



Études économiques de l'OCDE ISRAËL

JANVIER 2016



Études économiques de l'OCDE : Israël 2016

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 (2017), *Études économiques de l'OCDE : Israël 2016*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2016-fr

ISBN 978-92-64-26771-8 (imprimé)
ISBN 978-92-64-26772-5 (PDF)
ISBN 978-92-64-26774-9 (epub)

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.

Crédits photo : Couverture © Dmitry Pistrov/Shutterstock.com.

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

© OCDE 2017

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Table des matières

Statistiques de base de l’Israël, 2014	8
Glossaire	9
Résumé	11
L’économie repose sur des bases saines, mais les performances de productivité sont faibles.	12
Les inégalités de revenu et la pauvreté sont élevées.	12
Le cadre budgétaire n’est pas propice à une croissance inclusive	12
Principales conclusions et principales recommandations	13
Évaluation et recommandations	15
L’économie est résiliente et s’appuie sur des bases solides	16
Maintenir l’orientation expansionniste de la politique monétaire et poursuivre la réduction de la dette publique	23
Réformes visant à améliorer la productivité pour une croissance plus forte et plus inclusive	30
Des réformes bien pensées pour favoriser la cohésion sociale et partager les fruits de la croissance	42
Renforcer la politique de lutte contre le changement climatique	50
Bibliographie	51
Annexe A.1. Progrès de la réforme structurelle	55
Annexe A.2. Quantification de l’impact des réformes des marchés de produits en Israël	61
Bibliographie	63

Chapitres thématiques

Chapitre 1. Stimuler la concurrence sur les marchés israéliens	67
Les dysfonctionnements sur le marché de produits pèsent sur la croissance	68
Des avancées sont possibles en matière de droit de la concurrence et de son application	75
Accroître l’efficacité de l’intervention de l’État	80
L’abaissement des barrières à l’importation stimulerait la concurrence de l’étranger.	85
Renforcement de la concurrence dans le secteur alimentaire	89
Une concurrence accrue au sein du système bancaire profiterait également à l’économie	95
Le fonctionnement des industries de réseau pourrait être amélioré	99
Bibliographie	112

Chapitre 2. Améliorer le système de retraite et le bien-être des retraités en Israël . . .	117
Face au vieillissement de sa population, Israël a profondément réformé son système de retraite	118
La participation de l'État au financement des retraites est relativement faible . . .	130
Le recul de la pauvreté des personnes âgées est pour l'heure resté limité	136
Augmenter le montant des retraites	146
Notes	154
Bibliographie	154

Encadrés

1.1. Principaux organismes israéliens chargés de la concurrence	75
1.2. L'organisation du marché des cartes de paiement a encouragé la recherche de rente par les établissements financiers	97
2.1. Prestations servies par le premier pilier et financement du premier pilier . . .	123
2.2. Réformes des régimes de retraite du secteur public et du secteur privé	126
2.3. Améliorer la gouvernance des « pensions budgétaires » et renforcer la transparence au niveau des engagements hors bilan de l'État au titre des retraites	134

Tableaux

1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	19
2. Chocs susceptibles d'affecter l'économie israélienne	20
3. Taux de remplacement bruts et nets des pensions de retraite	47
4. Dépenses publiques totales au titre des pensions de retraite	49
2.1. Taux de remplacement net et brut des pensions de retraite	125
2.2. Principales caractéristiques des différents types de régimes du second pilier du système de retraite	127
2.3. Total des dépenses publiques liées aux retraites	131

Graphiques

1. Les résultats macroéconomiques ont été solides	17
2. Taux de change effectifs et résultats à l'exportation	18
3. L'indicateur du vivre mieux (IVM) reflète la grande diversité de la population israélienne	21
4. Indicateurs de la politique monétaire	24
5. Indicateurs financiers, 2014	25
6. Les ménages sont peu endettés, et le profil de risque des nouveaux prêts hypothécaires a été réduit	26
7. Les comptes des administrations publiques se sont améliorés	28
8. Révision des objectifs budgétaires à moyen terme	29
9. La réduction des dépenses publiques a entraîné des dépenses insuffisantes dans certains secteurs clés	31
10. Écart de productivité et PTF	32
11. L'ouverture aux échanges est plutôt faible et la réglementation des marchés des produits plutôt stricte	32
12. L'écart de productivité entre les secteurs protégé et non protégé est important, et les niveaux de prix sont élevés	34

