qui détiennent une participation majoritaire (42.01 %). La famille Ofer contrôle l'un des plus grands conglomérats israéliens (Israel Corporation). Wertheim est aussi un conglomérat. Autres actionnaires importants : Leen Holdings (5.72 %).	11.3
Groupe first International Bank	Contrôlé par FBI holdings (53.53 %), qui est détenu majoritairement par l'homme d'affaires israélien Zadik Bino. Autres actionnaires importants : Israel Discount Bank (26.49 %).	8.7
Total		93.6

Source : TASE ; les pourcentages du total des actifs proviennent de la Banque d'Israël (2010) et les informations relatives aux principaux actionnaires sont issues de diverses sources.

Tableau 2.4. Les six premiers assureurs

Groupe d'assurance	Principaux actionnaires (en octobre 2011)	Pourcentage du total de l'épargne longue (%) (décembre 2009)
Migdal	Contrôlé par l'assureur italien Assicurazioni Generali S.p.A. qui détient une participation majoritaire (69.13 %). Autres actionnaires importants : Bank Leumi (9.79 %).	16.80
Clal	Contrôlé par IDB Holding Corporation (54.97 %), conglomérat israélien dirigé par l'homme d'affaires Nochi Dankner. Autres actionnaires importants : Bank Hapoalim (9.51 %).	14.76
Menora-Mivtachim	Contrôlé par Palmas Establish (30.93 %) et Naiden Establish (30.93 %). Autres actionnaires importants : Kalman Aharon (2.72 %)	10.66
Psagot	Contrôlé par Apax Partners, une société de capital-investissement basée à Londres.	9.68
Harel	Contrôlé par une famille israélienne (les Hamberger) par l'intermédiaire de G.Y.N. Financial Consulting and Management Ltd. (49.35 %).	8.99
Phoenix and Excellence	Contrôlé par le groupe Delek, conglomérat israélien dirigé par l'homme d'affaires Isaac Tshuva (56.98 %). Autres actionnaires importants : Mayer's Cars & Trucks Co. Ltd. (1.93 %)	8.44
Total		69.3

Source : TASE ; les pourcentages de l'épargne longue sont tirés du rapport annuel du CMISD.

concurrence plus active entre les banques. La réforme de 2008 a par ailleurs été suivie d'autres mesures : en décembre 2010, la réglementation a été amendée pour faciliter le passage d'un organisme de cartes de crédit à un autre et une législation visant à intensifier la concurrence sur le marché des cartes de crédit a été adoptée en 2011⁷.

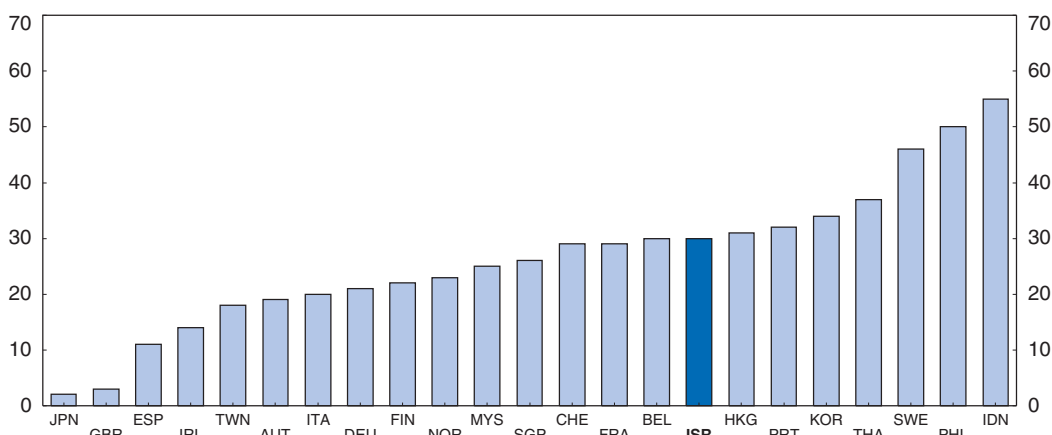
Des réformes ont également été proposées qui visent à modifier les commissions facturées par les fonds d'épargne institutionnels. Un rapport soumis à la Knesset en 2010 a révélé des augmentations significatives des commissions annuelles de gestion des fonds de prévoyance et des fonds de pension depuis qu'ils ont été transférés des banques aux compagnies d'assurance. En réaction, la division des marchés de capitaux, de l'assurance

et de l'épargne a proposé divers changements. Il est notamment envisagé de plafonner à 1.2 % des encours et 5 % des cotisations les commissions annuelles de gestion des fonds de prévoyance et des produits en unités de compte et de conserver le plafonnement de 2 % des encours et 6 % des cotisations applicable aux nouveaux fonds de pension. Les sociétés de gestion pourront réviser leur barème tous les deux ans.

Le rôle des établissements financiers dans le débat sur les « groupes d'entreprises »

Les groupes israéliens suscitent un débat particulièrement animé depuis quelques années. Cet intérêt s'explique en partie par les résultats de travaux empiriques soulignant, comme on l'avait longtemps soupçonné, une concentration inhabituelle d'intérêts majoritaires dans l'économie. Ainsi, une étude réalisée en 2007 par un analyste de la Banque d'Israël (Kosenko, 2007) sur l'actionnariat de 650 sociétés cotées en Bourse dans le pays a révélé que les 20 premières familles (en termes de participations) détenaient environ 30 % de la valeur totale du marché. Des comparaisons internationales à partir de calculs similaires pour 22 autres pays (dont 17 pays membres de l'OCDE) montrent que ce pourcentage est assez élevé (graphique 2.7). Une commission a été mise en place en octobre 2010 pour se pencher sur le problème de la concentration. Les mouvements sociaux de 2011 ont ravivé le débat, certains rendant les groupes (au moins en partie) responsables du prix élevé des biens et des services pour les consommateurs.

Graphique 2.7. **Poids en Bourse des 10 premiers groupes familiaux ou conglomérats**



Source : K. Kosenko (2007), « Evolution of business groups in Israel: their impact at the level of the firm and the economy », *Israel Economic Review*, vol. 5, n° 2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538795>

Les groupes israéliens se caractérisent par des structures de contrôle pyramidales qui peuvent induire des décalages importants entre l'actionnariat et le contrôle des entreprises. Dans un cas extrême, un groupe contrôlerait l'intégralité de la base de la pyramide avec seulement 3 % des droits sur les flux de trésorerie (OCDE, 2011c). La prévalence des structures pyramidales résulte en partie du recours limité aux mécanismes de différenciation des droits de votes selon les catégories d'actions. Un amendement à la loi sur les valeurs mobilières de 1989, qui a largement démantelé les mécanismes de renforcement du contrôle, comme les actions préférentielles et le plafonnement des droits de vote⁸, réduit en effet significativement ces possibilités. Les actions privilégiées et les pactes d'actionnaires sont en principe autorisés, mais ce ne sont pas des pratiques très

répandues. Les organigrammes des grands groupes israéliens sont similaires à ceux observés dans de nombreux pays d'Europe et d'Asie, et des parallèles existent en particulier avec les *chaebols* coréens (OCDE, 2011c).

Les groupes soulèvent deux questions dans le secteur financier. D'abord, lorsqu'ils comprennent des établissements financiers, les avantages et inconvénients des groupes (encadré 2.2) sont potentiellement amplifiés. Un établissement financier à l'intérieur du groupe facilite probablement une intermédiation financière positive, mais offre potentiellement davantage d'opportunités d'appropriation et de distorsion de la répartition des ressources. À titre d'exemple, une étude réalisée à partir de données

Encadré 2.2. **Avantages et inconvénients des groupes d'entreprises**

Le trait caractéristique d'un groupe est le contrôle qu'y exerce le plus souvent une personne ou une famille sur un ensemble de sociétés cotées qu'elles ne détiennent qu'en partie (c'est-à-dire dont elles sont actionnaires minoritaires). Ces structures sont courantes à travers le monde et se distinguent notamment par leur nature des modèles d'actionnariat diversifié qui existent aux États-Unis et au Royaume-Uni (où les organigrammes de sociétés peuvent également être complexes et liés à d'autres enjeux en matière de gouvernement d'entreprise).

L'affiliation d'entreprises à des groupes peut procurer divers avantages par rapport à l'indépendance du contrôle et de l'exploitation, principalement en raison d'une meilleure circulation des informations, de coûts de transaction réduits et d'une communauté d'identité permettant des interactions autrement inenvisageables. Les possibilités d'intermédiation financière sont un autre atout : un groupe peut par exemple faciliter la création de petites sociétés au potentiel de développement important qui ont des difficultés à trouver des capitaux. Les avantages ne se limitent toutefois pas toujours au financement et à la gestion des risques. En règle générale, les groupes peuvent aussi créer des marchés plus importants pour leurs compétences spécialisées.

Les critiques à l'encontre des groupes attirent l'attention sur les problèmes de conflits d'intérêts. Les personnes ou les groupes en situation de contrôle peuvent exploiter des informations ou d'autres avantages dans leur intérêt propre, aux dépens des autres actionnaires ou de l'intérêt général des sociétés affiliées et par extension de l'économie dans son ensemble. De ce point de vue, les critiques soulignent que les dirigeants des groupes sont souvent en mesure de consolider leur position grâce à leur fort pouvoir d'influence économique et politique, et que leurs structures (souvent complexes) leur confèrent d'amples possibilités d'appropriation.

Les structures pyramidales retiennent particulièrement l'attention parce que l'imbrication des participations permet d'étendre la portée du contrôle bien au-delà de la simple participation financière. Supposons par exemple qu'une famille détienne une participation (disons de 51 %) dans la société située au sommet de la pyramide, que cette société détient des participations équivalentes dans une deuxième série de sociétés, lesquelles contrôlent de la même manière les sociétés de l'échelon inférieur et ainsi de suite. La famille contrôle toutes les entreprises de la pyramide mais son engagement financier diminue à chaque échelon. Au deuxième niveau, son engagement est de 26 % (0.51 au carré, exprimé en pourcentage), 13 % au troisième niveau (0.51 au cube, en pourcentage), etc.

Encadré 2.2. **Avantages et inconvénients des groupes d'entreprises** (suite)

Sur le plan des avantages, les pyramides sont un moyen pour les entrepreneurs de développer leur activité sans en céder le contrôle tout en permettant à d'autres de participer aux bénéfices. Les actionnaires minoritaires peuvent par exemple tenir l'entrepreneur en haute estime et voir de façon positive pour l'ensemble du groupe les différents bienfaits qui viennent d'être décrits. À l'inverse, les pyramides peuvent aussi être un outil puissant pour une mainmise dénuée de scrupules sur les avantages qui devraient normalement revenir aux actionnaires minoritaires. Ainsi, parce que la participation aux bénéfices est plus élevée au sommet de la pyramide, celui qui exerce le contrôle aura intérêt à détourner à son profit les ressources des entreprises situées à la base, éventuellement par le biais de stratégies jouant sur les prix de transfert. Les données indiquent que les marchés intègrent ces comportements indésirables ; le prix d'une participation minoritaire est souvent nettement inférieur à celui d'un bloc de contrôle (qui bénéficie d'une « prime de contrôle »).

Des sociétés à participation restreinte et non cotées sont souvent intégrées dans les structures pyramidales, facilitant encore davantage les transferts de ressources et les transactions occultes. Ce problème pourrait revêtir une importance significative pour les groupes israéliens. L'exercice du contrôle sur le groupe confère davantage de pouvoir pour nommer les administrateurs et les dirigeants de ces sociétés et permet de tirer parti de la souplesse de la réglementation les concernant, par exemple en matière d'obligations déclaratives.

mexicaines montre que les prêts d'une banque aux autres membres du groupe ont moins de chances d'être remboursés et plus de chances d'avoir été émis à des taux d'intérêt préférentiels (La Porta *et al.*, 2003).

Deuxièmement, les groupes soulèvent des questions de prudence financière et de risque systémique. La stabilité des entités financières peut dépendre de la stabilité générale des groupes eux-mêmes. Le groupe dans son ensemble peut par ailleurs poser un risque financier systémique, même s'il n'abrite aucune banque ou établissement financier. Depuis l'éclipse qu'a connue le marché obligataire en 2008-09, la faillite éventuelle de l'un de ces grands groupes nourrit les inquiétudes. Pour ceux qui contrôlent une banque, en outre, la garantie implicite des dépôts a peut-être servi d'assurance à l'ensemble du groupe, un peu comme elle a couvert les activités de banque d'investissement dans les pays où les établissements sont autorisés à exercer ces activités de front avec celles de banque commerciale. La tourmente financière déclenchée par le secteur bancaire islandais (dans lequel des groupes d'investisseurs locaux avaient obtenu le contrôle des trois principales banques dans le sillage de la privatisation) a fourni une leçon salutaire sur les risques que posent les liens capitalistiques entre le secteur bancaire et les secteurs non financiers (OCDE, 2009).

Entraves aux comportements intéressés

À l'exemple des actions menées dans d'autres pays, les pouvoirs publics ont tenté de limiter les aspects discutables des groupes en utilisant les outils habituels du gouvernement d'entreprise, ce qui signifie qu'il n'existe pas de mesures juridiques ou réglementaires spécifiques définissant et limitant les agissements des groupes eux-mêmes. Plusieurs dispositions de la loi sur les sociétés de 1999 visent notamment à prévenir les abus de pouvoir des actionnaires de contrôle (tableau 2.5), en particulier : les

Tableau 2.5. **Dispositions de la législation sur les sociétés et les banques relatives au gouvernement d'entreprise**

Objet	Dispositions (résumé)
Dispositions de la loi sur les sociétés (1999)	
Devoirs fiduciaires	Tous les actionnaires doivent agir « de bonne foi et conformément aux pratiques habituelles ». Toutefois, certaines catégories d'actionnaires, et les actionnaires de contrôle en particulier, sont soumis à des obligations supplémentaires. Ces actionnaires doivent en outre « se comporter équitablement » envers la société. Par ailleurs, ces catégories d'actionnaires sont tenus de divulguer leurs intérêts personnels dans le cadre de décisions relatives aux transactions avec des parties intéressées.
Décisions relatives aux distributions de dividendes, aux transactions avec des parties intéressées, à l'inspection des documents de sociétés et aux procédures de vote	Des procédures facilitent le vote par procuration et les pouvoirs spéciaux des actionnaires minoritaires relatifs aux points à l'ordre du jour et aux assemblées générales extraordinaires.
Décisions concernant les « transactions exceptionnelles avec des parties liées » (transaction sortant du cadre habituel de l'activité de la société, qui ne sera pas réalisée aux conditions de marché et qui n'est pas susceptible d'affecter notablement la rentabilité de l'entreprise, ses actifs ou ses engagements)	Ces transactions doivent être approuvées par la majorité des parties non intéressées ou à défaut par un vote non majoritaire à condition que les voix « contre » exprimées par les actionnaires minoritaires ne dépassent pas 2 % du total des droits de vote.
Prises de contrôle	Une procédure spécifique (d'« offre publique d'achat spéciale ») s'applique en cas d'acquisition d'actions portant la participation au-delà de 25 % des droits de vote (si aucun autre actionnaire n'en détient autant) ou de 45 % (si aucun autre actionnaire ne détient plus de 50 %). Une procédure distincte est déclenchée (« offre publique d'achat totale ») lorsque l'acquisition porte la participation au-delà de 90 % des actions de la société.
Dispositions concernant les actions en justice contre la direction, le conseil d'administration ou d'autres actionnaires	Seules des actions de droit civil peuvent être intentées en cas d'infractions au droit des sociétés, tandis que les infractions au droit des valeurs mobilières peuvent être jugées au pénal. La loi de 2006 sur les actions collectives élargit le champ d'application des actions collectives aux affaires touchant la propriété, la détention ou l'acquisition de valeurs mobilières ou d'un fonds.
Administrateurs indépendants	Le conseil doit obligatoirement comporter deux administrateurs indépendants dont un au moins doit être un administrateur « externe ». Parmi les critères d'éligibilité, ces administrateurs doivent notamment n'entretenir aucune relation économique ou familiale avec la direction de l'entreprise ou ses principaux actionnaires. Les administrateurs externes doivent en outre disposer de compétences financières ou comptables (ou dans un domaine similaire si un autre administrateur externe détient ces compétences). La moitié au moins des actionnaires, hors intérêt de contrôle, doit voter en faveur de chaque administrateur indépendant (ou le total des voix prononcées par les actionnaires minoritaires contre leur nomination doit représenter moins de 2 % du total des droits de vote de la société). Ces administrateurs sont nommés pour trois ans et leur rémunération est réglementée par le ministère de la Justice. Les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la société doivent être obligatoirement séparées (une unification temporaire est autorisée pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans sous réserve de l'approbation d'au moins deux tiers des actionnaires votant).
Dispositions de la loi sur les banques (agrément) (1981)	
Règles d'« aptitude et honorabilité »	Les participations de plus de 2.5 % imposent des obligations déclaratives particulières ; l'acquisition de 5 % supplémentaires exige une autorisation et impose d'autres conditions et le visa de la Banque d'Israël. Un actionnaire, identifié comme « actionnaire de contrôle », est tenu de respecter d'autres conditions. Un projet de loi en cours d'élaboration vise à modifier le système pour permettre la supervision même en l'absence d'un actionnaire de contrôle.

Source : OCDE (2011c).

règles de communication financière des sociétés privées détenues par des groupes cotés ; les obligations fiduciaires des administrateurs ou dirigeants ; les mécanismes conférant aux actionnaires minoritaires des droits particuliers, par exemple en ce qui concerne les transactions avec des parties liées et les prises de contrôle ; les règles visant à réduire l'influence des actionnaires de contrôle sur la composition des conseils d'administration des sociétés.

D'autres mesures ont été adoptées pour renforcer la gouvernance d'entreprise suite aux recommandations émises par une commission mandatée par le gouvernement

(commission Goshen, 2006). Elles visent, de façon générale, à renforcer les pouvoirs des actionnaires minoritaires et des administrateurs indépendants.

- Les comités d'audit doivent être majoritairement composés d'administrateurs indépendants (et externes) et présidés par un administrateur externe. De nouvelles règles régissent les devoirs et procédures du comité d'audit. De façon plus précise, le comité d'audit doit désormais émettre des recommandations après analyse des états financiers de l'entreprise et le conseil d'administration est tenu d'examiner ces recommandations.
- Un tribunal des affaires économiques (ou plus exactement une chambre spéciale du tribunal de district de Tel Aviv) a été instauré dans le but principalement de faciliter les procédures juridiques des actionnaires minoritaires (il a commencé à fonctionner à la fin de 2010).
- Les règles de vote sur les transactions avec des parties liées ont été modifiées : elles doivent désormais être approuvées par une majorité d'actionnaires non intéressés par la transaction ; précédemment l'approbation d'un tiers de ces actionnaires suffisait (la commission Goshen a recommandé d'assouplir cette règle une fois le tribunal économique créé pour n'exiger qu'un simple vote de la majorité des actionnaires, mais la règle n'a pas été assouplie).