13. Les obstacles tarifaires et non tarifaires sont importants	35
14. La réglementation du commerce de détail est restrictive	36
15. Le secteur bancaire possède une structure de marché oligopolistique	37
16. Les bénéfices économiques d'une hausse du niveau moyen de l'éducation sont potentiellement élevés	40
17. Les ressources et les résultats de l'éducation ont été accrus, mais d'autres avancées sont nécessaires	41
18. Le taux d'emploi a augmenté, mais la hausse des salaires a été plutôt morose	43
19. L'offre du marché du logement s'est quelque peu améliorée	45
20. Le processus de vieillissement et le coût des retraites publiques sont assez modérés	47
21. Le taux d'emploi des personnes âgées a fortement augmenté, mais leur taux de pauvreté reste élevé	48
22. Les émissions de gaz à effet de serre augmentent moins vite que le PIB	50
1.1. Indicateurs des échanges internationaux	69
1.2. Réglementation du marché de produits	70
1.3. Emploi par classe de taille d'entreprise	72
1.4. PIB par habitant et productivité	72
1.5. PTF, écart de productivité et part du commerce sectoriel	73
1.6. Niveaux de prix comparatifs	74
1.7. Le cadre réglementaire de la concurrence et sa mise en œuvre	76
1.8. Nombre de fusions notifiées	77
1.9. Caractère restrictif de la réglementation des entreprises publiques	81
1.10. Taille des marchés publics	82
1.11. Charge pour l'économie due aux politiques environnementales et à leur sévérité perçue	85
1.12. Obstacles non douaniers aux échanges commerciaux et à l'investissement	86
1.13. Indice de restrictivité des échanges de services	87
1.14. Tarifs douaniers sur les produits laitiers	90
1.15. Principales caractéristiques des aides agricoles	91
1.16. Dix pays de l'OCDE dont le secteur de la distribution alimentaire affiche le plus fort degré de concentration	93
1.17. Réglementation dans le commerce de détail	93
1.18. Système bancaire : efficacité, rentabilité et diffusion de la banque en ligne	95
1.19. Structure et concentration au sein du système bancaire	96
1.20. Indicateurs des marchés de produits dans les services postaux, télécommunications, ports et le transport aérien	100
1.21. Indicateurs de la réglementation du transport ferroviaire	104
1.22. Indicateurs pour le secteur de l'électricité	105
1.23. Prix du gaz naturel	109
2.1. Indicateurs démographiques	119
2.2. Taux de dépendance des personnes âgées	120
2.3. Évolution démographique : composition par communauté	121
2.4. Retraites servies par le premier pilier	124
2.5. Second pilier du système de retraite	127
2.6. Actifs du second pilier	129

2.7. Total des actifs accumulés dans le cadre de l'épargne-retraite individuelle . .	130
2.8. Dépenses publiques de retraite	131
2.9. Projections à long terme des dépenses au titre du premier pilier du système de retraite	132
2.10. Projections de taux d'emploi	132
2.11. Pensions budgétaires	133
2.12. Dépenses publiques directes au titre des prestations de vieillesse et de réversion	136
2.13. Ventilation des pensions budgétaires	137
2.14. Revenu moyen des personnes âgées de plus de 65 ans	137
2.15. évolution de l'emploi et du revenu disponible au sein de la population âgée de plus de 65 ans	138
2.16. Sources de revenu des personnes âgées	139
2.17. écart de revenu moyen entre les personnes âgées arabes et non arabes	140
2.18. Taux de pauvreté relative	141
2.19. Taux de pauvreté de la population âgée	141
2.20. Inégalités au sein de la population âgée	142
2.21. Allocation-vieillesse mensuelle de base et supplément de ressources comparativement au seuil de pauvreté	143
2.22. Taux de pauvreté des personnes âgées avant et après impôts et transferts . .	144
2.23. Avantages fiscaux au titre des cotisations versées par les employeurs pour la retraite de leurs salariés, par décile	145
2.24. Indicateurs de la structure des marchés des fonds de pension	147
2.25. Taux de rendement réel des fonds de pension	148
2.26. Commissions et frais facturés par les fonds de pension	149
2.27. Âge de la retraite	151
2.28. Âge de la retraite et taux d'emploi des hommes et des femmes	152
2.29. Pauvreté et taux de remplacement offert par le système de retraite	153
2.30. Taux marginal d'imposition effectif (TMIE) en cas de passage de l'âge conditionnel à l'âge absolu de la retraite	153