Les crédits distribués par les banques et les investissements des fonds institutionnels sont par ailleurs soumis à des restrictions diverses. Le montant qu'une banque peut prêter à un seul emprunteur, à un groupe d'emprunteurs et à des emprunteurs qui sont des parties liées est plafonné (tableau 2.6). Ces règles (dont certaines ont vocation à être modifiées) visent principalement à protéger la stabilité des établissements bancaires en limitant la concentration de l'offre de crédit. Cela ne signifie pas, bien entendu, que le crédit bancaire interne aux groupes est insignifiant. Un prêt consenti par une banque peut par exemple représenter une part substantielle du crédit total octroyé à un groupe, tout en restant dans les limites fixées pour éviter la concentration des encours de l'établissement. Dans le cas des fonds institutionnels, le montant des investissements dans telle ou telle émission obligataire négociable sont soumis à des plafonds et des restrictions limitent les investissements dans les émissions non négociables. La détention intragroupe de volumes substantiels d'émissions obligataires reste néanmoins possible (par le biais d'investissements dans différentes émissions). Des règles strictes s'appliquent à l'actionnariat de fonds de sociétés du même groupe, que des projets visent toutefois à assouplir quelque peu (tableau 2.6).

Examen des options en vue d'une poursuite des réformes

En septembre 2011, la commission chargée de l'examen des groupes d'entreprises (appelée commission de la concentration) a émis des recommandations préliminaires. Celles-ci ne visent pas un démantèlement global des groupes, ce qui est très raisonnable. Le modèle actuel de l'« actionnaire de contrôle » est bien établi et n'est pas inhabituel dans une perspective internationale. De toute façon, les sociétés à actionnariat diversifié avec contrôle managérial ne sont pas non plus exemptes de conflits d'intérêts. La commission propose toutefois d'approfondir les réformes de la réglementation (État d'Israël, 2011), particulièrement en ce qui concerne les aspects suivants :

- S'agissant de la relation entre les secteurs réels et financiers, la commission recommande d'interdire à une entité « réelle » significative de contrôler une entité financière significative. La séparation entre les entités réelles et financières de grande taille serait une évolution judicieuse. Toutefois, le succès d'une telle mesure dépendrait en grande

Tableau 2.6. **Restrictions applicables aux prêts et investissements des banques et fonds**

Règles applicables à l'endettement auprès des banques	
Limites globales d'endettement	La dette d'un seul emprunteur ne peut dépasser 15 % du capital d'une banque. Pour les groupes d'emprunteurs, ce plafond est porté à 25 % ou 30 % en fonction des circonstances (un plafond unique de 35 % est envisagé). L'endettement total des six premiers emprunteurs (ou groupes d'emprunteurs) ne peut en outre dépasser 135 % du capital de la banque (un abaissement à 120 % est envisagé).
Limites spéciales dans le cas de parties liées (ce qui inclut généralement les entités du même groupe que la banque)	L'endettement global de toutes les parties liées auprès de la banque ne peut dépasser 10 % de son capital. Quand l'endettement d'un élément du groupe est principalement souscrit auprès du même établissement bancaire, il ne peut dépasser un dixième de la part relative de cet élément dans la participation principale. À titre d'exemple, une société contrôlée par le biais d'une participation de 40 % dans le même groupe que la banque ne peut emprunter un montant supérieur à 4 % du capital de la banque.
Plafonds applicables aux fonds institutionnels (toutes catégories de fonds autres que les organismes de placement collectif)	
Plafond d'investissement dans une seule émission obligataire négociable	Le plafond est fonction de la notation de crédit de l'obligation. Le plafond est de 15 % par fonds et de 25 % pour l'institution dans son ensemble. Il est envisagé d'éliminer le plafond par fonds et les liens à la notation et d'appliquer ces plafonds également aux comptes nostri des assureurs.
Plafond d'investissement dans une émission obligataire non négociable	La part des investissements des fonds de pension et des fonds de prévoyance en obligations non négociables n'est pas limitée pour les notations BBB- ou supérieures. Elle est autrement plafonnée à 7,5 % des actifs. Les assureurs ne sont pas soumis à un plafond à partir des notations BBB. Il est envisagé d'appliquer la même règle à l'ensemble des institutions.
Plafonds de détention de titres de « parties liées »	Les fonds de pension et les fonds de prévoyance ne peuvent pas acheter les titres émis par des sociétés du même groupe. Les compagnies d'assurance ne peuvent pas investir dans des sociétés qui les contrôlent (mais elles peuvent investir dans sociétés « sœurs »). Il est envisagé d'appliquer une règle commune autorisant l'investissement dans des parties liées en deçà d'un certain plafond, sauf dans les sociétés à participation restreinte et les sociétés « mères » du groupe.
Fiscalité dissuasive	Si la participation dépasse 20 % de la capitalisation de la société cotée, elle perd le bénéfice de l'exonération fiscale (sur les dividendes et sur les plus-values).

Source : Banque d'Israël.

partie de l'identité des personnes ou des entités auxquelles reviendrait le contrôle des entreprises financières. En outre, l'expérience de la Corée (encadré 2.3) montre que les limites imposées à la structure actionnariale des banques (et potentiellement des autres entités financières) contribuent à prévenir les liens indésirables entre entités financières et non financières, mais ne constituent pas une panacée. Dans le cas des groupes, il existe par ailleurs un risque que ces restrictions induise d'autres formes de financement intragroupe qui pourraient elles-mêmes s'avérer indésirables.

- D'autres mesures sont recommandées qui touchent aussi les entités financières : des restrictions concernant la présence des mêmes administrateurs au sein d'entités financières et non financières, l'ajout d'autres limitations que celles introduites par la réforme Bachar quant au contrôle d'une entité financière significative par une autre entité financière, et un durcissement des règles concernant l'exposition d'entités financières à une seule entité ou un seul groupe d'emprunteurs.
- La commission recommande également plusieurs modifications de la réglementation sur le gouvernement d'entreprise afin de mieux protéger les actionnaires minoritaires. Elle propose en particulier de donner une définition juridique des « sociétés à levier de contrôle » (dans lesquelles l'actionnaire de contrôle détient des droits de vote proportionnellement plus importants que sa participation) et de durcir la réglementation à laquelle elles sont soumises en matière de gouvernement d'entreprise. Au moins trois administrateurs (contre deux normalement) devraient par exemple être élus par les actionnaires minoritaires de ce type de société. Malgré ces mesures, on pourrait toutefois s'inquiéter que la société majoritaire reste en mesure d'exercer une influence excessive. À titre d'illustration, si la réglementation relative aux obligations fiduciaires des

Encadré 2.3. Restrictions à la détention du capital des entités financières en Corée

Les similarités entre les groupes d'affaires israéliens et les chaebols rend particulièrement instructive l'expérience de la limitation des liens entre entités financières et non financières en Corée. Des dispositions déjà anciennes limitent les participations des entités non financières (et financières) au sein des banques. Actuellement, aucune entité ne peut détenir plus de 10 % des actions d'une banque donnée (15 % dans le cas des banques locales, OCDE, 2008). Il convient toutefois de remarquer que ces restrictions ne semblent pas avoir suffi à éviter les problèmes de gouvernement d'entreprise qui se sont posés durant la crise asiatique de 1997 (OCDE, 1998). Les garanties de prêts intragroupe sont notamment apparues comme une source de vulnérabilité considérable. Outre les restrictions qui existaient en matière de structure actionnariale, les pouvoirs publics ont donc adopté un large éventail d'autres mesures pour améliorer le gouvernement d'entreprise et renforcer la concurrence en éliminant les obstacles aux importations et aux entrées d'investissements directs étrangers dans le sillage de la crise en question. L'une des décisions les plus significatives a peut-être été de laisser l'un des plus grands groupes faire faillite, ce qui a considérablement modifié la perception selon laquelle les chaebols bénéficiaient d'une garantie implicite de l'État.

administrateurs envers l'ensemble des actionnaires et envers la société n'est pas très efficace en pratique (par exemple parce qu'il est difficile de prouver la négligence fiduciaire), l'actionnaire de contrôle pourrait tout de même être en mesure d'orienter les décisions du conseil en faveur du groupe, plutôt que de l'entreprise elle-même. Dans ces circonstances, une loi définissant la notion de groupe de sociétés pourrait être un moyen utile d'imposer un devoir de loyauté vis-à-vis de la société mère afin de rendre transparentes les activités du groupe.

Malgré ces réformes, les groupes de sociétés continueront probablement de soulever des inquiétudes. C'est pourquoi il conviendrait d'envisager l'instauration d'une unité permanente (rattachée à une autorité de surveillance existante) ou d'un groupe de travail qui aurait la charge de superviser les groupes de sociétés. Cette unité (ou ce groupe de travail) pourrait non seulement surveiller l'impact des mesures visant à améliorer le gouvernement d'entreprise, mais aussi vérifier la stabilité financière des groupes et contribuer ainsi utilement au renforcement de la surveillance macroprudentielle.

Il est en outre possible que certaines inquiétudes et certains problèmes concernant les groupes d'entreprises ne soient pas liés à leur structure en soi, ce qui justifierait une intervention des pouvoirs publics en dehors de la sphère du gouvernement d'entreprise :

- Les groupes d'entreprises (et les actionnaires de contrôle) bénéficient peut-être en partie de situations avantageuses en raison de l'existence de rentes de monopole dans certains secteurs et non du fait d'un quelconque pouvoir découlant par exemple d'un contrôle « excessif ». Cela montre bien à quel point il est important de s'assurer que des mesures efficaces sont en place dans le domaine traditionnel de la concurrence sectorielle. La législation sur ce plan a été renforcée en 2011 par l'adoption de mesures conférant à l'Autorité de la concurrence des pouvoirs d'application renforcés lorsqu'un petit nombre d'entreprises détiennent plus de 50 % d'un marché donné.

- Les plaintes récurrentes à propos des groupes d'entreprises sont peut-être simplement le reflet d'un certain malaise suscité par la présence en leur sein de personnes fortunées percevant des revenus élevés. Il est en fait possible que les problèmes de conflits d'intérêts au sein des groupes (ou de concurrence sectorielle) ne soient pas très importants, mais cela n'empêche pas que certains puissent trouver injustifiées les rémunérations perçues par les actionnaires et les dirigeants. La fiscalité du revenu, de la fortune et du patrimoine est sans doute le meilleur moyen dont disposent les pouvoirs publics pour répondre à ces inquiétudes.

Encadré 2.4. **Recommandations relatives au secteur financier privé**

Structure de la supervision et de la surveillance macroprudentielle

- Retirer au ministère des Finances les fonctions de surveillance actuellement exercées par la division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne, dans le cadre d'une évaluation générale de la supervision des marchés de capitaux.
- Renforcer la communication et la coordination entre les organes de surveillance, en particulier en ce qui concerne la supervision sur un plan fonctionnel plutôt que dans une perspective institutionnelle.
- Mettre en œuvre le projet de publication d'un rapport sur la stabilité financière.
- Placer particulièrement l'accent sur la réforme de la réglementation et la surveillance du secteur financier non bancaire.

Secteur bancaire

- Intégrer de solides garde-fous dans les projets de développement de la titrisation.
- Renforcer les mécanismes de prise en charge des banques en difficulté en confiant par exemple à la Banque d'Israël des pouvoirs accrus pour intervenir rapidement.
- Lutter contre les mesures mises en œuvre par les banques pour contourner et diluer l'impact du renforcement de la réglementation sur les prêts hypothécaires.

Secteur non bancaire (marché des obligations de sociétés)

- Adopter une réglementation plus stricte en cas de faiblesse persistante du marché obligataire malgré la réforme Hodek. Prévenir en outre le risque que la réforme induise une scission du marché ; une application plus uniforme des réglementations pourrait être nécessaire.
- Continuer de surveiller attentivement les évolutions sur le marché obligataire et en particulier le financement du secteur immobilier par des obligations de sociétés non sécurisées.

Épargne des ménages

- Mettre en œuvre les projets de réforme de la fiscalité des retraites et d'ajustement des portefeuilles en fonction du cycle de la vie. Dans le cadre de cette dernière réforme, envisager d'éliminer les réglementations conférant à certaines catégories d'épargne longue, l'accès à des emprunts d'État à taux préférentiels.
- Simplifier les caractéristiques et l'éventail des produits de retraite.
- S'abstenir d'augmenter encore l'épargne retraite obligatoire.
- Éliminer progressivement les allègements fiscaux dont bénéficient les fonds pour la formation professionnelle.

Encadré 2.4. **Recommandations relatives au secteur financier privé (suite)****Gouvernement d'entreprise et concurrence**

- Mettre en œuvre les propositions de la commission de la concentration, en particulier la séparation entre les entités financières et non financières.
- Créer un organe permanent ou un forum pour surveiller les groupes de sociétés.
- S'assurer que des mesures et des contrôles efficaces sont en place dans le domaine de la concurrence sectorielle.
- Promouvoir l'internationalisation du secteur financier et des groupes de sociétés en général, en tant que moyen de diversification de l'actionnariat.

Enfin, les pouvoirs publics devraient continuer de promouvoir l'internationalisation du secteur financier et des groupes de sociétés en général, car cela apporterait une saine diversification de l'actionnariat et du contrôle. Lors des réunions qui ont eu lieu avec le superviseur des banques pour la préparation de la présente *Étude*, les autorités ont insisté sur les vigoureux efforts qu'elles déploient pour attirer les actionnaires étrangers vers le secteur bancaire, chaque fois qu'elles en ont l'occasion. Certaines évolutions positives sont à noter sur ce front : en juillet 2011, la banque UBS a annoncé le lancement de services financiers destinés à la clientèle aisée, aux entreprises et aux institutions, et au mois d'août, la Banque d'Israël a accordé à la Barclays Bank un agrément de banque étrangère en lui donnant l'autorisation d'ouvrir une succursale dans le pays.

Notes

1. Cf. OCDE (2011a) pour une étude plus détaillée de l'évolution du secteur financier.
2. L'effondrement des valeurs bancaires de 1983 était en partie la conséquence de manipulations de cours de la part des actionnaires de contrôle. Il en a résulté un « arrangement relatif aux valeurs bancaires » par lequel les pouvoirs publics ont pris le contrôle de quatre des cinq premières banques du pays (l'exception est la First International Bank). Les actions de ces banques ont été retirées de la cote et les actionnaires minoritaires ont reçu des emprunts d'État en échange de leurs participations.
3. Les fonds de prévoyance israéliens sont des instruments d'épargne « pure », sans composante d'assurance. Le rendement est fonction de la part de l'épargnant dans les actifs du fonds (voir tableau 2.2).
4. Les dispositions contractuelles et les critères financiers visent à améliorer le profil de risque des émissions obligataires et sont généralement d'autant plus nombreux et stricts que le risque d'investissement est élevé. Des dispositions courantes concernent notamment l'interdiction des fusions, les engagements de non-gage (l'engagement de ne pas octroyer de sûreté sur les actifs à d'autres parties), les restrictions sur le périmètre d'activité de l'emprunteur et des clauses de défaut croisé (défaut automatique d'une obligation en cas de défaut d'une autre obligation de l'émetteur). Les emprunteurs peuvent aussi s'engager à respecter un plafond global d'endettement pour les financements de sociétés.
5. Entre le dernier trimestre 2008 et la fin de 2009, 50 sociétés ont conclu un accord d'aménagement de leur dette portant au total sur 17.3 milliards de NIS d'obligations en valeur nominale et 11 autres sociétés ont fait de même en 2010 (pour un total de 2.1 milliards NIS d'obligations de sociétés). À fin 2010, 52 sociétés bénéficiaient encore d'un accord d'aménagement de leur dette, mais la valeur nominale des créances n'était plus que de 6.8 milliards NIS, par suite du règlement d'autres dossiers d'endettement concernant de grandes entreprises.
6. La Banque d'Israël (2011a, p. 258) estime le coût annuel total du régime de retraite obligatoire à 1.2 milliard de NIS aux prix de 2010 (soit environ 0.15 % du PIB), alors que le complément de revenu servi aux retraités varie au total entre 350 et 400 millions de NIS. Par conséquent même si

l'épargne retraite obligatoire éliminait totalement la nécessité de compléments de revenus, ce qui est improbable, elle représenterait encore un coût net pour le budget.

7. Le projet de loi pour la promotion de la concurrence sur le marché des cartes de crédit comprend notamment des règles relatives aux contrats avec les entreprises (comme les commerces) qui obligent les principaux émetteurs (plus de 10 % des cartes de crédit) à autoriser les règlements effectués avec les cartes de leurs concurrents dans le cadre du même contrat.
8. Les mécanismes de différenciation des droits de vote instaurés avant l'amendement de 1989 peuvent en principe être maintenus. Toutefois, comme les modifications législatives stipulent que les nouvelles émissions d'actions ne peuvent avoir lieu que dans les catégories à droit de vote privilégié, la quasi-totalité des sociétés ont unifié leurs catégories d'actions. Actuellement, seules huit entreprises cotées pratiquent encore la différenciation des droits de vote.

Bibliographie

- Banque d'Israël (2010), *Israel's Banking System: Annual Survey, 2009*, Jérusalem.
- Banque d'Israël (2011a), *Annual Report 2010*, Jérusalem, mars.
- Banque d'Israël (2011b), *Israel and the Global Crisis 2007-09: Events, Policy and Lessons*, version provisoire, Jérusalem.
- Commission Goshen (2006), *Examination of Corporate Governance in Israel*, Jérusalem.
- Commission Hodek (2009), « Committee for establishing parameters for institutional bodies' investments in non-governmental bonds », septembre.
- FMI (2011), *Israel: 2010 Article IV Consultation – Staff Report*, Fonds monétaire international, janvier.
- Kosenko, K. (2007), « Evolution of business groups in Israel: their impact at the level of the firm and the economy », *Israel Economic Review*, vol. 5, n° 2.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes and G. Zamarripa (2003), « Related Lending », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 1.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE, Corée*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE, Corée*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE, Islande*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE, Israël*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), OECD, *Israel: Review of the Financial System*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), OECD, *Israel: Review of the Private Pensions System*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Corporate Governance in Israel*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- État d'Israël (2011), *Committee on Increasing Competitiveness in the Economy, Interim Recommendations*, État d'Israël, 2011.