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

La situation économique et les politiques de l'Israël ont été évaluées par le Comité le 26 octobre 2015. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 8 décembre 2015.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno sous la direction de Peter Jarrett, et a bénéficié de l'excellent travail de consultant de Jacques Adda. Isabelle Luong a apporté une aide à la recherche et l'assistance administrative a été assurée par Dacil Kurzweg.

L'Étude précédente de l'Israël a été publiée en décembre 2013.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE L'ISRAËL, 2014
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)*

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (millions)	8.2	Densité de la population par km ²	370.9	(34.9)	
Moins de 15 ans (%)	28.1	(18.1)	Espérance de vie (années, 2013)	82.1	(80.5)
Plus de 65 ans (%)	10.9	(16.0)	Hommes	80.3	(77.8)
Née à l'étranger (% , 2013)	22.6	Femmes	83.9	(83.1)	
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.8	(0.6)	Dernière élection générale	mars 2015	

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	306.2	Secteur primaire	1.3	(2.6)	
En prix courants (milliards NIS)	1 093.7	Industrie y compris construction	22.1	(26.6)	
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	3.8	(1.9)	Services	76.6	(70.8)
Par habitant (milliers USD PPA)	33.3	(39.0)			

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En pourcentage du PIB

Dépenses ^a	41.2	(41.9)	Dette financière brute ^a	67.1	(115.2)
Recettes	37.7	(38.8)	Dette financière nette (2013)	62.5	(73.6)

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (NIS par USD)	3.571	Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)			
Taux de change PPA (USA = 1)	4.006	Articles manufacturés	34.9		
En pourcentage du PIB			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	26.2	
Exportations de biens et services	32.3	(53.8)	Machines et matériel de transport	24.0	
Importations de biens et services	30.6	(49.8)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde de la balance courante	3.7	(0.02)	Machines et matériel de transport	29.2	
Position d'investissements internationaux nette	21.3	Articles manufacturés	22.8		
		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	17.6		

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	67.9	(65.7)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	5.9	(7.3)
Hommes	71.5	(73.6)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans, %)	10.5	(15.1)
Femmes	64.2	(57.9)	Chômage de longue durée (1 an et plus, %)	0.5	(2.5)
Taux d'activité des 15-64 ans (%)	72.2	(71.2)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (%)	48.5	(33.5)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 853	(1 770)	Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2013)	4.2	(2.4)

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (tep)	2.9	(4.1)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2013)	8.5	(9.6)
Énergies renouvelables (%)	5.1	(9.1)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m ³ , 2010)	0.2	
Concentration en particules fines (PM2.5, µg/m ³ , 2013)	25.8	(13.8)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2013)	0.6	(0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2013 ^b)	0.360	(0.308)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative (% , 2013 ^b)	18.6	(10.9)	Compréhension de l'écrit	486	(496)
Revenu médian disponible des ménages (milliers USD PPA, 2013 ^b)	18	(22.1)	Mathématiques	466	(494)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Sciences	470	(501)
Soins de santé (2013)	7.5	(8.9)	Part des femmes au parlement (% , novembre 2015)	25.8	(27.8)
Retraites (2013 ^c)	4.9	(8.7)	Aide officielle nette au développement (% du RNN)	0.07	(0.36)
Éducation (primaire, secondaire, post sec. non tertiaire, 2012)	4.4	(3.7)			

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org

* Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

a) 2013 pour l'agrégat OCDE.

b) 2012 pour l'agrégat OCDE.

c) 2011 pour l'agrégat OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Glossaire

TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
BoI	Bank of Israel (Banque d'Israël)
PIB	Produit intérieur brut
AAI	Autorité antitrust israélienne et parfois Autorité israélienne de la concurrence (voir p. 55 dans la section 6 concernant Politiques à l'égard des entreprises) ; sinon, traduit uniquement dans Évaluation et Recommandations, alors dans le reste du texte, le sigle anglais est resté : IAA = Israel Antitrust Authority
IPC	Indice de prix à la consommation
PPA	Parité de pouvoir d'achat
CEI	Compagnie d'électricité israélienne (traduit uniquement dans Évaluation et Recommandations, alors dans le reste du texte, le sigle anglais est resté : IEC = Israel Electricity Corporation)
EFP	Enseignement technique et formation professionnelle
GES	Gaz à effet de serre
OMC	Organisation mondiale du commerce
JDC	Jerusalem District Court
GCA	Government Companies Authority
PUA	Public Utilities Authority
IPC	Israel Postal Company
CBS	Central Bureau of Statistics
NII	National Insurance Institute
CMISD	Capital Markets, Insurance and Savings Division (Direction des marchés financiers)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
LCR	Ratio de liquidité à court terme
AFI	Administration foncière israélienne
RMP	Réglementation des marchés de produits
MFP	Productivité multifactorielle
PME	Petites et moyennes entreprises

Résumé

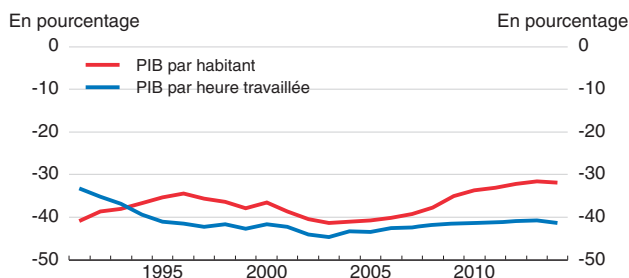
- *L'économie repose sur des bases saines, mais les performances de productivité sont faibles*
- *Les inégalités de revenu et la pauvreté sont élevées*
- *Le cadre budgétaire n'est pas propice à une croissance inclusive*

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.

L'économie repose sur des bases saines, mais les performances de productivité sont faibles

PIB par habitant et productivité

Écart par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE¹



1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE les plus importants en termes de PIB par habitant et PIB par heure travaillée (sur la base des PPA constantes de 2010).

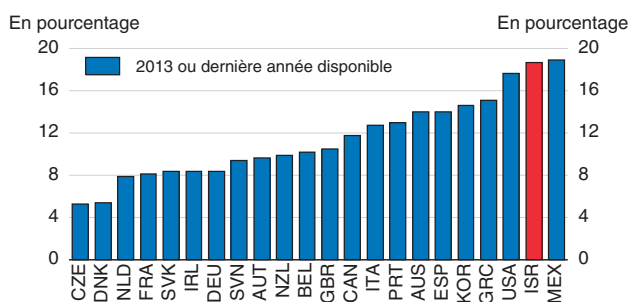
Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux et Base de données sur la productivité.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317834>

Grâce à des politiques monétaires, financière et budgétaire prudentes, l'économie israélienne connaît une croissance plus forte que la plupart des autres pays de l'OCDE depuis plus d'une décennie. L'emploi progresse, l'inflation est faible, l'excédent extérieur est confortable et les finances publiques se portent relativement bien. Toutefois, si le revenu par habitant a progressivement rattrapé celui des pays les plus avancés, la productivité n'a pas connu le même phénomène de convergence. De fait, des industries très dynamiques tournées vers l'exportation coexistent, dans des proportions inhabituelles, avec un secteur protégé inefficace qui pénalise la performance économique globale. Des défaillances substantielles dans la réglementation des marchés de produits et dans le régime de concurrence, notamment dans l'ensemble de la chaîne alimentaire, le secteur bancaire et celui de l'électricité, grèvent la productivité et érodent les revenus.