ANNEXE 2.A1

Principales dispositions législatives applicables au secteur financier

Autorité de tutelle	Dispositions législatives
Superviseur des banques	<p>Loi sur les banques (agrément) (1981). Décrit les pouvoirs d'agrément de la Banque d'Israël pour les activités bancaires et fixe les limites des participations et des activités des banques.</p> <p>Loi sur les banques (services aux consommateurs) (1981). Pose les principes de la protection des consommateurs en instituant des pratiques équitables entre les banques et la clientèle de particuliers, et des obligations d'information.</p>
Division des marchés de capitaux, de l'assurance et de l'épargne du ministère des Finances	<p>Loi sur le contrôle des services financiers (assurance) (1961).</p> <p>Loi sur le contrôle de la réglementation des services financiers (assurance, conseil d'administration et ses comités) (2007).</p> <p>Loi sur le contrôle des services financiers (fonds de prévoyance) (2005).</p> <p>Loi sur le contrôle de la réglementation des services financiers (fonds de prévoyance, commission sur la répartition) (2006).</p>
Autorité israélienne des valeurs mobilières	<p>Loi sur les valeurs mobilières (1968). Législation définissant les missions de l'Autorité des valeurs mobilières. Elle décrit les pouvoirs de surveillance et porte principalement sur l'offre d'actions et d'obligations au public. Elle fixe également le cadre juridique pour la création de l'Autorité des valeurs mobilières.</p> <p>Loi sur les organismes de placement collectif (1994). Principale loi régissant les organismes de placement collectif.</p> <p>Loi sur la réglementation des conseils financiers, la commercialisation des investissements et la gestion des portefeuilles de placement (1995).</p>
Pouvoirs publics	<p>Loi sur les sociétés (1999). Loi générale applicable à toutes les sociétés, privées et publiques. Contient de nombreux mécanismes majeurs de gouvernement d'entreprise.</p>

Chapitre 3

Relever les défis dans le secteur énergétique

Les découvertes de gaz naturel en mer ont affranchi Israël d'une totale dépendance à l'égard des importations d'énergies primaires et elles permettent au pays de disposer d'une palette énergétique moins polluante. De plus, de nouvelles capacités de production vont bientôt devenir opérationnelles et il y a des perspectives raisonnables de nouvelles découvertes de gaz commercialement viables, et peut-être aussi de pétrole. Les autorités ont revu le système des royalties et taxes, même si la façon d'utiliser au mieux les recettes recueillies reste sujette à débat. Les préoccupations liées à la concurrence dans le secteur gazier se sont accentuées après les perturbations des importations transitant par le gazoduc avec l'Égypte, qui ont renforcé la position sur le marché du consortium pilote développant les gisements offshore. Le problème de concurrence dans le secteur de l'électricité dure depuis longtemps en raison de la lenteur de la réforme en faveur de l'abandon de la position monopolistique de l'opérateur appartenant à l'État. Comme ailleurs, la consommation d'énergie a d'importants effets secondaires sur l'environnement. Un plan d'ensemble de réduction des émissions de gaz à effet de serre a été élaboré récemment, qui s'appuie principalement sur des mesures d'efficacité énergétique et l'augmentation de la part d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables.

Les découvertes récentes de gaz naturel en mer réduisent la forte dépendance d’Israël à l’égard du charbon et du pétrole. Conjuguées à la possibilité de nouvelles découvertes, elles ont également amélioré les perspectives de recettes futures appréciables via les taxes et royalties. Toutefois, le niveau de la concurrence dans le secteur gazier est une source de préoccupations, et la chaîne d’approvisionnement pour l’électricité demeure presque entièrement pilotée par l’opérateur public verticalement intégré en position dominante. De plus, Israël a tardé à souscrire des engagements de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Le chapitre qui suit passe principalement en revue les moyens par lesquels l’action publique peut faire face au mieux à ces opportunités et défis.

La répartition des responsabilités s’agissant des politiques israéliennes à l’égard du secteur énergétique est relativement classique. Sur le papier du moins, le ministère des Infrastructures nationales a d’importantes responsabilités dans la formulation des politiques à l’égard du secteur de l’énergie (tableau 3.1). Le ministère de la Protection de l’Environnement a pris davantage de poids dans la détermination des politiques liées à l’énergie, et d’autres ministères, comme le ministère des Transports, jouent manifestement un rôle dans l’orientation des utilisations de l’énergie. Toutefois, comme avec un grand nombre d’autres domaines de l’action publique, le ministère des Finances pèse souvent de façon déterminante sur l’agenda politique et sur le détail des mesures spécifiques adoptées.

Tableau 3.1. **Principaux organes responsables des politiques énergétiques et des politiques qui s’y rattachent)**

Organisme	Rôle
Ministère des Infrastructures nationales	Responsabilité générale à l’égard des secteurs de l’électricité, du pétrole et des combustibles à base de pétrole, ainsi que des ressources en eau. Toute la supervision du secteur du gaz est centralisée dans ce ministère. Dans le secteur de l’électricité, le ministère couvre tous les aspects non traités par la PUA (voir ci-dessous), notamment l’approbation des programmes d’investissement pour la production, le transport et la distribution. Les diverses entreprises d’État (notamment, l’Israel Electricity Corporation ou IEC) relèvent également de la responsabilité du ministère.
Autorité publique des services collectifs – Électricité (PUA)	Créée par la Loi israélienne de 1996 sur le marché de l’électricité, cette entité indépendante en droit et distincte du ministère des Infrastructures nationales en ce qui concerne son budget et son personnel, est chargée de fixer les tarifs d’électricité et les normes de qualité de services ; de même, depuis 2005, elle est également responsable de la délivrance de licences aux acteurs du marché de l’électricité (notamment les producteurs d’énergie indépendants ou PEI). La PUA conseille également le ministère des Infrastructures nationales sur les projets d’investissement.
Autorité du gaz naturel	Autorité de supervision du secteur gazier, créée en 2003 et indépendante mais opérant aussi « à l’intérieur » du ministère des Infrastructures nationales.
Ministère de la Protection de l’Environnement	Joue un rôle clé en mettant sur l’agenda politique les questions d’environnement liées à l’énergie et au changement climatique.
Ministère des Finances	Joue généralement un rôle central dans les décisions stratégiques et dans la formulation de programmes spécifiques.

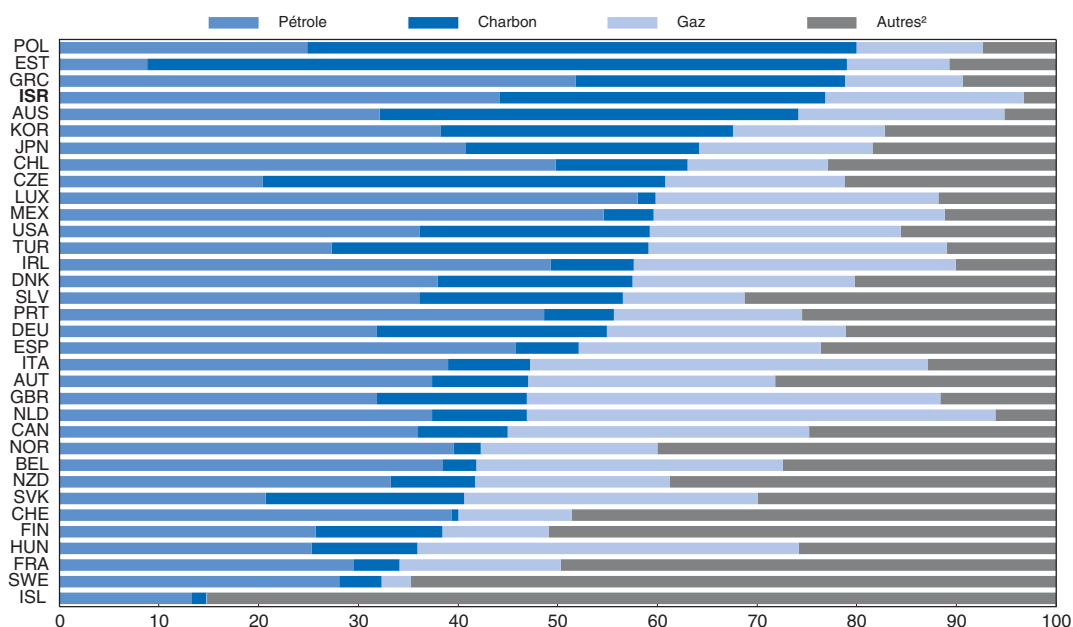
Aspects clés du secteur énergétique

Le secteur énergétique d'Israël est atypique à plusieurs égards :

- Le gaz naturel offshore réduit sensiblement la dépendance à l'égard des importations de pétrole et de charbon. Jusqu'au milieu des années 2000, l'approvisionnement en énergie primaire était presque entièrement assuré au moyen d'importations par la mer de pétrole brut (ou de produits dérivés) et de charbon (graphique 3.1). La production nationale de gaz naturel a débuté en 2004. Depuis cette date, la production et les estimations des réserves futures progressent. De plus, un gazoduc pour l'importation de gaz naturel en provenance de l'Égypte est devenu opérationnel en 2008, mais les approvisionnements ont été interrompus à plusieurs reprises en 2011. Le gaz naturel a fourni 20 % des approvisionnements en énergie primaire en 2010. Cela étant, Israël demeure relativement dépendant du pétrole et du charbon, par comparaison avec la plupart des autres pays de l'OCDE.

Graphique 3.1. **Parts relatives des énergies primaires : comparaison internationale**


Approvisionnement total en énergies primaires en 2010, pourcentage du total¹



1. Classement selon la part combinée du pétrole et du charbon dans le bouquet énergétique.

2. La catégorie « Autres » comprend les énergies nucléaire, hydraulique, solaire, éolienne, marémotrice/houlomotrice/océanique, les énergies renouvelables combustibles et les déchets.

Source : Agence internationale de l'énergie, Base de données des bilans énergétiques mondiaux et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538814>

- À d'autres égards, l'économie énergétique demeure extrêmement autosuffisante. L'électricité est entièrement produite en interne et il n'y a pas d'interconnexion des réseaux avec aucune des économies voisines, indépendamment de la Cisjordanie et de Gaza, où Israël a des engagements de fourniture d'énergie. De la même manière, il n'y a pas d'échanges transfrontières terrestres significatifs de pétrole brut ou de produits raffinés. La situation géopolitique d'Israël est sans doute le facteur clé dans cette pauvreté des connexions énergétiques (terrestres). La géopolitique dicte aussi le fait que la sécurité énergétique est une question capitale. Les perturbations du gazoduc ont servi

de rappel de la vulnérabilité d'Israël sur ce front et soulignent combien il est important pour le pays de conserver des sources d'énergie multiples.

- L'intensité énergétique, que ce soit par habitant ou par rapport au PIB, est relativement faible comparée à celle d'autres pays (graphique 3.2). Cela tient notamment à la relativement faible importance des secteurs à forte intensité énergétique, un climat raisonnablement favorable, une forte densité de la population et un PIB par habitant dans la moyenne (dans le contexte de l'OCDE). Toutefois, la demande totale d'énergie continuera de progresser plus rapidement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE en raison de la forte croissance de la population et du PIB par habitant.
- Néanmoins, le secteur énergétique se situe moins favorablement si l'on considère les émissions d'équivalent CO₂ (graphique 3.2). L'intensité énergétique relativement faible est compromise par une production relativement élevée d'équivalent CO₂ par unité d'énergie produite, du fait de la forte proportion du charbon et du pétrole dans le bouquet d'énergies primaires. Cette part sera réduite à l'avenir, mais il est peu probable qu'elle descende aux faibles niveaux obtenus par un certain nombre d'autres pays, principalement du fait qu'une part significative de la production d'électricité à partir du charbon sera sans doute conservée pour des raisons de sécurité énergétique et d'incertitude des prix.
- L'énergie renouvelable à travers l'utilisation de panneaux solaires thermiques pour le chauffage de l'eau est utilisée intensivement depuis longtemps. Une partie de la consommation d'électricité (et d'autres formes de consommation de fioul) a donc en théorie déjà été remplacée par une source renouvelable. La production d'électricité à partir d'énergies renouvelables est jusqu'à présent restée limitée dans son champ d'application, mais il existe des possibilités d'amélioration. Non seulement, les conditions climatiques sont favorables à l'énergie solaire, mais des entreprises et institutions israéliennes participent aussi aux développements technologiques dans ce domaine, d'où des possibilités de synergies positives de croissance verte¹.

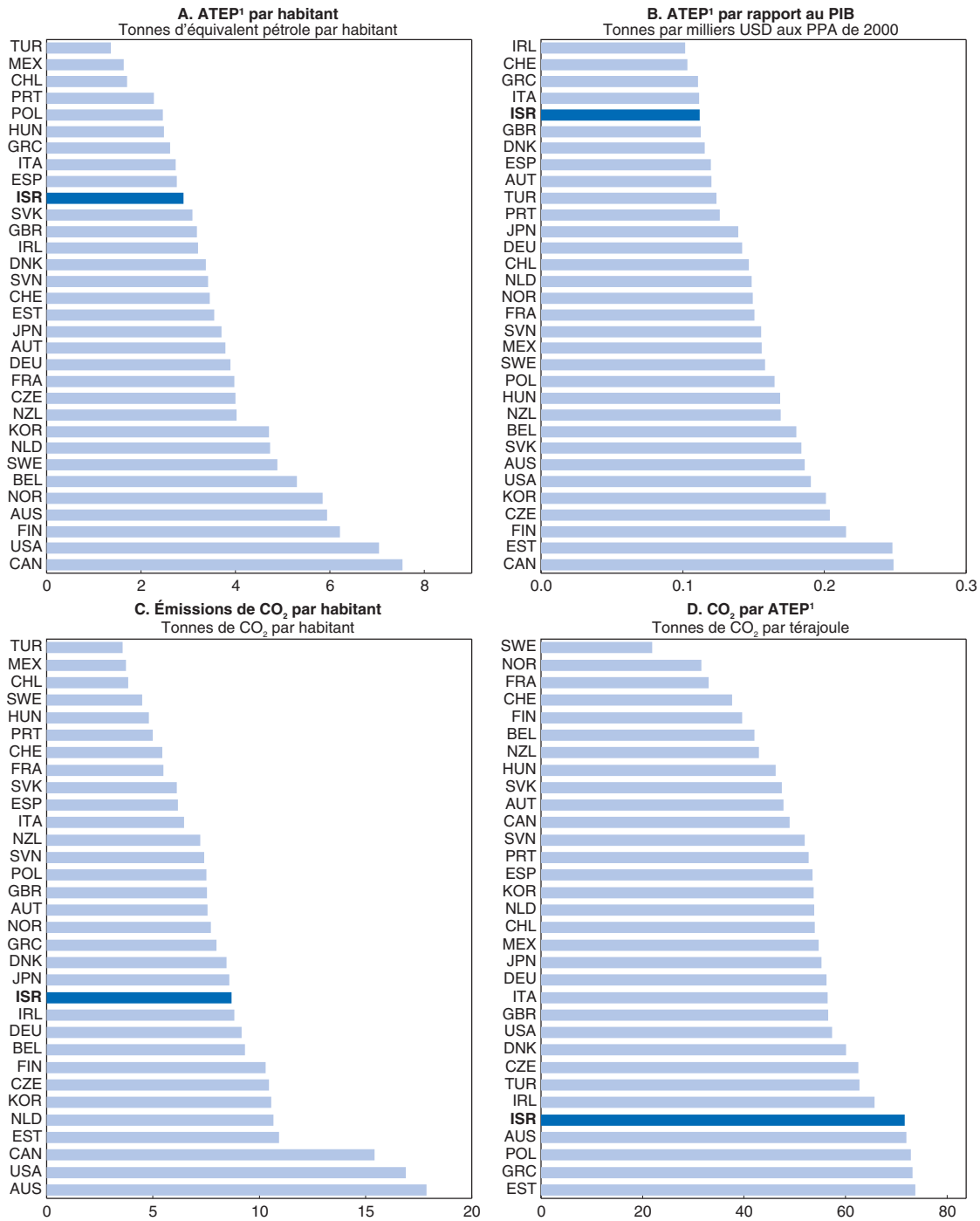
Comment la puissance publique peut-elle gérer au mieux les ressources en gaz naturel ?

Valorisation des réserves actuelles

Depuis 2004, la production et les réserves estimées de gaz naturel ont sensiblement augmenté. La majeure partie de la production initiale a été fournie par le gisement Mari-B, qui fait partie du champ de Yam Tethys (voir le tableau 3.2 et Shaffer, 2011). La mise en valeur de ce champ s'est faite *grosso modo* en parallèle avec la construction d'un gazoduc terrestre pour l'importation de gaz naturel en provenance d'Égypte. Ces projets jumeaux sont fréquemment cités comme ayant aidé les autorités à négocier des prix et conditions d'approvisionnement favorables. Dans quelques années, les réserves de Yam Tethys seront épuisées (de fait, en 2011, elles ont fait l'objet de prélèvements plus importants qu'initialement prévu en raison des déficits induits par les arrêts des approvisionnements en provenance d'Égypte). Toutefois, d'autres gisements devraient entrer en exploitation, en particulier le gisement beaucoup plus important de Tamar, puis, plus tard, le gisement encore plus important de Leviathan. Au total, ceux-ci renferment quelque 700 milliards de mètres cubes de réserves, bien que seules celles de Tamar (250 milliards de m³) aient été à ce jour confirmées comme prouvées ou probables selon les critères habituels². Plus récemment, des découvertes ont été faites dans les gisements de Myra et de Sarah, même si leur importance demeure hautement incertaine (ces estimations n'ont pas été prises en compte dans les calculs présentés dans ce chapitre).

Graphique 3.2. **Intensité énergétique et émissions de CO₂ : comparaison internationale**

2009



1. Approvisionnement total en énergies primaires.
Source : OCDE, OECD.stat. Base de données sur l'énergie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538833>

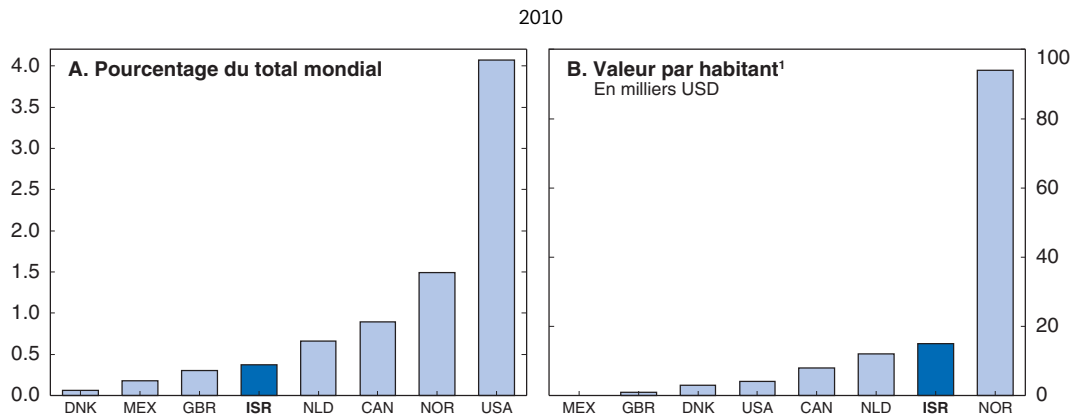
Tableau 3.2. **Récapitulation des réserves et approvisionnements de gaz naturel (en novembre 2011)**

Gisement	Situation actuelle
Gisements offshore	
Yam Tethys	L'essentiel de la production a été assurée par le gisement « Mari-B », qui fournit en gaz l'Israël Electricity Corporation (IEC) depuis 2004. En 2010, environ 17 milliards de mètres cubes avaient été extraits, et il restait 10-15 milliards de mètres cubes. Le gisement devrait être totalement épuisé dans quelques années.
Tamar	Des forages exploratoires en 2008 ont confirmé que les réserves étaient d'environ 250 milliards de mètres cubes (184 milliards de mètres cubes classés comme « prouvés » et le reste comme « prouvés et probables »). Selon certains rapports, la production devrait probablement débiter en 2013.
Leviathan	Des forages exploratoires fin 2010 ont indiqué l'existence d'environ 450 milliards de mètres cubes de gaz exploitables, bien que cela reste à confirmer comme étant des réserves « prouvées ». Selon des articles de presse, la production pourrait débiter dès 2016.
Myra et Sarah	Une étude géologique en juin 2011 indiquait que les réserves s'établissaient selon les meilleures estimations à 180 milliards de mètres cubes, mais il existe un écart considérable entre les estimations minimales et maximales.
Autres réserves de gaz possibles	Une analyse de l'US Geological Survey (Schenk <i>et al.</i> , 2010) a estimé les ressources récupérables totales dans le bassin du Levant en Méditerranée orientale à environ 3 400 milliards de mètres cubes, dont environ deux tiers situés dans les eaux israéliennes. En prenant en compte les réserves actuelles, cela pourrait signifier un surcroît total de ressources récupérables de 1 500 milliards de mètres cubes voire plus.
Autres sources	
Gazoduc égyptien	Opérationnel depuis février 2008, pour des fournitures sous contrat avec East Mediterranean Gas (EMG). Avant les perturbations récentes, le gazoduc fournissait 2.1 milliards de mètres cubes par an à l'IEC et environ 2 milliards de mètres cubes à des producteurs d'électricité privés et des industries (la capacité opérationnelle maximale du gazoduc est de 7 milliards de mètres cubes par an).
Autres (éventuels)	Un terminal pour la réception de GNL d'importation est en projet, qui aurait une capacité annuelle de 1 milliard de mètres cubes. Dans le projet actuel, le terminal offshore serait implanté à proximité d'Hadera.