Les inégalités de revenu et la pauvreté sont élevées

Taux de pauvreté par rapport au seuil de 50 % du revenu médian disponible



Source : OCDE, Base de données de la répartition des revenus.

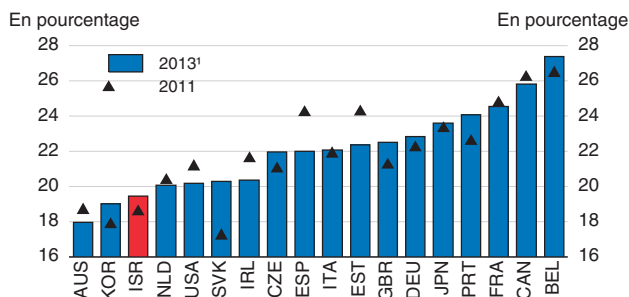
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317567>

Israël se caractérise également par un taux de pauvreté élevé et des disparités marquées concernant de nombreuses dimensions matérielles et non matérielles du bien-être. La pauvreté atteint des sommets parmi les personnes âgées, en partie à cause du faible niveau de pensions de base. Les taux d'emploi des hommes ultra-orthodoxes (haredim) et des femmes arabes israéliennes restent bas. La hausse des prix immobiliers, qui rend l'acquisition de logement difficilement abordable, même pour la classe moyenne, est un poids supplémentaire. Des prix relativement élevés, imputables au manque de concurrence, notamment dans le secteur alimentaire, renchérissent le coût de la vie des catégories socio-économiques défavorisées.

Le cadre budgétaire n'est pas propice à une croissance inclusive

Dépenses pour les établissements d'enseignement

Par élève, par rapport au PIB par habitant



1. Ou dernière année disponible. Pour plus de détails, voir le graphique 9, partie E.

Source : OCDE (2015), Regards sur l'éducation 2015 ; OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317574>