Bien que ces réserves soient significatives, elles ne feront pas d'Israël une économie riche en ressources ayant le pouvoir d'influer sur les prix mondiaux, à l'instar de ce qu'on peut voir pour certains pays. Même en prenant en compte le total des réserves prouvées et non prouvées (notamment celles du gisement Leviathan), globalement les ressources sont très limitées, puisqu'elles ne représentent qu'environ 0.4 % du total mondial estimé, soit quelque part entre les réserves estimées du Royaume-Uni et celles des Pays-Bas (graphique 3.3). Par habitant, la valeur des réserves se situe autour de 15 000 USD, soit du même ordre de grandeur que pour les Pays-Bas, mais bien en deçà du chiffre pour la Norvège.

La production continuera d'augmenter et devrait sans doute dépasser la demande intérieure dans quelques années. La demande intérieure devrait approximativement être couverte par la production du gisement de Tamar complétée par les importations en provenance d'Égypte (en supposant que les interruptions prennent fin) dans un avenir proche en raison de nouvelles augmentations de la part du gaz naturel dans la production d'électricité. Actuellement, le gaz naturel assure pratiquement 40 % de la production d'électricité, et cette part devrait passer à 60 % au cours des cinq prochaines années étant donné les caractéristiques des installations de production en chantier. Si certains font valoir qu'elle pourrait même être portée à 70 %, cela dépend beaucoup des questions de sécurité énergétique et de flexibilité des approvisionnements. La relation entre l'offre et la demande est illustrée par le scénario représenté sur le graphique 3.4. Celui-ci montre qu'à moins d'une forte augmentation de la demande intérieure, la production du gisement Leviathan sera sans doute disponible pour l'exportation. Il est clair que si de nouvelles découvertes sont faites (comme celles montrées dans l'exemple du graphique 3.4), les possibilités d'exportation s'en trouveront augmentées. Le gouvernement a mis sur pied une commission chargée d'étudier la question qui doit remettre son rapport en 2012.

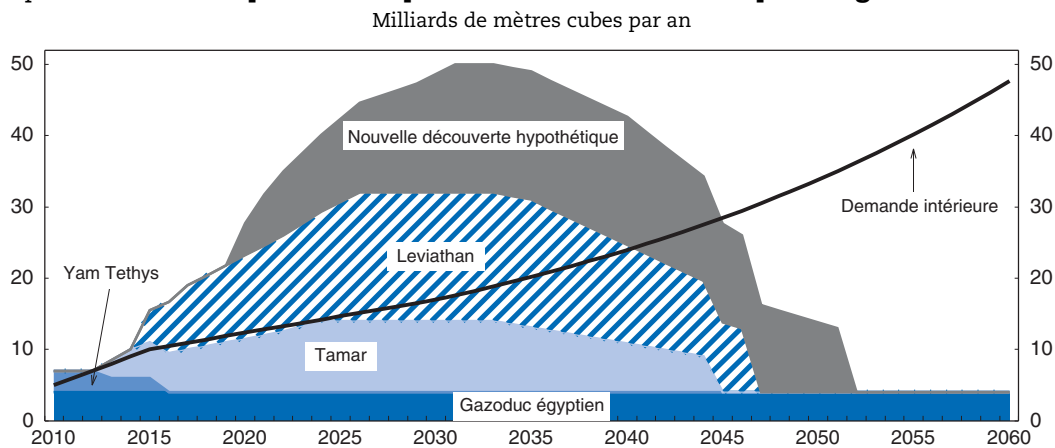
Graphique 3.3. Réserves de gaz naturel : comparaison internationale



1. Dans l'hypothèse d'un prix du gaz de 4.5 USD par million de BTU (British thermal units), soit 0.16 USD par mètre cube. L'hypothèse retenue pour Israël est celle de 700 milliards de mètres cubes. Ce chiffre englobe les réserves non prouvées (le chiffre de Cedigaz est de 90 milliards de mètres cubes).

Source : Cedigaz, *Natural Gas in the World*, Édition de 2010 et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538852>

Graphique 3.4. Scénario possible de production et de demande pour le gaz naturel israélien¹

1. La courbe de la production et de la demande ne représente que l'un des nombreux scénarios possibles. Les importations via le gazoduc égyptien sont supposées constantes à 4 milliards de mètres cubes par an. La production du gisement de Yam Tethys repose sur l'hypothèse de 15 milliards de mètres cubes restants et un épuisement d'ici 2015. Le gisement de Tamar est supposé contenir une réserve totale de 250 milliards de mètres cubes et celui de Leviathan de 450 milliards de mètres cubes. Les profils de production s'appuient sur diverses sources d'information. La production de Tamar est supposée débuter en 2013, celle de Leviathan en 2015 et celle du gisement hypothétique en 2020. La demande jusqu'en 2030 est basée sur une description d'une croissance possible de la demande présentée dans le rapport Sheshinski (État d'Israël, 2011, p. 17). Au-delà de 2030, la demande est supposée progresser au rythme de 3.5 %.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538871>

Il est assez raisonnable de penser que de nouvelles réserves de gaz seront trouvées, et des découvertes de pétrole sont également possibles, mais leur importance est hautement incertaine. Toutefois, même si le chiffre de quelque 1 500 milliards de mètres cubes cité dans le tableau 3.2 est valide, la proportion qui sera localisée avec succès puis ensuite prouvée comme commercialement viable est difficile à apprécier. Géologiquement, la présence de gaz naturel signifie souvent la présence également de pétrole, ce qui accroît l'ampleur des découvertes possibles de ressources additionnelles. Des forages exploratoires pour le pétrole sont en cours (par exemple, dans le gisement Leviathan), mais

à la date d'établissement de cette étude, il n'y a pas eu de découverte significative. De plus, on a pu observer un regain d'intérêt pour les gisements terrestres de schiste en Israël, certains spéculant qu'avec les nouvelles technologies, une extraction de pétrole commercialement viable est possible.

Avec la perspective d'une nouvelle augmentation du rôle du gaz naturel, les autorités prévoient un approvisionnement externe additionnel, s'ajoutant à celui assuré par le gazoduc égyptien. Les plans sont raisonnablement bien avancés pour un terminal d'importation de GNL (gaz naturel liquéfié), principalement destiné à combler le déficit probable de gaz naturel en 2012 et en 2013. D'importants investissements sont également réalisés dans la rénovation du réseau principal de transport du gaz, essentiellement par l'intermédiaire de la compagnie publique Natgaz.

Cadre institutionnel et juridique

La structure juridique et institutionnelle du secteur du gaz naturel est fondamentalement saine. La Loi sur le secteur du gaz naturel de 2002 prévoyait un système de licence visant à encourager la concurrence dans le transport et la distribution du gaz et la création d'une autorité de régulation (l'Autorité du gaz naturel). À l'instar de systèmes similaires ailleurs, l'État conserve uniquement la propriété de l'opérateur du réseau (Israel Natural Gas Line Ltd., créé en 2004). Par ailleurs, le régime fiscal pour la prospection et la production de pétrole et de gaz naturel a été sensiblement revu (voir plus loin).

Toutefois, le cadre institutionnel serait meilleur si l'Autorité du gaz naturel était entièrement détachée du ministère des Infrastructures nationales. Certes, les responsabilités de l'Autorité sont assez classiques. En particulier, elle supervise les détenteurs de licences, approuve les tarifs et est chargée de la mise en place de mécanismes pour les redevances de raccordement et la détermination de leur niveau (la prospection et la mise en valeur du gaz offshore relèvent de la compétence d'un autre régulateur). Elle présente incontestablement de nombreuses caractéristiques d'un régulateur indépendant de l'énergie. Ainsi, elle dispose d'un budget spécifique et est dirigée par un directeur et un conseil auquel siègent deux représentants de l'État (dont le directeur) et deux représentants du public. Toutefois, l'Autorité est juridiquement définie comme se situant « à l'intérieur » du ministère des Infrastructures nationales, et il est incontestable que c'est physiquement le cas. De même, le ministre des Infrastructures nationales recommande la nomination du directeur au gouvernement (en consultation avec le ministre des Finances) et le directeur peut être révoqué sur recommandation du ministre. On peut donc penser qu'il existe un risque que son indépendance puisse être compromise. En tout état de cause, l'élaboration de la politique publique est conceptuellement différente de la régulation et de la supervision, et en toute logique, ces deux fonctions devraient être séparées.

Il se révélera peut-être difficile d'assurer la concurrence dans la chaîne d'approvisionnement en gaz naturel. Bien qu'un grand nombre d'entreprises interviennent dans la prospection et la mise en valeur du gaz offshore, beaucoup opèrent à l'intérieur d'un même consortium (dirigé par Noble Energy Inc.). En conséquence, le développement approximativement parallèle du gazoduc avec l'Égypte et des gisements offshore a donné aux autorités un pouvoir de négociation utile, encore que les perspectives futures en la matière soient devenues incertaines compte tenu des coupures du gazoduc. Des acteurs plus concurrentiels dans le secteur offshore seraient également bénéfiques, encore que la faisabilité dans ce domaine dépende en partie de la nature des économies d'échelle dans

le secteur et de l'ampleur des découvertes futures. L'Autorité antitrust israélienne prête une attention bienvenue aux entreprises opérant actuellement dans le secteur gazier. Ainsi, en septembre 2011, elle a annoncé qu'elle envisageait de classer officiellement un certain nombre d'entreprises et de partenariats comme des monopoles ou des cartels dans la prospection et l'approvisionnement gazier.

Le nouveau régime de taxes et royalties

Compte tenu des découvertes de gaz offshore, le régime des royalties et taxes pour les entreprises engagées dans la prospection et l'exploitation commerciale des ressources de gaz naturel et de pétrole a été sensiblement modifié. Le nouveau système repose sur les recommandations d'une commission d'experts (la Commission Sheshinski ; voir État d'Israël, 2011), qui a été mise en place en avril 2010 et a publié ses conclusions finales en janvier 2011. La législation a été approuvée par la Knesset en avril 2011, avec seulement quelques concessions mineures par rapport au projet initial.

Le nouveau régime fiscal est sensiblement différent du précédent, qui était demeuré pour l'essentiel inchangé depuis sa mise en place au début des années 50. Fait important, il s'applique aux activités existantes aussi bien qu'aux activités futures, précision qui a été l'objet d'un débat considérable durant la finalisation du texte. Les aspects clés de la réforme sont notamment les suivants :

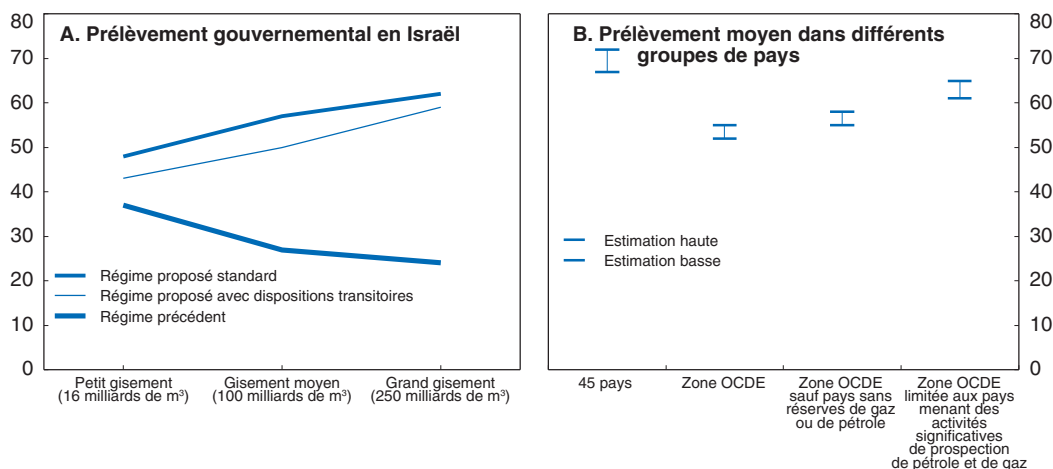
- Maintien du taux existant des royalties (12.5 % à la tête de puits).
- Annulation du « dégrèvement pour épuisement », qui avait permis des réductions sensibles du revenu imposable. La Commission Sheshinski a fait valoir, à juste titre, que ce dégrèvement n'avait pas de justification économique car de fait (à la différence des entreprises « ordinaires ») les entreprises pétrolières et gazières ne possèdent pas l'actif (à savoir les ressources que renferme le gisement géologique) ; celui-ci appartient à l'État.
- Instauration de « mécanismes d'amortissement accéléré » des coûts accumulés (des mécanismes distincts s'appliquent aux phases de la prospection et de la production)³.
- Introduction d'un prélèvement spécial au titre des bénéfices annuels (qui s'ajoute à la taxe courante sur les bénéfices des sociétés) sur les recettes tirées de la production (déduction faite des dépenses d'exploitation et des royalties). Le taux du prélèvement dépend du ratio des recettes cumulées sur les dépenses d'investissement (le « facteur R »). Spécifiquement, le numérateur est constitué de la valeur cumulée des recettes de la production déduction faite des dépenses d'exploitation, des royalties et des paiements antérieurs au titre du prélèvement. Le dénominateur est constitué des coûts de prospection jusqu'à la phase de mise en valeur, auxquels s'ajoutent les dépenses cumulées durant la phase de développement (intérêts compris). Le prélèvement n'intervient que lorsque le facteur R atteint une certaine valeur, et il augmente progressivement pour passer de 20 % à un maximum de 50 %. Le prélèvement est calculé séparément pour chaque licence de gisement (c'est-à-dire qu'il est isolé).
- Des dispositions transitoires pour alléger le poids de la fiscalité sur la production existante et à venir (c'est-à-dire celle des gisements de Yam Tethys et de Tamar). Ainsi, le facteur R minimum pour l'application du prélèvement sur les bénéfices est plus élevé pour la production débutant avant janvier 2014.

De façon générale, le nouveau régime fiscal s'est traduit par une majoration sensible de la fiscalité effective sur les ressources. Des simulations de la Commission Sheshinski montrent que le taux de fiscalité sur les recettes totales sur toute la durée d'extraction (le

« prélèvement gouvernemental » aurait été inférieur à 30 % pour les gisements importants dans le régime fiscal précédent (graphique 3.5). Dans le nouveau régime, le prélèvement gouvernemental a approximativement doublé. Ainsi, selon ces simulations, son taux est maintenant d'environ 60 % pour un gisement de 250 milliards de mètres cubes. Ce taux est similaire à ce qui se pratique ailleurs. Ainsi, le prélèvement moyen parmi les pays de l'OCDE menant des activités significatives de prospection de pétrole et de gaz est, selon les estimations, de l'ordre de 61-65 % (État d'Israël, 2011).

Graphique 3.5. Comparaison du prélèvement gouvernemental avec le nouveau régime de taxes et royalties

Selon les calculs de la Commission Sheshinski, en pourcentage



Source : Rapport final de la Commission Sheshinski (État d'Israël, 2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538890>

Les recettes fiscales tirées du gaz devraient être isolées

Les recettes tirées des ressources naturelles peuvent être trop facilement dilapidées en ne procurant que peu de retombées permanentes pour la collectivité si elles sont directement versées dans les recettes générales de l'État. En tout état de cause, pour des raisons d'équité intergénérationnelle, il faudrait tirer de ces recettes un bénéfice social permanent, ou du moins durable. En effet, les taxes et royalties (hors l'impôt ordinaire sur les sociétés) sont conceptuellement le produit de la vente d'une ressource publique non renouvelable. À ce titre, les gains devraient revenir à la fois à la génération actuelle et aux générations futures.

Compte tenu de l'ampleur des réserves actuelles et des perspectives raisonnables de nouvelles découvertes, il faut un engagement transparent sur la façon dont les fonds seront utilisés. Les recettes ne devraient ni être versées au budget général de l'État, ni mises dans un fonds spécial ou sur une ligne budgétaire affectée à certains domaines de dépenses publiques. La meilleure façon sans doute de s'assurer que la génération actuelle comme les générations futures peuvent en bénéficier est de créer un fonds souverain indépendant, dont l'objet est de gérer les recettes tirées des ressources, en n'autorisant le prélèvement chaque année que d'un montant relativement faible (en général en rapport avec le rendement réel du fonds, à savoir, peut-être 4-5 %) à utiliser pour des dépenses publiques (dans des domaines comme l'éducation, la lutte contre la pauvreté ou les infrastructures de transport). Étant donné le large profil de production représenté dans le

graphique 3.4, les revenus du gaz naturel peuvent être qualifiés de temporaires (comme en Norvège). Les recettes procurées par les ressources pèseront à la hausse sur le taux de change réel. Ce « syndrome hollandais » peut évincer d'autres activités économiques et réduire sensiblement l'emploi, créant une situation qu'il pourra être difficile d'inverser une fois la ressource épuisée. Un fonds souverain investi à l'étranger, comme en Norvège, peut limiter les effets assimilables au « syndrome hollandais ». De même, de fortes variations dans le prix mondial du gaz peuvent avoir des conséquences indésirables si le budget n'est pas isolé en plaçant les recettes dans le fonds souverain (comme le fait le Chili avec son fonds de stabilisation). Le graphique 3.6 (voir également l'encadré 3.1) illustre des scénarios pour un fonds dans lequel seule la rémunération en termes réels est dépensée chaque année. Si l'on suppose constant à son niveau actuel le prix du gaz en termes réels, alors les avoirs du fonds souverain plafonneront à moins de 15 % du PIB (graphique 3.6, partie C). Toutefois, d'autres découvertes ou une hausse régulière du prix du gaz se traduiraient par une accumulation d'actifs sensiblement plus forte. Le cadre législatif et administratif du fonds souverain devrait être défini sans tarder. Dès lors que les recettes augmentent, il peut se révéler politiquement impossible de les diriger vers un fonds, car un trop grand nombre d'engagements politiques peuvent à ce stade déjà avoir été pris quant à l'utilisation directe de ces recettes pour des dépenses publiques.

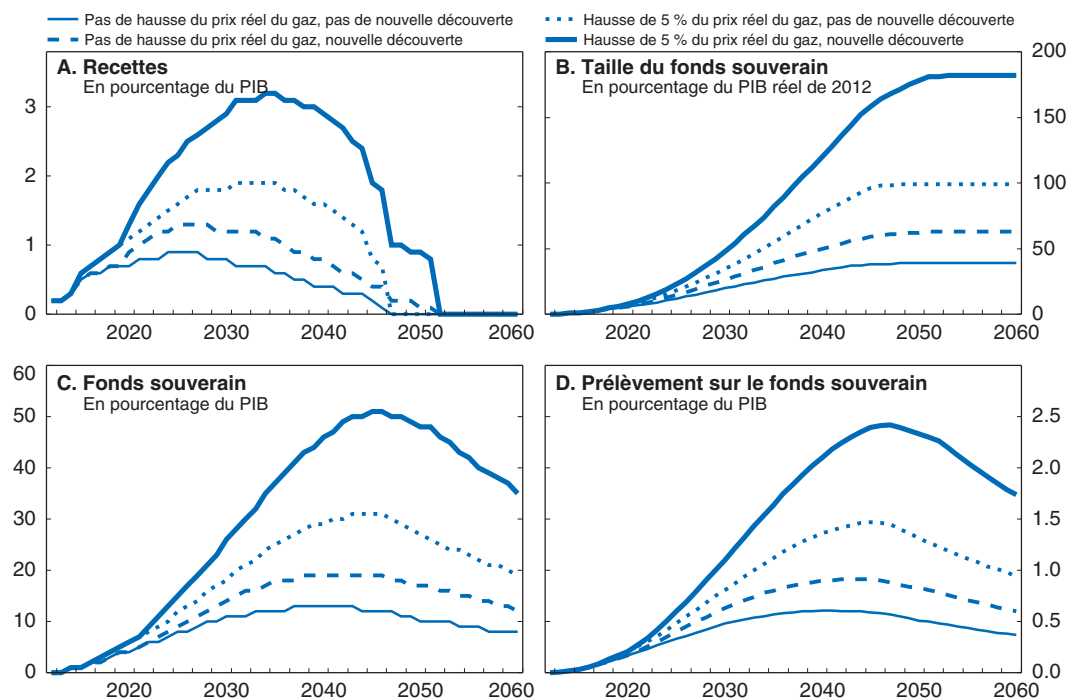
Encadré 3.1. **Simulations de fonds souverains**

Les fonds souverains peuvent assurer un flux permanent (ou du moins durable) de revenus tirés de l'exploitation d'une ressource naturelle, une petite partie seulement du fonds étant prélevée chaque année (prélèvement). Les simulations présentées dans le graphique 3.6 sont basées sur les scénarios de production indiqués dans le graphique 3.4 pour calculer les recettes gouvernementales et l'accumulation d'un fonds fictif, pour différentes hypothèses. On notera que le « prélèvement gouvernemental » est supposé être de 40 %, et le taux de rendement réel du fonds souverain de 5 %. Le taux de prélèvement est défini comme égal au taux de rendement réel.

Le fait de fixer le taux de prélèvement au taux de rendement réel signifie que le fonds se stabilise à une valeur constante en termes réels pour une durée indéfinie. C'est ce qu'illustre le tableau supérieur gauche du graphique 3.6, qui montre l'accumulation de la valeur réelle au fil du temps pour différents scénarios. Cela est intéressant sur le plan conceptuel car il en résulte un flux de revenus de valeur constante en termes réels pour toutes les générations futures. Toutefois, la progression du PIB en termes réels signifie que la taille du fonds et le prélèvement, en pourcentage du PIB courant, ne se stabilisent pas à une valeur fixe mais en fait baissent à long terme. Cela explique pourquoi dans les tableaux du bas du graphique 3.6, les courbes passent par un maximum pour ensuite fléchir.


Questions liées à la demande

Le rythme d'exploration et de mise en valeur du gaz naturel est fonction en partie de la capacité de la demande intérieure à absorber la production et, dans la négative, des options technologiques et économiques qui existent pour l'exportation. Cette question peut être particulièrement délicate s'agissant des ressources de gaz naturel, car à la différence du charbon et du pétrole, le stockage et le transport nécessitent d'importants investissements. Le problème d'un « excédent » de l'offre sur la demande prévisible demeure encore non résolu (mais le gouvernement a mis en place une commission pour s'en occuper). Comme on

Graphique 3.6. Simulation du fonds souverain¹

1. La production est basée sur les scénarios représentés dans le graphique 3.4. Autres hypothèses clés : 1) un prix du gaz naturel de 6 USD par million de BTU ; 2) un taux de change de 3.6 NIS pour 1 USD ; 3) une progression annuelle des prix et du déflateur du PIB de 2 % ; 4) une croissance du PIB réel de 3.5 % ; 5) un taux nominal d'intérêt du fonds souverain de 7 % ; 6) un PIB aux périodes initiales (2012) de 900 milliards de NIS ; 7) un ratio des recettes gouvernementales sur le chiffre d'affaires (« prélèvement gouvernemental ») de 0.6.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538909>

l'a vu précédemment, on considère généralement que dans un scénario de *statu quo*, la demande intérieure peut absorber jusqu'à environ 10 milliards de mètres cubes de production offshore par an. La production provenant du gisement Leviathan implique une production totale largement excédentaire par rapport à ce chiffre, et celle-ci sera sans doute augmentée par de nouvelles découvertes par la suite. Or, il n'existe pas encore de sources évidentes de nouvelle demande intérieure. À cet égard, le secteur privé proposera certainement divers projets d'investissements consommateurs de gaz, ou la réalisation d'infrastructures d'exportation, et il fera pression sur les décideurs publics pour qu'ils y contribuent. De tels projets pourraient se révéler viables et souhaitables, mais ils devraient être jugés, en dernière analyse, avant tout sur des critères commerciaux. Le gouvernement devrait certes fournir un environnement réglementaire et politique stable et efficace, mais il devrait résister à la tentation de les subventionner. De la même manière, il n'y a guère de justification à des aides publiques pour l'extension du réseau intérieur de gazoducs, par exemple pour distribuer du gaz pour le chauffage des habitations. En effet, la dimension de bien public que revêt le réseau est déjà assurée par le secteur de l'électricité et son propre réseau (l'électricité et le gaz étant de parfaits substituts dans ce contexte).

La concurrence pourrait être développée dans la production et la distribution d'électricité

Beaucoup de pays ont déjà ouvert la production et la distribution d'électricité au secteur privé, et un certain nombre permettent le choix du fournisseur par les ménages.

Les réformes en Israël ont été très lentes ; dans la production, certains producteurs d'énergie indépendants (PEI), utilisant soit des énergies conventionnelles soit des énergies renouvelables, devraient bientôt opérer sur le marché, mais l'Israel Electric Corporation (IEC) conservera sa position dominante. Sur tous les autres segments de la chaîne d'approvisionnement, l'IEC demeure l'unique fournisseur.

Un pas potentiellement important vers la participation du secteur privé et la concurrence a été fait avec l'adoption de la Loi sur le secteur de l'électricité en 1996, mais par la suite la réforme a été lente. La loi fixe un cadre pour la participation d'opérateurs privés agréés dans toute la chaîne d'approvisionnement en électricité⁴. De surcroît, elle a établi un organisme de régulation indépendant, l'Autorité publique des services d'électricité. Celle-ci a trois fonctions : i) fixer les tarifs (et la méthode pour les actualiser) ; ii) fixer les critères définissant la norme, la nature et la qualité des services ; et iii) délivrer les licences et s'assurer de leur respect. Incontestablement, l'esprit de la législation était d'ouvrir la voie à un système pluriprestataires, similaire à ceux adoptés dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Cependant, le processus de réforme s'est par la suite essoufflé et les coûts implicites liés à l'inaction se sont accumulés. L'Autorité publique est devenue opérationnelle immédiatement, mais les progrès dans la délivrance de licences à des prestataires du secteur privé ont été limités. De fait, les seules avancées ont concerné l'octroi de licences de production, mais ce processus s'est interrompu. Il a fallu attendre 2004 pour que des réglementations détaillées sur la formulation des contrats PEI pour la vente d'électricité soient établies, et la première licence n'a été délivrée qu'en 2009.

Même si, officiellement, l'objectif stratégique ultime demeure une structure basée sur le marché, concrètement les ambitions de réforme semblent se limiter à une nouvelle expansion de la capacité de production privée. La délivrance d'autorisations à un plus grand nombre de producteurs d'énergie privés bénéficie d'un soutien relativement solide, ce qui tendrait à montrer un désir d'au moins réduire la part de marché de l'IEC dans la production. En novembre 2011, des installations de production indépendantes représentant une capacité totale d'environ 1 300 mégawatts (MW) étaient en chantier et des projets pour une capacité supplémentaire de 1 000 MW étaient bien avancés. Lorsque ces nouvelles installations deviendront opérationnelles, les PEI assureront une part non négligeable de la production (la capacité totale est actuellement d'environ 12 000 MW). La réforme concernant le reste de la chaîne d'approvisionnement progresse avec lenteur. Ainsi, la législation retirant à l'IEC la gestion de réseau a été rédigée en 2007 par le ministère des Infrastructures nationales, mais elle n'a pas encore été approuvée par la Knesset.

En l'absence d'évolutions significatives vers un modèle fondé sur le marché, l'IEC continuera de dominer la chaîne d'approvisionnement. Les autorités conservent des leviers puissants sur les activités de l'IEC. Un rapport récent de consultants réalisé par la Banque mondiale (2010) conclut que la marge d'exploitation de l'IEC est comparable à celle d'un choix d'opérateurs similaires dans d'autres pays, mais que l'entreprise a un endettement significatif (et des coûts de service de cette dette) qui réduisent considérablement sa rentabilité nette. Cela tient à plusieurs facteurs. L'IEC n'a guère de possibilités de jouer sur ses recettes car les tarifs sont fixés par la PUA (voir encadré 3.2) et la demande d'électricité est par ailleurs largement régie par les facteurs démographiques et économiques. De plus, tous les projets d'investissement d'une certaine importance doivent être approuvés par le ministère des Infrastructures nationales. En conséquence, aussi bien la marge de manœuvre de l'IEC pour développer de nouvelles capacités que le profil de ses dépenses d'investissement sont étroitement contrôlés. Par ailleurs, la main-

Encadré 3.2. Principales caractéristiques du système de fixation des tarifs d'électricité par la PUA

La législation de 2006 confie à la PUA la responsabilité de fixer les tarifs, mais elle n'énonce que des principes généraux sur la façon dont ceux-ci doivent être déterminés. Les détails sont précisés dans des réglementations qui ont été dans un premier temps élaborés par la PUA, puis finalisés en consultation avec le ministère des Infrastructures nationales et les producteurs d'électricité. En principe, la PUA peut modifier à sa convenance certains paramètres du système mais en pratique elle ne le fera pas sans consultation avec le ministère des Infrastructures nationales et les opérateurs intéressés. Le système tarifaire actuel fonctionne depuis 2002 et présente les caractéristiques suivantes :

- Il existe plusieurs catégories de consommateurs : « commercial et industriel » ; « résidentiel et agricole » ; « général » ; et « éclairage urbain ».
- Pour les utilisateurs commerciaux et industriels (qui représentent moins de 2 % des consommateurs mais plus de 50 % de la demande d'électricité), les tarifs varient en fonction de la saison et de la période de la journée (il y a un total de neuf tranches). Les tarifs pour les autres utilisateurs ne varient généralement pas selon l'horaire.
- Les tarifs sont calculés au moyen de formules basées sur les coûts qui ont trois composantes : production, transport et distribution. Les tarifs sont fixés de manière à procurer un rendement réel spécifié sur le capital pour ces trois composantes (7 % pour la production, 5,5 % pour le transport et 6 % pour la distribution). La législation de 1996 donne à la PUA une certaine latitude quant à la nature des coûts inclus dans les calculs.
- Les tarifs sont constitués d'un élément fixe auquel s'ajoute un prix marginal par kWh qui ne varie pas en fonction du volume d'électricité consommé.
- Les tarifs sont ajustés tous les six mois, ou lorsque les coûts ont augmenté de plus de 3,5 % depuis le précédent ajustement (si cette évolution intervient avant).

d'œuvre fortement syndiquée est un acteur puissant et elle est réputée limiter la capacité de la direction à procéder à des ajustements dans les coûts de main-d'œuvre et bloquer la réforme plus générale du secteur.

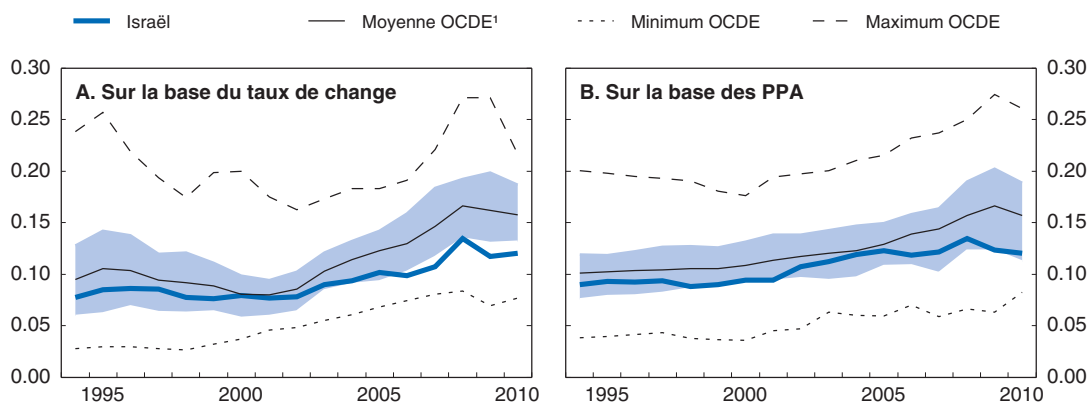
L'axe et le calendrier de la réforme dans le secteur de l'électricité doivent être soutenus de façon plus résolue. Tout devrait donc être mis en œuvre pour surmonter les obstacles qui freinent les progrès. Le but final de la réforme devrait être un modèle concurrentiel basé sur le marché, semblable à celui adopté dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La propriété et le contrôle par l'État devraient être limités aux segments de « réseau » de la chaîne d'approvisionnement, et un engagement sans réserve devrait être pris en faveur de la concurrence parmi les fournisseurs privés tant dans la production que dans la distribution, là où cela est rentable et réalisable. Parallèlement à la réforme, il conviendrait d'apporter une solution aux difficultés financières de l'IEC, mais celle-ci devrait être conditionnée à des engagements de l'entreprise (et des syndicats) à participer au processus de réforme. Le rapport de la Banque mondiale (réalisé à la demande de l'IEC) a conclu qu'il fallait asseoir l'IEC sur des bases financières plus solides, en combinant une injection de capital par le gouvernement, des hausses des tarifs de l'électricité et des mesures de réduction des coûts (Banque mondiale, 2010).

De plus, les plans de réforme devraient prévoir une capacité de production suffisante, celle-ci apparaissant trop faible à l'heure actuelle. Une plus grande certitude quant au sentier d'évolution devrait aussi avoir pour effet de relever la marge de réserve inconfortablement basse (écart entre la capacité et la demande de pointe) qui est apparue au cours des années récentes. Selon le ministère des Infrastructures nationales, la marge de réserve actuelle est d'environ 9 % (de la demande de pointe), ce qui pourrait ne pas suffire pour garantir des approvisionnements fiables en électricité dans un environnement de demande en hausse conjuguée à des incertitudes et des contraintes pour le financement qui pourraient retarder les décisions d'investissement. De plus, le ministère escompte de nouvelles baisses de cette marge dans les scénarios de *statu quo*. Si l'on prend l'hypothèse que les instruments de gestion de la demande, comme la tarification de la charge de pointe, ont été pleinement exploités, cela milite en faveur de nouvelles capacités. Le problème semble en voie de résolution car des mesures ont été prises en vue de faire passer la capacité de réserve, compte tenu des nouvelles installations de production qui vont être mises en service par les PEI, à plus de 15 % d'ici 2014.

Il est difficile de dire si en définitive les tarifs de l'électricité seront plus élevés ou plus faibles du fait de ces réformes, car le prix actuel est probablement artificiellement bas. En valeur nominale, les tarifs de détail de l'électricité (hors taxes) sont relativement bas dans les comparaisons internationales (graphique 3.7). Toutefois, si les calculs de la Banque mondiale sont exacts, il semblerait que les prix ne sont pas suffisamment élevés pour

Graphique 3.7. **Tarifs de l'électricité pour les ménages**

Prix hors taxes, USD par kWh



1. Moyenne non pondérée. La zone grisée correspond à la fourchette du 25^e au 75^e centile des pays de l'OCDE. La moitié des pays se situent à l'intérieur de cette fourchette.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 90 et OECD.stat, Base de données sur l'énergie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538928>

assurer la viabilité d'un fournisseur en situation de monopole (même avec des mesures de réduction des coûts) ; l'IEC reçoit une aide financière du gouvernement. En conséquence, la réforme en faveur d'une structure concurrentielle, malgré des gains probables dans l'efficacité par rapport aux coûts, pourrait se traduire par des prix de l'électricité plus élevés. Il va sans dire que les évolutions des prix mondiaux de l'énergie primaire, qui échappent pour l'essentiel au contrôle des autorités, seront un facteur important dans les évolutions des prix futurs de l'électricité, avec ou sans réforme du secteur.

Effets environnementaux de la consommation d'énergie

De nombreuses externalités environnementales sont étroitement liées à la production et la consommation d'énergie. L'utilisation de combustibles hydrocarbonés produit en particulier des émissions de gaz à effet de serre (GES) et tout un éventail d'autres polluants. Israël ne fait pas exception. En 2008 (dernière année disponible, voir OCDE, 2011a), ses émissions totales ont été de 77.9 millions de tonnes d'équivalent CO₂ (englobant les gaz fluorés) dont 40.2 tonnes (c'est-à-dire 55 % du total) provenant des industries énergétiques, 15.5 tonnes (20 %) des transports, 9.7 tonnes (12 %) des industries manufacturières, de la transformation industrielle et du bâtiment, et le reste provenant de diverses autres sources.

En théorie, les instruments fondés sur le marché et s'appliquant à l'ensemble de l'économie peuvent permettre de prendre en compte de façon optimale les externalités environnementales. Les émissions de GES peuvent être notamment internalisées par la participation à un mécanisme international d'échanges et de plafonnement des émissions. Toutefois, même le système le plus développé, à savoir le SCEQE (système communautaire d'échange de quotas d'émissions) de l'UE, n'est pas encore considéré comme suffisamment efficace pour permettre de se passer de « mesures de soutien », comme les taxes sur le carbone dans les secteurs où une participation à l'échange d'émissions n'est pas envisageable. Les externalités dans le secteur énergétique ne se limitent pas de toute façon au problème des émissions de GES. En conséquence, les décideurs utilisent en général une panoplie variée d'instruments réglementaires et économiques qui visent globalement à réduire progressivement les hydrocarbures dans le bouquet énergétique et à réduire la consommation globale d'énergie.

Les progrès à ce jour pour rendre l'action publique plus écologique et ses résultats plus durables ont été passablement lents. Les réglementations en faveur de l'utilisation généralisée de panneaux solaires thermiques pour le chauffage de l'eau dans les années 80 ont été un succès significatif pour l'environnement. De ce fait, le chauffage de l'eau dans plus de 90 % des logements est au moins en partie assuré par cette énergie renouvelable. Néanmoins, les autres formes d'énergies renouvelables n'ont pas été développées de façon significative ; 1 % environ seulement de l'électricité est actuellement produit à partir de sources renouvelables. Certes, le recul constant du pétrole et du charbon au profit du gaz naturel pour la production d'électricité conduit à une restructuration du bouquet énergétique qui va dans la bonne direction, mais cette évolution devrait au moins partiellement être interprétée comme une évolution dans le *statu quo* en réponse à des incitations uniquement induites par le marché, plutôt que véritablement comme le résultat d'une politique environnementale volontariste.

Cependant, ces dernières années, la réforme de la politique environnementale a pris de l'ampleur. Certaines mesures importantes ont été mises en œuvre, comme la Loi sur la propreté de l'air (2008). Cette législation permet concrètement de définir les émissions de GES comme un polluant, ce qui peut ouvrir la voie à une surveillance et une réglementation plus strictes des GES dans les émissions provenant des grandes installations. De surcroît, les autorités ont élaboré une stratégie d'ensemble pour la réduction des GES et elles progressent déjà dans la conception et la mise en œuvre des mesures correspondantes.

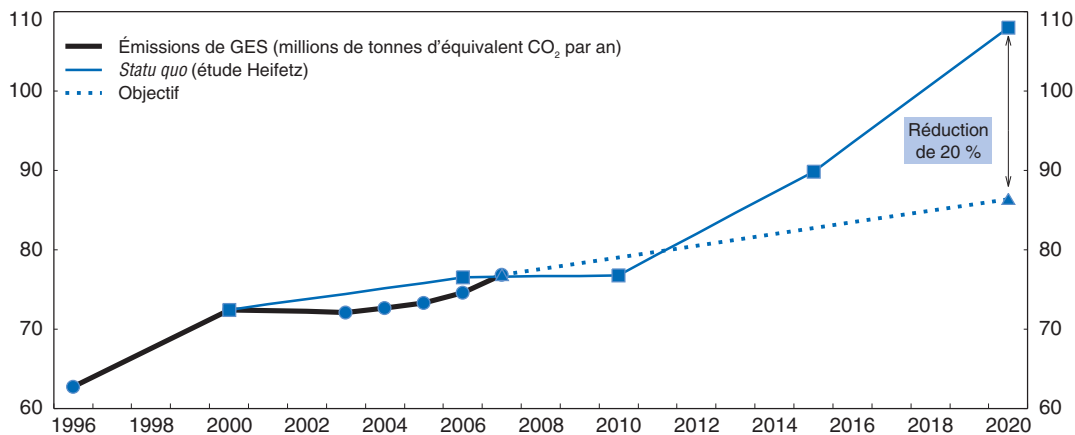
Stratégies actuelles et buts concernant la réduction des émissions de GES

Israël s'est lancé relativement tardivement dans la formulation d'objectifs explicites de réductions des GES et de stratégies pour les mettre en œuvre. De fait, ce n'est pas


avant 2009 qu'un objectif explicite de réduction des GES a été défini. La nature de la participation d'Israël dans les enceintes internationales sur le changement climatique explique sans doute en partie pourquoi le pays n'a pas adopté plus tôt des objectifs. Israël a ratifié le Protocole de Kyoto (qui imposait des quotas pour la réduction des GES en 2004), mais n'est pas partie à l'annexe 1 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et donc n'a pas eu à souscrire d'engagements spécifiques de réduction des émissions.

L'objectif a été défini de façon pragmatique en partant de la base. Les autorités ont chargé deux sociétés de conseils, Heifetz et McKinsey, de rechercher les voies envisageables pour une réduction des émissions. Sur la base de ces rapports, il a été conclu qu'une réduction de 20 % des émissions de GES d'ici 2020 par rapport à un scénario de *statu quo* était réalisable (graphique 3.8). Un échéancier d'objectifs opérationnels a donc ainsi été défini, dont l'axe est d'économiser d'ici 2020 20 millions de tonnes d'équivalent CO₂ sur les émissions annuelles. L'estimation initiale a été suivie de plans détaillés pour la concrétisation de cet objectif (voir ci-après).

Graphique 3.8. **Objectif d'Israël en matière d'émissions de GES**



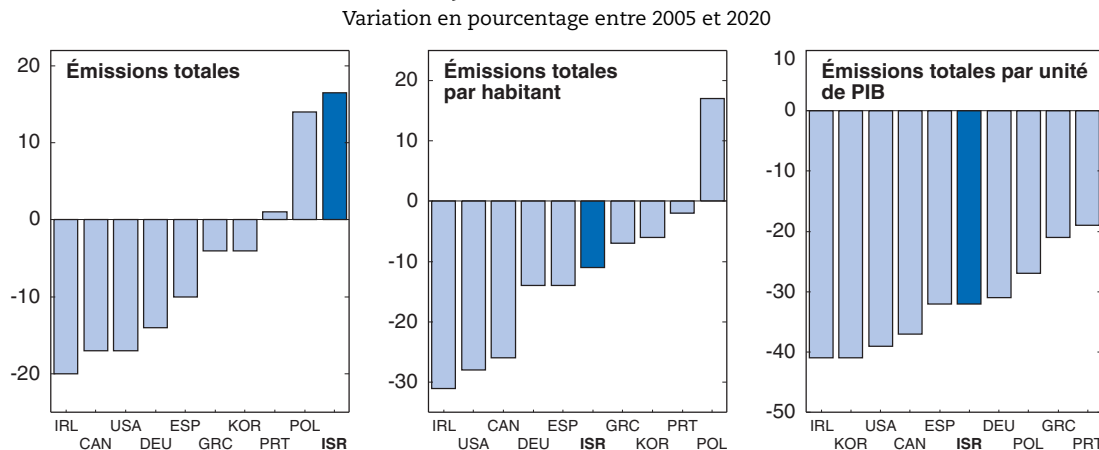
Source : Ministère de la Protection de l'Environnement.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932538947>

Les calculs basés sur le scénario du *statu quo* dans l'étude d'Heifetz impliquent que la réalisation de cet objectif s'accompagnera néanmoins d'une augmentation de 16,5 % des émissions d'ici 2020 par rapport à leur niveau de 2005 (graphique 3.9). Or, dans d'autres pays les objectifs retenus impliquent des réductions nettes des émissions, parfois dans une assez forte proportion. Israël, cependant, continuera presque certainement de connaître une croissance rapide de sa population et de son PIB. De ce fait, les variations implicites des émissions de GES mesurées soit par habitant soit par unité de PIB sont beaucoup plus proches de celles visées ailleurs (graphique 3.9).

Le plan prévoit que la majeure partie des réductions des émissions sera réalisée au moyen d'un programme d'efficacité énergétique dans le secteur de l'électricité et d'une augmentation de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (pour un total d'environ 17 sur les 22 millions de tonnes d'équivalent CO₂). Les mesures d'efficacité énergétique visent à réduire la demande globale d'électricité de 20 % d'ici 2020 par rapport au scénario du *statu quo*. L'autre objectif est d'accroître de 10 % la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité, soit une capacité de production nouvelle de

Graphique 3.9. Comparaison internationale de l'évolution des émissions découlant des objectifs relatifs aux GES

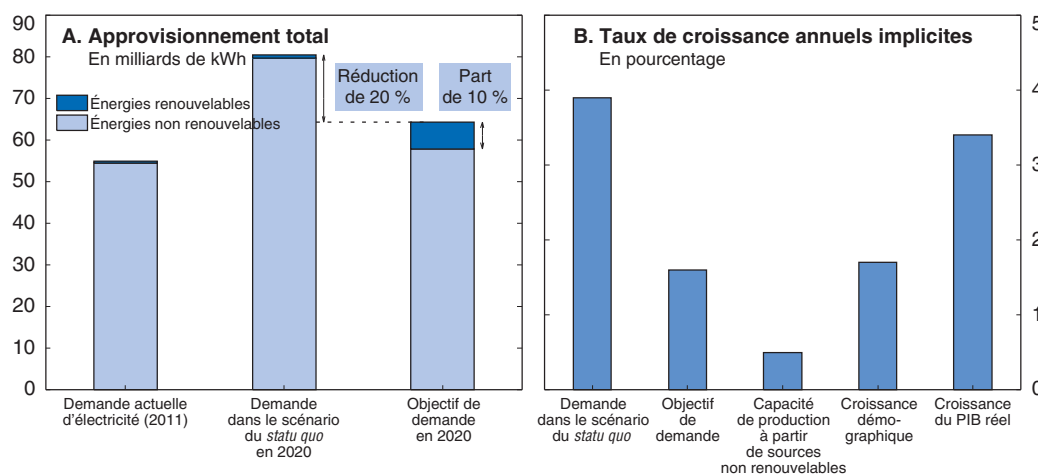


Source : Base de données de référence à moyen terme de l'OCDE ; Base de données sur les principaux indicateurs économiques de l'OCDE ; OCDE (2011), Examen des performances environnementales de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538966>

2 760 MW utilisant ces énergies. Le scénario de référence utilisé pour cadrer ces objectifs table sur une demande d'électricité de 80.5 milliards kWh en 2020, ce qui implique une croissance annuelle moyenne de 3.9 %, soit du même ordre que la croissance à long terme probable du PIB réel (graphique 3.10). L'objectif du programme d'efficacité énergétique implique de ramener la croissance moyenne de la demande d'électricité à 1.6 %, ce qui nécessite de maintenir la consommation d'électricité par habitant à un niveau approximativement constant. Compte tenu de l'objectif retenu pour les énergies renouvelables, il s'ensuit que la consommation d'électricité produite à partir d'énergies non renouvelables progressera encore plus lentement.

Graphique 3.10. Objectifs en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables dans le secteur de l'électricité pour 2020



Source : Ministère de la Protection de l'Environnement ; Base de données des prévisions de référence à moyen terme de l'OCDE ; et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932538985>

La réduction restante de 5 millions de tonnes d'équivalent CO₂ dans les émissions sera obtenue au moyen d'un projet spécifique de centrales (le « Projet D » de deux centrales de 650 MW) et d'un assortiment d'autres mesures. Au départ, le Projet D prévoyait la construction de centrales à charbon, mais il a depuis été décidé d'opter pour des centrales à gaz en cycle combiné avec secours au charbon. Si effectivement ces centrales utilisent principalement du gaz, cette décision devrait selon les estimations conduire à des réductions d'émissions d'environ 3 Mt d'équivalent CO₂. Toutefois, au moment de l'établissement de ce rapport un certain débat subsistait sur la stratégie à suivre en matière de production, certains préconisant l'utilisation de charbon uniquement dans des circonstances extrêmes, alors que d'autres estimaient que le choix du combustible devrait être dicté par les facteurs économiques (principalement les prix relatifs du charbon et du gaz naturel). Par conséquent, on ne sait pas encore précisément si toutes les économies en matière d'émission seront réalisées.

Cette définition d'objectifs a jusqu'à présent été sans lendemain. Or elle devrait être prolongée par des activités de suivi et la définition de nouveaux objectifs portant au-delà de 2020. Il faudrait notamment une évaluation technique indépendante des progrès accomplis dans la concrétisation de l'objectif actuel (par rapport à la fois à la réduction en pourcentage comparée au *statu quo* et au niveau fixé pour l'objectif). Cela aiderait à maintenir « vivace » l'objectif actuel et éviterait, par exemple, que les buts fixés soient discrètement oubliés ou généreusement réinterprétés. Même en matière de suivi, l'effet de stimulant des objectifs actuels sur l'action gouvernementale s'estompera à l'approche de 2020. Les paramètres concernant tant le suivi que la détermination de nouveaux objectifs devraient être clairement définis et, si possible, figés dans la législation.

Instruments à l'échelle de l'économie

Bien que constituant une perspective peut-être éloignée, une plus grande participation aux échanges internationaux de droits d'émission devrait demeurer un objectif stratégique. Actuellement, la participation aux échanges de droits d'émission se limite au Mécanisme pour un développement propre, qui est un dispositif dans le cadre du protocole de Kyoto qui permet aux pays parties à l'Annexe 1 d'acquiescer des permis de réduction des émissions auprès de pays non parties à l'Annexe 1 (comme Israël). En 2009, quelque 54 projets israéliens avaient été proposés pour accord dans les domaines des déchets, de l'agriculture, du changement de source d'énergie, et d'efficacité énergétique et industrielle (OCDE, 2011a). Toutefois, le volume des émissions couvert demeure relativement faible.

Un moyen d'internaliser les externalités résultant des émissions de GES est d'instituer une taxe sur le carbone. Selon une étude (Palatnik et Shechter, 2010), une telle taxe réduirait sensiblement les émissions avec seulement un impact économique mineur, même si le taux d'imposition était relativement élevé. De plus, la solution est relativement aisée pour introduire une taxe carbone en Israël. Comme une forte proportion des émissions du pays provient de combustibles primaires (gaz naturel, charbon et pétrole brut), ces produits offrent une base raisonnablement efficace pour une taxe carbone. Par ailleurs, des droits d'accise sont déjà perçus sur les énergies primaires et ils pourraient être simplement ajustés pour prendre en compte un prix de référence du carbone (tableau 3.3). Dans une décision bienvenue, le droit d'accise sur le charbon a été porté à 43.3 NIS par tonne en 2011 (contre 8.6 NIS par tonne auparavant), mais il demeure nettement inférieur aux valeurs correspondant à un prix raisonnable du carbone. Ainsi, d'après les calculs, le droit d'accise

Tableau 3.3. Prix implicites du carbone dans les droits d'accise sur les combustibles primaires

Combustible	Droit d'accise (NIS/tonne)	Prix implicite du carbone €/tonne d'équivalent CO ₂	Droit d'accise implicite pour 15 €/tonne d'équivalent CO ₂ , NIS/tonne
Fioul lourd	13.9	0.9	228
Gaz naturel	15.8	1.2	202
Charbon	43.3	3.9	168

Note : Pour un taux de change de 4.8 NIS pour un Euro, et dans l'hypothèse qu'une tonne de fioul lourd, de gaz naturel et de charbon génère respectivement 3.17, 2.8 et 2.34 tonnes d'équivalent CO₂. Les calculs pour le gaz naturel sont en tonnes d'équivalent.

Source : Calculs de l'OCDE.

sur le charbon devrait être de 168 NIS par tonne pour correspondre à un prix du carbone de 15 EUR par tonne d'équivalent CO₂ et les droits sur le gaz naturel et le fioul lourd devraient être encore plus élevés.

Les dispositifs d'efficacité énergétique visent à procurer des économies appréciables

Jusqu'à l'adoption de l'objectif de réduction des GES, il n'y avait eu aucun grand programme d'économies d'énergie, ce qui permet d'envisager d'importants gains d'efficacité. En 2010, le gouvernement a entériné un vaste plan d'action (le plan national pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, 2011-12 ; voir ministère de la Protection de l'Environnement, 2011), élaboré sur la base d'un plan analogue mis au point plus ou moins au même moment (le programme national pour l'efficacité énergétique ; voir ministère des Infrastructures nationales, 2010). Les mesures adoptées ont pour but de réaliser sur la consommation d'électricité des économies estimées au total à 15.95 milliards de kWh d'ici 2020, grâce à de nouvelles réglementations et à la modification des comportements. Leurs principaux éléments sont les suivants : i) des réglementations techniques plus strictes sur les appareils électriques ; ii) des dispositifs en faveur du renouvellement des réfrigérateurs et des climatiseurs (269 millions de NIS ont été prévus à cette fin dans le budget 2011-12 et le programme prévoit une dépense totale de 1.2 milliard de NIS entre 2011 et 2020) ; iii) des subventions à l'industrie, au commerce et au secteur public (pour un montant de 114 millions de NIS dans le budget en vigueur et de 626 millions de NIS au total selon les projets) ; iv) des mesures visant à encourager l'adoption de normes écologiques (facultatives) ; et v) des campagnes d'information du public.

Bien que les mesures prises en faveur de l'efficacité énergétique soient de portée relativement vaste, les autorités devraient prêter davantage attention à l'efficacité énergétique dans les bâtiments. Des normes écologiques obligatoires devraient être introduites, s'ajoutant au dispositif volontaire actuel. De même, il faudrait instaurer un système de diagnostic obligatoire d'efficacité énergétique pour mieux sensibiliser les ménages aux coûts de l'énergie lorsqu'ils achètent ou louent des logements (OCDE, 2011a). Enfin, il conviendrait de réfléchir à l'approche de la « centrale électrique virtuelle » telle qu'elle était proposée dans le programme national pour l'efficacité énergétique⁵.

Politiques encourageant la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables

Les plans pour atteindre l'objectif d'une production de 10 % à base d'énergies renouvelables conjuguent des appels d'offres auprès de producteurs et des tarifs de rachat basés sur des quotas. Le thermique solaire et le photovoltaïque à grande échelle, devraient,

avec l'éolien, assurer l'essentiel de l'augmentation future de capacité (tableau 3.4). La passation des marchés et la fixation des tarifs de rachat ont raisonnablement progressé (tableau 3.5) et les autorités devraient s'attacher à lever tout obstacle qui pourrait surgir à l'avenir dans ce domaine. En octobre 2011, une bonne partie des marchés prévus et des quotas pour les tarifs de rachat d'électricité d'origine solaire avait été allouée. Toutefois, aucun contrat n'avait été signé pour la production éolienne, et les progrès étaient limités pour le déploiement d'une production à partir de biogaz ou de biomasse. Il subsiste par ailleurs un certain nombre d'obstacles réglementaires avant que la construction puisse démarrer. Si l'installation nécessite en particulier un changement d'affectation des sols aux termes du droit de l'urbanisme, cela peut sensiblement ralentir ou même bloquer totalement le projet. Le risque existe pour les grandes installations envisagées, mais pas nécessairement pour les petites unités. Selon le ministère de la Protection de l'Environnement, des mesures ont été prises pour clarifier et si possible assouplir les règles d'occupation des sols (OCDE, 2011a)⁶.

Tableau 3.4. **Avancement des plans visant le développement de la production d'électricité d'origine solaire et éolienne**

	Mécanismes prévus	Situation en novembre 2011	Capacité prévue d'ici 2020 (MW)
Thermosolaire et photovoltaïque à grande échelle	Combinaison d'appels d'offres et de tarifs de rachat basés sur des quotas	460 MW de production à des tarifs soumis à autorisation ont été offerts. De plus, les marchés pour trois centrales implantées à Ashelim (représentant au total 250 MW) ont été attribués. Un prix équivalent à environ 0.3 USD par kWh a été garanti pour les premières années de production. Un appel d'offre pour une centrale solaire thermique (280 MW) a été publié mais le marché n'a pas encore été attribué.	1 200
Photovoltaïque à moyenne échelle	Tarif de rachat, basé sur des quotas	Capacité installée d'environ 5 MW et construction prévue d'unités représentant au total 70 MW. Un quota de 300 MW a été offert et selon certaines indications aurait été souscrit. Le prix garanti équivaut à environ 0.4 USD par kWh.	350
Photovoltaïque en toiture jusqu'à 50 KW	Tarif de rachat. Limité par des quotas sauf implantation dans la périphérie ou jusqu'à une capacité de 4 KW (auquel cas, pas de quota)	Un premier quota (80 MW) a été entièrement souscrit et un quota additionnel de 120 MW a été offert. Le prix garanti équivaut à environ 0.5 USD par kWh.	200
Éolien	Combinaison d'appels d'offres et de tarifs de rachat limités par des quotas	La capacité installée actuelle est faible. Aucun marché pour de nouvelles capacités n'a encore été attribué.	800
Biogaz, biomasse	Tarifs de rachat basés sur des quotas.	Pas de capacité installée. En 2010, un projet privé de centrale a capoté du fait de l'opposition locale.	210
Total			2 760

Source : OCDE (2011a).

La démarche d'Israël concernant les énergies renouvelables semble raisonnable, vu son objectif d'assurer un certain niveau de capacité et de production basées sur les énergies renouvelables. Il en découle notamment que les subventions implicites fournies par les prix garantis se situent sans doute nettement au-dessous du prix de référence du carbone et d'autres externalités. Si l'on se réfère à la fourchette des tarifs de rachat dans le tableau 3.5, un calcul rapide fait apparaître un prix implicite de la réduction des émissions d'environ 250 EUR à 400 EUR par tonne d'équivalent CO₂⁷. Cependant, on observe dans de nombreux pays de l'OCDE des coûts implicites du même ordre. Même en l'absence de tels objectifs, certains pourraient faire valoir que les énergies renouvelables nécessitent des subventions « additionnelles » pour dynamiser le développement technologique.

Tableau 3.5. **Principaux mécanismes d'incitation en faveur des énergies renouvelables**

Tarifs de rachat	Les tarifs de rachat (NIS par kWh) correspondant aux quotas actuels sont de 1.51 pour les installations jusqu'à 50 kW, de 1.1 jusqu'à 60 MW et de 1.02 au-delà de 60 MW. Les tarifs de rachat commencent à baisser en 2014, avec une élimination complète d'ici 2020. Les quotas sont alloués sur la base du premier arrivé, premier servi.
Appels d'offres	Les appels d'offres portent généralement sur des projets CET (construction, exploitation, transfert). Pour certains, ils seront basés sur le prix de l'électricité fournie, et pour d'autres sur le loyer du terrain de l'installation.
Dégrèvements fiscaux	Un dégrèvement annuel de 25 % pour amortissement a été introduit pour les installations d'électricité solaire en mai 2010. <i>À l'étude.</i> De nouveaux avantages fiscaux pour les installations comprenant une « valeur ajoutée locale » supérieure à 70 %. <i>Sous réserve d'agrément.</i> Exonération fiscale (jusqu'à 18 000 NIS par an) sur les revenus des ménages pour le photovoltaïque en toiture ou les installations éoliennes.
Autres questions	Conditions de partage des bénéfices. Lorsqu'une installation stérilise des terres agricoles (y compris des pâturages pour animaux) et là où les collectivités locales ont certains droits sur le sol (même lorsque, strictement parlant, celui-ci appartient à l'État), le prestataire doit partager à 50/50 ses bénéfices avec la collectivité locale.

Source : OCDE (2011a).

Même si l'objectif concernant les énergies renouvelables est atteint, 90 % de la production d'électricité resteront basés sur les hydrocarbures (même si une forte proportion sera constituée de gaz naturel) et produiront donc des GES. Il n'existe aucun moyen pratique d'améliorer ce chiffre par d'autres biais à court terme. Les technologies de captage et de stockage du carbone pourraient être une solution, mais elles ne sont pas encore suffisamment développées pour une utilisation commerciale généralisée. En principe, l'énergie nucléaire pourrait aussi sensiblement réduire les émissions de GES liées à la production d'électricité. Cependant, les incertitudes qui perdurent quant à l'opportunité de l'énergie nucléaire, s'agissant notamment des risques de sûreté, et les facteurs politiques donnent à penser que ce n'est pas une option envisageable, du moins à court terme.

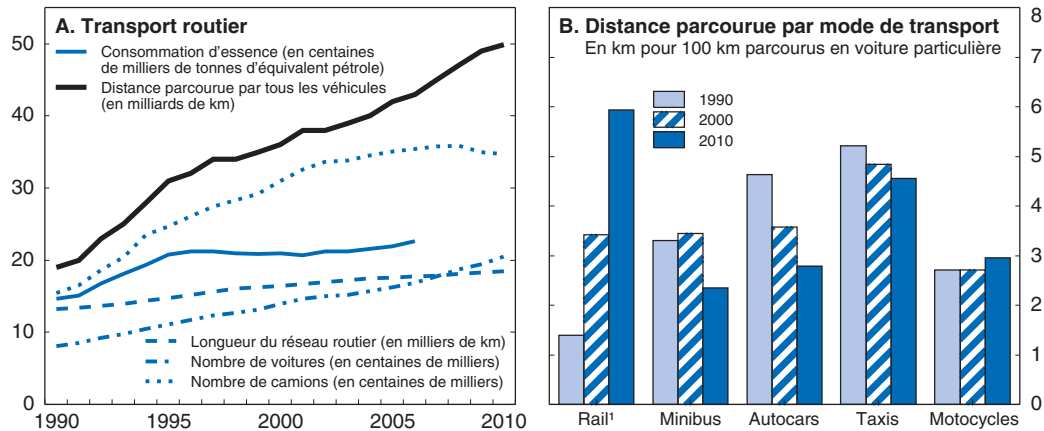
Utilisation d'énergie dans les transports

La croissance rapide de la population et de l'activité économique en Israël trouve un écho dans l'activité de transport, qui accroît les pressions sur l'environnement et sollicite fortement l'infrastructure de transport. Le transport routier total a progressé régulièrement, avec 50 milliards de kilomètres parcourus en 2009, tous types de véhicules à moteur confondus, contre 19 milliards en 1990 (graphique 3.11, partie A), et les voitures particulières continuent d'assurer la majeure partie des kilomètres parcourus. De fait, les distances parcourues en autocar sont en recul par rapport à celles effectués en voiture particulière (partie B). Le transport par rail, toutefois, a augmenté assez rapidement, mais à partir d'une base initiale très faible. En 2009, on comptait néanmoins seulement 6.3 kilomètres-voyageurs en transport ferroviaire pour 100 km parcourus en voiture particulière (N.B. et non pas pour 100 kilomètres-voyageurs). Étant donné la forte prédominance du transport routier jusqu'à présent, les autorités devraient poursuivre une stratégie double visant à ce que le coût de l'usage de la voiture particulière (y compris le transport routier de marchandises) reflète pleinement les externalités et à élargir les possibilités en matière de modes de transport.

Fiscalité des véhicules et tarification routière


La fiscalité des véhicules est depuis longtemps considérée dans l'ensemble comme une source utile de recettes publiques, n'ayant qu'un lien ténu avec les problèmes d'environnement. Néanmoins, les légitimations environnementales des taxes traditionnelles sur les véhicules sont de plus en plus étudiées de près, et des taxes et

Graphique 3.11. Indicateurs de l'activité de transport



1. Pour le rail, les données sont en kilomètres-voyageur ; pour les autres modes, c'est le nombre de kilomètres parcourus avec chaque type de véhicule.

Source : Bureau central des statistiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539004>

redevances spécifiquement conçues pour prendre en compte les externalités environnementales des transports sont introduites dans le cadre d'une stratégie de « croissance verte »⁸.

Un mécanisme récent qui module les taxes à l'achat sur les véhicules sur la base de critères environnementaux est remarquable à plusieurs égards, mais comme le fait valoir l'*Étude économique* de 2010, le barème devrait être abaissé. Pendant des décennies, des taxes très élevées ont frappé l'achat de voitures particulières. En 2009, un nouveau système a été introduit qui maintient une taxe de base à l'achat d'un niveau élevé (actuellement 83 %), mais permet un ajustement à la baisse via un « crédit vert » basé sur les émissions (voir encadré 3.3). Un éventail de polluants à l'échappement sont pris en compte dans le crédit, outre le CO₂, ce dont on peut particulièrement se féliciter. L'introduction de ces crédits aurait selon certaines estimations induit un transfert d 5 % des achats de véhicules très polluants au profit de véhicules peu polluants (Banque d'Israël, 2011, p. 262). Toutefois, le barème global de ces taxes demeure à un niveau qu'il est difficile de justifier pour des raisons économiques⁹. Elles faussent sensiblement les prix relatifs et, sur le plan environnemental, il est plus rationnel de cibler l'utilisation des véhicules. Les autorités ont déjà abaissé une première fois le taux de base de la taxe à l'achat (elle était auparavant de 90 %) depuis l'introduction du nouveau système. De plus, la part des recettes liées à l'utilisation des véhicules est globalement en augmentation : elle est passée de 43 % à 56 % entre 2001 et 2009. Il faudrait procéder à de nouvelles réductions du taux de base de la taxe à l'achat, parallèlement à des mesures destinées à accroître le coût d'utilisation du véhicule, par exemple, via la tarification routière, les redevances de congestion et/ou une taxe d'accise plus élevée sur les carburants, éventuellement sous la forme d'une taxe carbone.

Les taxes et redevances sur l'utilisation des véhicules sont plus étroitement alignées sur les externalités liées aux émissions que les taxes à l'achat (ou autres mécanismes analogues). De fait, il ressort d'une étude de la Banque d'Israël que la réduction du kilométrage parcouru du fait d'une augmentation du prix de l'essence est trois fois

Encadré 3.3. Détail de la taxe à l'achat sur les véhicules

Hormis certaines exceptions temporaires (voir plus loin), la taxe à l'achat sur les véhicules est calculée comme suit :

Taxe à l'achat = taux de base (% du prix du véhicule hors TVA) moins un « crédit vert » (valeur en NIS).

Le taux de base est actuellement de 83 %, alors qu'il était auparavant de 90 % quand le crédit vert a été introduit pour la première fois en 2009.

Le crédit vert repose sur un indice exprimant les caractéristiques d'émissions du véhicule, pondérées par des valeurs reflétant les coûts des externalités (exprimés en euros par tonne). L'indice couvre les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de monoxyde de carbone (CO), d'hydrocarbures (HC), d'oxydes d'azote (NO_x) et de particules (PM), avec des pondérations de coût de 30, 500, 900, 10 000 et 20 000, respectivement. Ainsi, pour un véhicule émettant 162, 0.75, 0.05, 0.03 et 0 grammes par km de CO₂, CO, HC, NO_x et PM on obtient une valeur intermédiaire de 5 580, qui est ensuite divisée par 30 pour arriver à un crédit vert de 186. Chaque valeur de l'indice est alors associée à un crédit vert particulier selon 15 paliers d'émissions. Un indice de 251 ou plus (palier d'émission 15) ne génère aucun crédit, alors que le palier d'émission 3 produit pour une automobile traditionnelle le crédit maximal possible, d'un montant de 15 261 NIS en 2011.

Exemple. En théorie, la fourchette possible des taxes à l'achat pour un véhicule ordinaire dont le prix hors taxe en concession est de 50 000 NIS (13 800 USD au taux de change de 3.6) va de 26 239 NIS à 41 500 NIS, c'est-à-dire de 52 à 83 %. Le fait d'ajouter la TVA (à 16 %) porte la fourchette à 68-99 %. Le prix total de détail de l'automobile peut donc être compris entre 84 239 NIS et 99 500 NIS, selon ses caractéristiques d'émissions.

Les taxes à l'achat sur les véhicules électriques et hybrides sont traitées différemment. La taxe à l'achat sur les véhicules électriques est actuellement de 10 %. Elle sera portée à 30 % en 2015, et à partir de 2020 elle sera calculée selon la formule ci-dessus (avec un crédit vert correspondant). De la même manière, pour les véhicules hybrides, la taxe à l'achat est actuellement de 30 % et elle sera portée à 45 % en 2015 puis, à partir de 2020, elle reposera sur la méthode ci-dessus. La subvention implicite en faveur des véhicules électriques est assez importante. Ainsi, la taxe à l'achat sur un véhicule électrique coûtant 50 000 NIS est de 5 000 NIS, ce qui implique une subvention par rapport à une automobile traditionnelle comprise entre 21 239 NIS et 36 500 NIS (soit de 5 900 USD à 10 138 USD).

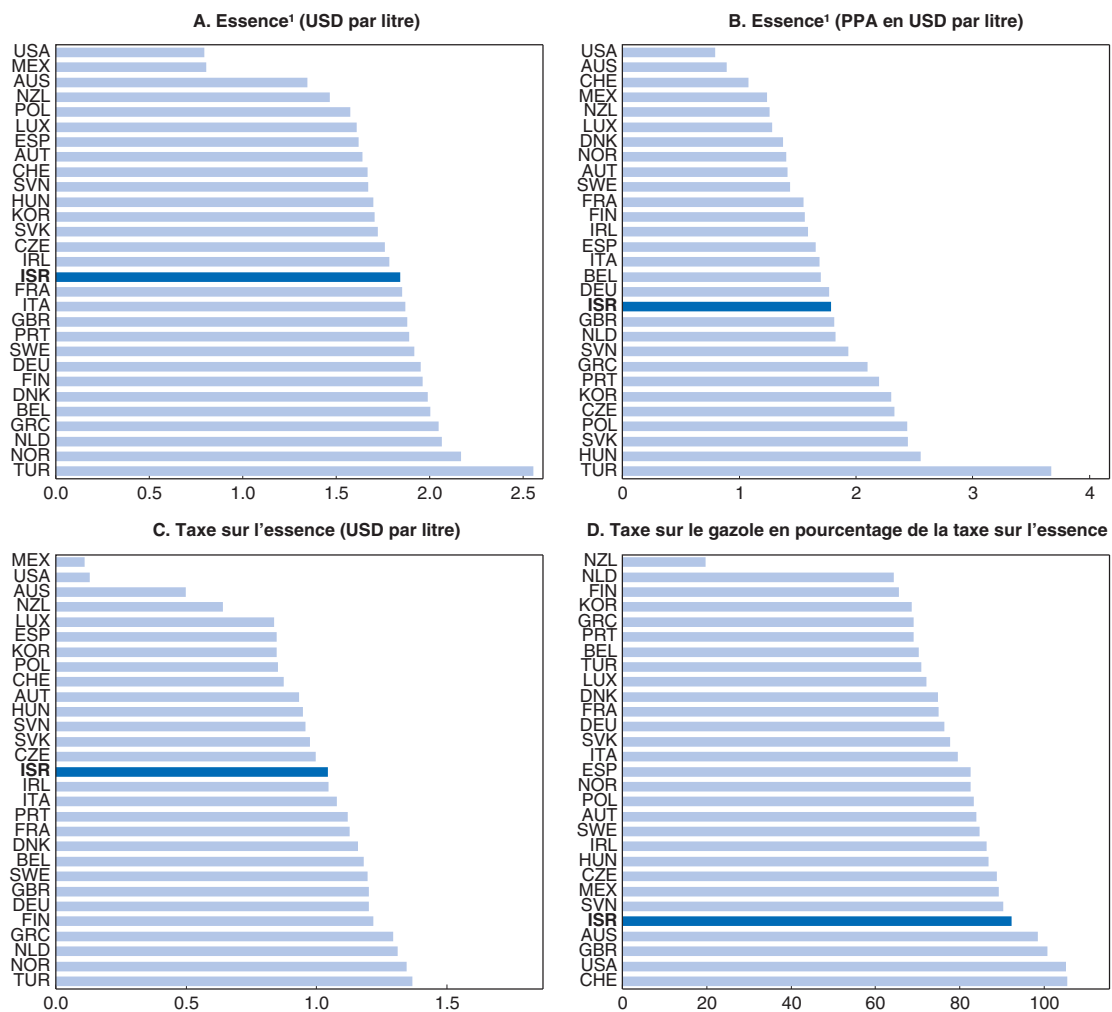
supérieure à celle obtenue au moyen de taxes à l'achat procurant une augmentation similaire de recettes¹⁰. Toutefois, un certain nombre de points sont à prendre en considération :

- La situation d'Israël est atypique dans la mesure où les prix de détail de l'essence sont régis par une formule qui repose notamment sur le prix de marché du pétrole brut. Il s'agit ainsi avant tout de contrebalancer le risque de faible concurrence lié au fait que deux fournisseurs dominant la chaîne d'approvisionnement en carburants pour véhicules. Une comparaison du prix net de l'essence (c'est-à-dire hors TVA et droit d'accise) calculé en dollars montre que cette réglementation aboutit à un prix similaire à ceux de beaucoup de pays de l'OCDE et, sur cette base, la formule semble reproduire relativement bien une tarification basée sur le marché. Néanmoins, il serait préférable que la réglementation des prix soit rendue inutile par une plus forte concurrence dans la chaîne d'approvisionnement.

- Il existe une certaine marge de manœuvre pour augmenter les taxes sur l'essence et le gazole. Il ressort du graphique 3.12 que les ménages et les entreprises de certains autres pays de l'OCDE tolèrent des niveaux plus élevés que ceux pratiqués en Israël et cette (simple) constatation montre qu'il subsiste des possibilités de majoration des droits d'accise tout en restant dans les limites de ce qui se fait ailleurs. De plus, il devrait être possible d'apporter une justification environnementale précise à une hausse supplémentaire de la taxe sur l'essence, même si cette justification devra sans doute être relativement élaborée. Comme dans les autres pays pratiquant des droits d'accise d'un niveau « européen », la justification environnementale doit soit supposer un prix implicite de l'équivalent CO₂ très élevé, soit prendre en compte des externalités supplémentaires (voir Persson et Song, 2010). C'est ce qu'illustre le graphique 3.13, qui compare la taxe sur l'essence et le gazole en Israël et dans un certain nombre d'autres économies par rapport aux valeurs indicatives de diverses externalités. S'il existe peut-


Graphique 3.12. Prix et taxes sur l'essence et le gazole

2010 t4

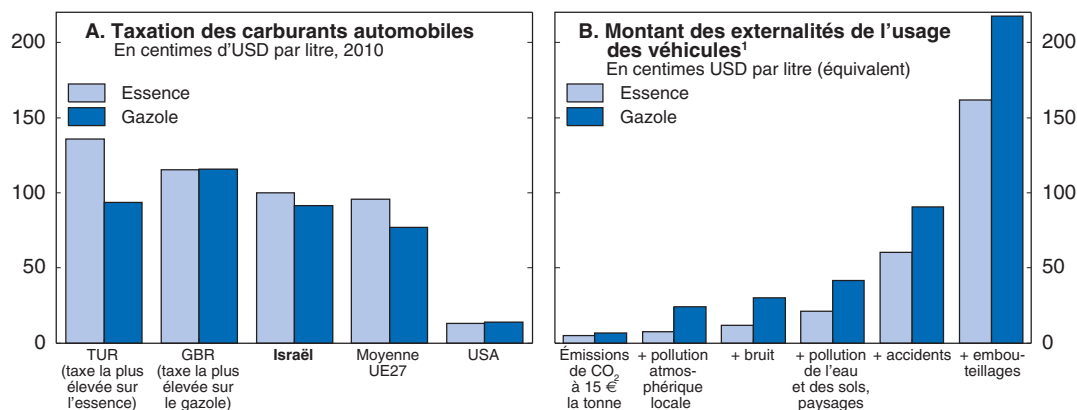


1. Super sans plomb 95 RON ; les taxes englobent à la fois les droits d'accise et la TVA.

Source : OCDE, OECD.stat – Base de données sur l'énergie et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 90.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539023>

Graphique 3.13. Taxes sur l'essence et le gazole comparées aux estimations des externalités



1. Hypothèses clés : consommation de carburant de 7.5 litres et 6 litres aux 100 km pour l'essence et le gazole, respectivement ; émissions de 2.35 et 3.23 kg de CO₂ par litre d'essence et de gazole, respectivement. Externalités du CE de Delft en centimes d'euros par km (aux prix de l'année 2000) : pollution atmosphérique locale (norme Euro 4), pétrole : 0.1 ; pollution atmosphérique locale (norme Euro 4), diesel : 0.6 ; bruit : 0.2 ; nature, paysages, pollution de l'eau et des sols : 0.4 ; accidents : 1.7 ; embouteillages : 4.4.

Source : AIE, Base de données sur les prix de l'énergie, calculs de l'OCDE basés sur les résultats selon le Manuel du CE de Delft présentés dans Persson et Song (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539042>

être des marges au plan économique pour augmenter la taxe d'accise sur l'essence et le gazole, en 2011 du moins, le climat politique n'a pas été propice. Une majoration du droit d'accise sur l'essence et le gazole a été reportée à janvier 2012 suite à une réaction publique négative (malheureusement pour les autorités, le prix mondial du pétrole a augmenté sensiblement à l'époque), et le train de mesures fiscales approuvé par le gouvernement en octobre 2011 a entretemps annulé cette augmentation (voir la section Évaluation et recommandations).

- La tarification routière et les autres dispositifs ciblant l'usage de l'automobile devraient être explorés plus avant. La plupart des systèmes de tarification routière existant à ce jour, relativement limités et parcellaires, sont nés de projets de construction-exploitation-transfert entre pouvoirs publics et secteur privé pour la réalisation de certaines sections du réseau routier. Toutefois, un dispositif innovant sur la route principale menant à Tel Aviv depuis le sud-est est devenu opérationnel début 2011. Une voie est réservée aux clients payants et elle est gratuite pour les transports publics (ainsi que pour les véhicules transportant au moins trois passagers). Les queues au péage sont éliminées grâce à une identification par caméra des véhicules combinée avec un système de paiement sur Internet. Un élément peut-être encore plus intéressant est que le prix varie en temps réel en fonction des conditions de circulation.

Le régime fiscal des voitures de fonction (qui sont généralement fournies via des sociétés de leasing) devrait être mieux ajusté de telle manière que les employés supportent le coût marginal pour la collectivité de l'usage de l'automobile. Dans tous les pays, le régime fiscal des voitures de fonction est problématique, car les autorités ont des difficultés pour obtenir des informations fiables sur la répartition entre usage privé et usage professionnel. Jusqu'à présent, l'approche d'Israël a été généreuse. Les entreprises peuvent déduire de l'impôt l'ensemble des dépenses (leasing, maintenance et carburant), sans plafond. Comme on peut l'imaginer, la mise à disposition de voitures de fonction est largement répandue. Selon un rapport de l'Autorité des recettes de l'État, on dénombrait 304 000 voitures de fonction en 2008, soit environ 16 % du parc de 1.9 million de véhicules

privés. La Banque d'Israël a calculé qu'environ 10 % des salariés disposaient cette même année d'une voiture de fonction. Depuis 2008, certaines améliorations ont été apportées à la politique en la matière, avec l'intégration d'une valeur estimée des voitures de fonction dans le calcul de l'impôt sur le revenu individuel des employés. La valeur prise en compte varie suivant les caractéristiques du véhicule (notamment ses caractéristiques d'émissions), et elle a été progressivement augmentée entre 2008 et 2011. Cette évolution aura au moins réduit les incitations à mettre à disposition des voitures de fonction, notamment des véhicules très polluants. Reste toutefois le problème qu'à partir du moment où un employé a une voiture de fonction, son coût marginal d'utilisation est pratiquement nul, car les employeurs continuent de couvrir l'intégralité des coûts (privés). La réforme doit être poursuivie. Par exemple, l'allègement fiscal sur les dépenses de carburant de l'entreprise pourrait être plafonné, à l'instar de ce qui se pratique déjà pour les téléphones de fonction. Le plafond devrait être basé de préférence sur la consommation de carburant, plutôt que sur le kilométrage parcouru. Un plafonnement de la consommation de carburant peut être aisément vérifié par les autorités fiscales et il offre de meilleures incitations aux entreprises à acquérir des automobiles consommant peu et aux employés à pratiquer une conduite économe. De surcroît, les « indemnités pour usage de l'automobile » offertes dans le secteur public et le secteur bancaire devraient au moins être sensiblement réduites. De même, la mise à disposition gratuite d'emplacements de stationnement pour les employés devrait être revue.

L'usage de l'automobile électrique (pratiquement inexistant actuellement) est encouragé par des subventions implicites dans le système de taxe à l'achat (voir encadré 3.3 et OCDE, 2011c). Par ailleurs, un système géré par le secteur privé (par la société Better Place) doit entrer en service, qui sera constitué de stations d'échange et de charge de batteries (les utilisateurs ne seront pas propriétaires des batteries mais paieront plutôt pour un service de batteries) et dont les autorités ont fixé les règles de base concernant les spécifications techniques, l'implantation et l'accès au marché des stations. Les répercussions environnementales des véhicules électriques dépendent de façon cruciale des émissions que l'on peut raisonnablement escompter du fait du surcroît de production d'électricité nécessaire pour charger les véhicules. S'agissant d'Israël, si les émissions marginales pour la production d'électricité sont équivalentes aux émissions moyennes, l'impact environnemental est alors relativement limité car la production continue d'être fortement tributaire du charbon et du pétrole. En revanche, si l'on prend l'hypothèse que le surcroît de production sera issu du gaz (ce qui n'est pas déraisonnable dans le contexte israélien), alors les gains environnementaux du passage à la voiture électrique seront sensiblement plus importants¹¹.

De nouvelles réglementations et campagnes d'information du public concernant le transport privé devraient aussi être envisagées, pour autant que celles-ci ne génèrent pas des distorsions économiques excessives ou d'inefficiences et sont réalisables en termes de mise en œuvre et de suivi. L'Agence internationale de l'énergie, par exemple, préconise des réglementations sur les normes de performances et l'entretien des pneumatiques, des normes obligatoires d'efficacité du carburant pour les véhicules utilitaires et l'encouragement de l'écoconduite (Agence internationale de l'énergie, 2008).

Les alternatives aux déplacements en voiture particulière doivent être améliorées

Les dispositions fiscales visant à décourager l'usage de la voiture particulière ont peu de chances d'influer significativement sur les comportements sans un système de

Encadré 3.4. **Recommandations relatives aux politiques de l'énergie**

Secteur gazier

- Orienter les recettes tirées du gaz naturel vers un fonds souverain indépendant. Ce fonds devrait être créé dans les meilleurs délais.
- Ne pas subventionner les investissements en aval visant à faciliter les exportations ou accroître la demande de gaz naturel.

Secteur de l'électricité

- Prendre un engagement politique plus résolu quant à l'orientation et au calendrier de la réforme dans le secteur de l'électricité. Le but final de la réforme devrait être un modèle concurrentiel basé sur le marché.
- Résoudre les difficultés financières de l'IEC en échange d'engagements de l'entreprise (et de ses syndicats) à s'associer à la réforme. Assurer une capacité de production adéquate.

Énergie et environnement

- Prolonger l'exercice ponctuel de définition d'objectifs d'émission de GES par un suivi et un mécanisme d'objectifs glissants axés sur la période d'après 2020.
- Envisager une taxe carbone à l'échelle de l'économie en modifiant la taxe d'accise actuelle sur les combustibles primaires et viser une plus grande participation aux échanges mondiaux de droits d'émission.
- Amplifier les plans d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les bâtiments. Introduire des normes vertes obligatoires à côté du système facultatif actuel. De même, introduire un système obligatoire de certification d'efficacité énergétique.
- Lever les obstacles au déploiement des énergies renouvelables, notamment en matière d'occupation des sols et de procédures d'autorisation.

Énergie et secteur des transports

- Poursuivre une stratégie double visant à ce que le coût de l'usage des véhicules privés, y compris le transport routier de marchandises, reflète pleinement les externalités et simultanément à élargir le choix en matière de formes alternatives de transport.
- Mettre pleinement en œuvre les plans d'expansion des services ferroviaires.
- Améliorer les taxes et redevances liées à l'usage de l'automobile :
 - ❖ Maintenir le système de crédit vert, mais réduire le taux de base de la taxe à l'achat (actuellement de 83 %).
 - ❖ Utiliser plus largement les taxes et redevances frappant l'utilisation de l'automobile.
 - ❖ Ajuster le régime fiscal des voitures de fonction de telle manière que les employés supportent des coûts marginaux positifs quand ils les utilisent à des fins privées. Remplacer l'indemnité pour utilisation de l'automobile dont bénéficient les employés dans certains secteurs de services privés et dans le secteur public par d'autres formes d'indemnisation.
- Envisager des réglementations supplémentaires et des campagnes d'information du public qui favorisent les économies d'énergie dans l'utilisation des véhicules.

transport public plus étoffé et mieux coordonné et sans l'exploitation de solutions alternatives pour le transport routier de marchandises. À ce jour, le transport public se résume principalement à des services d'autobus subventionnés par l'État, assurés par un

opérateur principal (Dan) à Tel Aviv et ses environs et par un autre (Egged) dans la plupart des autres zones urbaines. La desserte des agglomérations de moindre importance et les services interurbains sont assurés par Egged et plusieurs autres compagnies.

Concrètement, les progrès ont été lents pour étendre le réseau ferroviaire actuellement limité, mais les engagements pris récemment sont encourageants. Après de nombreux retards dus à des difficultés techniques et financières, une ligne de tramway est entrée en service à Jérusalem en août 2011. Cependant, la construction de la ligne de métro léger prévue de longue date à Tel Aviv vient tout juste de débuter. Les perspectives de liaisons ferroviaires interurbaines apparaissent raisonnables avec la mise en place d'un plan de développement en 2010 qui vise notamment à achever la construction d'une liaison ferroviaire rapide entre Tel Aviv et Jérusalem d'ici 2017. Par ailleurs, un plan plus général pour les transports a également été approuvé en 2010, qui comprend des projets de nouvelles liaisons ferroviaires et d'électrification. Malheureusement, il n'est pas certain que ces projets seront menés à bien comme prévu, étant donné les retards observés dans le passé dans le développement du réseau ferroviaire.

Dans une décision bienvenue, des autorités de transport métropolitaines doivent être créées, notamment une pour Tel Aviv et ses environs. Actuellement, le transport urbain souffre d'une mauvaise coordination entre modes, problème qu'une autorité régionale de transport devrait pouvoir régler.

Notes

1. Par exemple, les premiers systèmes de production solaire d'électricité construits dans les années 80 en Californie reposaient sur des technologies mises au point par une entreprise israélienne. De même, l'Institut Weizmann mène depuis de longues années des recherches sur l'énergie solaire. Voir les publications de l'Agence internationale de l'énergie (2010a et 2010b) pour un aperçu des développements sectoriels.
2. Les réserves sont couramment classées comme suit :
 - « réserves prouvées » (réserves 1P) : réserves qui ont été découvertes et pour lesquelles il existe une probabilité de 90 % qu'elles puissent être extraites avec profit sur la base des hypothèses du moment concernant les coûts, la géologie, la technologie, les possibilités de mise sur le marché et les prix futurs ;
 - « réserves prouvées et probables » (réserves 2P) : réserves englobant des volumes additionnels considérés comme présents dans les accumulations qui ont été découvertes et qui présentent une probabilité de 50 % de pouvoir être exploités avec profit ;
 - « réserves additionnelles » : elles correspondent en général aux accroissements des réserves 2P observés quand des gisements de pétrole ou de gaz déjà découverts sont mis en valeur et exploités ;
 - « réserves ultimes » : elles correspondent aux estimations les plus récentes du volume total d'hydrocarbures considéré comme susceptible d'être exploité commercialement, qui comprend les réserves 1P, les réserves additionnelles et des ressources non encore découvertes.
3. Les différentes phases sont définies par le système de licence prévu dans la Loi de 1952 sur le pétrole, à savoir deux phases de prospection et une phase de production : i) la phase de « permis préliminaire » ; qui donne des droits de prospection préliminaire pour une durée maximale de 18 mois ; ii) la phase de « licence », qui accorde des droits exclusifs à procéder à des sondages sismiques et des forages d'essai pour une durée maximale de trois ans (avec une extension annuelle possible, jusqu'à un maximum de trois années supplémentaires) ; iii) la phase de « concession », qui fournit des droits exclusifs de prospection et de production. La concession est accordée pour une durée initiale de 30 ans (avec une extension possible pour vingt années supplémentaires). Condition importante, le concessionnaire est tenu de lancer la production commerciale dans un délai de trois ans.
4. Une traduction en anglais de la Loi sur le secteur de l'électricité est disponible sur le site Internet du ministère des Infrastructures nationales.

5. Le programme national pour l'efficacité énergétique était très similaire au plan adopté par le gouvernement, mais il proposait aussi la création d'un fonds spécial pour assurer son financement au moyen des recettes procurées par une taxe spéciale intégrée dans les tarifs de détail de l'électricité. Techniquement, la taxe devait consister en un prélèvement de 1 % sur les recettes tirées par les fournisseurs des ventes d'électricité, mais il était prévu de la considérer comme une « dépense reconnue » pour la fixation des tarifs, ce qui signifie qu'elle aurait été intégralement répercutée sur le consommateur par le biais d'une augmentation des prix. Selon les autorités, ce fonds spécial se justifiait sur le plan économique car la taxe proposée équivalait approximativement à la hausse des tarifs qui serait nécessaire pour financer le surcroît de production d'électricité si les économies d'énergie n'étaient pas réalisées. Dans ces conditions, en pratique, la taxe conjuguée aux mesures d'efficacité d'énergie représentait une centrale électrique « virtuelle » (exploitée par le gouvernement) dont la « production » était constituée d'économies d'énergie.
6. Ainsi, le photovoltaïque en toiture ne nécessite qu'un permis de construire (et non un permis d'urbanisme) ; les installations de moins de 50 MW ne nécessitent l'accord que des autorités régionales chargées de l'urbanisme (et non de l'autorité nationale) et toutes les installations d'unités photovoltaïques en espace ouvert, sur des terres agricoles ou ailleurs sont considérées comme un changement d'affectation du sol.
7. Dans l'hypothèse où la production d'électricité à partir d'hydrocarbures émet 0.7 tonne d'équivalent CO₂ par mégawatt-heure, et coûte 0.04 USD par kilowatt-heure. Les taux de change retenus sont de 3.6 NIS pour 1 USD et de 0.7 EUR pour 1 USD. Pour une comparaison internationale récente des coûts implicites de la réduction des émissions via les tarifs de rachat, voir OCDE (2011b).
8. Pour un aperçu de la fiscalité et de l'environnement, voir OCDE (2010) et pour une synthèse récente des questions liées à la croissance verte, voir Serres et al. (2010).
9. Les taxes environnementales sur les achats d'automobiles peuvent être plus intéressantes que celles frappant l'usage de l'automobile pour les polluants dont les émissions varient sensiblement en fonction des caractéristiques techniques du véhicule (par exemple pour les NO_x, les particules et les hydrocarbures). Dans de telles circonstances, pour une même utilisation du véhicule (en termes de consommation de carburant ou autres critères analogues) les niveaux d'émissions peuvent beaucoup varier. Une taxe à l'achat peut donc être préférable, même si cela implique en soi de ne pas percevoir de redevance marginale sur le surcroît d'émissions.
10. La publication de la Banque d'Israël (2010) montre qu'une augmentation de 1 % du prix d'achat des automobiles réduirait selon les estimations le kilométrage total d'environ 0.06 % et procurerait quelque 166 millions de NIS, tandis qu'une hausse de 1 % du prix de l'essence réduirait selon les estimations le kilométrage parcouru d'environ 0.18 % et procurerait environ 178 millions de NIS. En conséquence, même un remplacement neutre en termes de recettes de la taxe à l'achat par une taxe sur l'essence serait positif. Si le prix d'achat était réduit de 1 % et le prix de l'essence augmenté de 1 %, le kilométrage serait abaissé de 0.12 %.
11. Les émissions moyennes générées par la production d'électricité en Israël s'élèvent à environ 700 grammes par kWh, alors qu'une production utilisant uniquement le gaz pourrait ne générer qu'environ 185 grammes d'équivalent CO₂ par kWh. Dans l'hypothèse où une voiture électrique nécessite 0.13 kWh par km, les émissions sont de 90 ou 24 grammes d'équivalent CO₂ par kilomètre sur la base des émissions moyennes et des émissions en cas de production à partir du gaz, respectivement. L'OCDE (2011d) propose une comparaison plus détaillée des véhicules électriques et traditionnels commercialisés en France, qui sont similaires à ceux qui seront commercialisés en Israël.

Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (2008), *Energy Efficiency Policy Recommendations*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2010a), *Technology Roadmap, Solar Photovoltaic Energy*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2010b), *Technology Roadmap, Concentrating Solar Power*, Agence internationale de l'énergie, Paris.
- Banque d'Israël (2010), *Annual Report 2009*, Jérusalem.
- Banque d'Israël (2011), *Annual Report 2010*, Jérusalem.

- Banque mondiale (2010), *Study of Israel Electric Corporation's Tariffs and Financial Situation*, rapport soumis par la Banque mondiale à l'Israel Electric Corporation, Washington, DC.
- De Serres, A., F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 774, Paris.
- État d'Israël (2011), *Conclusions of the committee for the examination of fiscal policy with respect to oil and gas resources in Israel*, janvier.
- Ministère des Infrastructures nationales (2010), *National Energy Efficiency Plan*, Jérusalem.
- Ministère de la Protection de l'environnement (2011). « Greenhouse Gas Reduction Action Plan », *Environmental Bulletin*, n° 37, septembre.
- OCDE (2010), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Examens environnementaux de l'OCDE : Israël 2011*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, vol. 2011/2, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Études de l'OCDE sur l'innovation environnementale Les politiques de soutien à l'éco-innovation*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011d), *Prospects for electric vehicles-an illustration with models marketed in France*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Palatnik, R.R. et M. Shechter (2010), « The Israeli Economy and Potential Post-Kyoto Targets », *Israel Economic Review*, vol. 8, n° 1.
- Persson, J. et D. Song (2010), « The Land Transport Sector », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 817, Paris.
- Schenk, C.J., M.A. Kirschbaum, R.R. Charpentier, T.R. Klett, M.E. Brownfield, J.K. Pitman, T.A. Cook et M.E. Tennyson (2010), *Assessment of undiscovered oil and gas resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean*, US Geological Survey Fact Sheet 2010-3014, Washington, DC.
- Shaffer, B. (2011), « Israel-New natural gas producer in the Mediterranean », *Energy Policy* 39, Elsevier.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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. L'Union européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

ISRAËL

THÈMES SPÉCIAUX : LOGEMENT, SECTEUR FINANCIER, ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, février 2012
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2012
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, janvier 2012
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2011
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, novembre 2010

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, novembre 2010
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, janvier 2012
Turquie, septembre 2010
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Israël 2011*, Éditions OCDE.

http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2011-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2011/18
Décembre 2011

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 2225-1855
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-03806-6
10 2011 20 2 P 9



789264 038066