La pression fiscale et les dépenses publiques civiles sont faibles et la redistribution des revenus est limitée. Malgré plusieurs hausses substantielles ces dernières années, les dépenses d'éducation mesurées relativement au revenu par habitant sont faibles comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE. Le sous-développement des infrastructures, de transport surtout, fait obstacle à l'efficacité dans le secteur privé. En raison du plafonnement de la hausse des dépenses prévu par la stratégie de résorption de la dette publique, la part des dépenses civiles dans le PIB continuera de régresser à l'avenir, limitant la marge de manœuvre pour financer des projets de dépenses publiques utiles.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Politique monétaire, cadre et politique budgétaires	
<p>Le taux d'inflation est inférieur à l'objectif officiel de stabilité des prix.</p> <p>Le plafonnement des dépenses publiques implique de nouvelles baisses de ces dépenses en pourcentage du PIB, alors même que les dépenses civiles sont très contraintes.</p>	<p>Maintenir l'orientation expansionniste actuelle de la politique monétaire.</p> <p>Appliquer des mesures macro-prudentielles supplémentaires si les risques pesant sur le système financier (du fait des prix des logements) augmentent.</p> <p>Réduire le déficit structurel et poursuivre la stratégie de résorption graduelle de la dette, de préférence en supprimant les dépenses fiscales inefficaces, comme les exonérations de TVA sur les fruits et légumes frais, et en relevant les taxes environnementales, par exemple en instaurant une taxe carbone.</p> <p>Dans la mesure où des économies pourront être réalisées sur les dépenses militaires et le service de la dette et à condition que les recettes soient suffisantes, accroître les dépenses civiles consacrées à l'éducation, aux infrastructures et à la lutte contre la pauvreté.</p> <p>Mettre en œuvre le plan envisagé pour assurer la cohérence des engagements de dépenses et de baisse des impôts avec le plafond de dépenses et l'objectif de déficit.</p>
Réforme des marchés de produits	
<p>La réglementation des marchés de produits est éloignée des meilleures pratiques.</p> <p>Les prix alimentaires sont élevés.</p> <p>Le secteur bancaire est concentré et peu efficace.</p> <p>Le marché de l'électricité reste dominé par une entreprise publique lourdement endettée et verticalement intégrée.</p> <p>L'application du droit de la concurrence n'est pas pleinement efficace.</p>	<p>Veiller à ce que l'allègement prévu des contraintes réglementaires s'appuie sur des analyses d'impact de la réglementation de qualité.</p> <p>Continuer de réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires, notamment en adoptant les procédures d'importation en vigueur dans l'UE pour les produits alimentaires et agricoles.</p> <p>Remplacer les quotas, les prix garantis et les droits de douane par des paiements directs aux agriculteurs.</p> <p>Envisager de réexaminer les dispositions anticoncurrentielles en vigueur dans le secteur alimentaire en se basant sur le Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence de l'OCDE.</p> <p>Suivre les plans prévoyant l'entrée de nouveaux acteurs dans le secteur des services bancaires aux particuliers, et notamment d'établissements de crédit non bancaires, en les soumettant à une réglementation prudentielle et de protection des consommateurs.</p> <p>Transformer la compagnie Israel Electricity Corporation en une holding et créer une instance distincte chargée de la gestion des infrastructures.</p> <p>Développer le programme de clémence et alourdir les sanctions financières en cas d'infraction à la législation de la concurrence.</p> <p>Créer des régulateurs indépendants dotés de mandats bien définis dans le secteur des télécommunications, des services postaux et du gaz.</p>
Croissance inclusive et système de retraite	
<p>La qualité du système éducatif, en particulier des haredim et des Arabes israéliens, est médiocre, et comme ces populations sont mal intégrées dans l'emploi, elles sont largement exposées à la pauvreté.</p> <p>Les restrictions d'offre font monter les prix des logements et nuisent au bien-être, en particulier des jeunes ménages.</p> <p>Le régime de retraite repose sur des fondements solides, mais on observe un fort taux de pauvreté parmi les personnes âgées.</p>	<p>Accroître le financement de l'éducation pour les catégories défavorisées.</p> <p>Développer à plus grande échelle l'enseignement technique et la formation professionnelle pour les jeunes adultes.</p> <p>Exiger des écoles haredim qu'elles enseignent les mathématiques, les sciences et les langues étrangères.</p> <p>Développer le crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles et les politiques d'activation du marché du travail.</p> <p>Mettre en place un service d'intérêt général obligatoire pour les Israéliens actuellement exemptés de service militaire.</p> <p>Mener à bien la rationalisation des obligations administratives à remplir pour la planification et la construction d'un logement.</p> <p>Poursuivre le développement de l'infrastructure de transports publics pour faciliter la vie dans les zones où l'immobilier est plus abordable, et promouvoir la participation au marché du travail de ceux qui vivent dans des lieux reculés.</p> <p>Pour réduire le nombre de pauvres parmi les personnes âgées, en attendant la montée en régime du second pilier, chercher un moyen d'augmenter les pensions au titre du premier pilier sans créer de contre-incitations au travail.</p> <p>Atténuer l'incidence des cotisations obligatoires à l'épargne-retraite, relativement élevées, sur le revenu courant net des travailleurs à bas salaires.</p> <p>Relever progressivement l'âge légal de la retraite des femmes jusqu'à ce qu'il soit égal à celui des hommes. Indexer l'âge de départ en retraite sur l'espérance de vie à 65 ans.</p> <p>Demander aux prestataires de pensions qu'ils proposent par défaut des fonds à bas coût, par exemple des actifs à gestion passive (indexés), ou qu'ils rationalisent leurs canaux de distribution.</p>

Évaluation et recommandations

- *L'économie est résiliente et s'appuie sur des bases solides*
- *Maintenir l'orientation expansionniste de la politique monétaire et poursuivre la réduction de la dette publique*
- *Des réformes bien pensées pour favoriser la cohésion sociale et partager les fruits de la croissance*
- *Renforcer la politique de lutte contre le changement climatique*

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.

L'économie est résiliente et s'appuie sur des bases solides

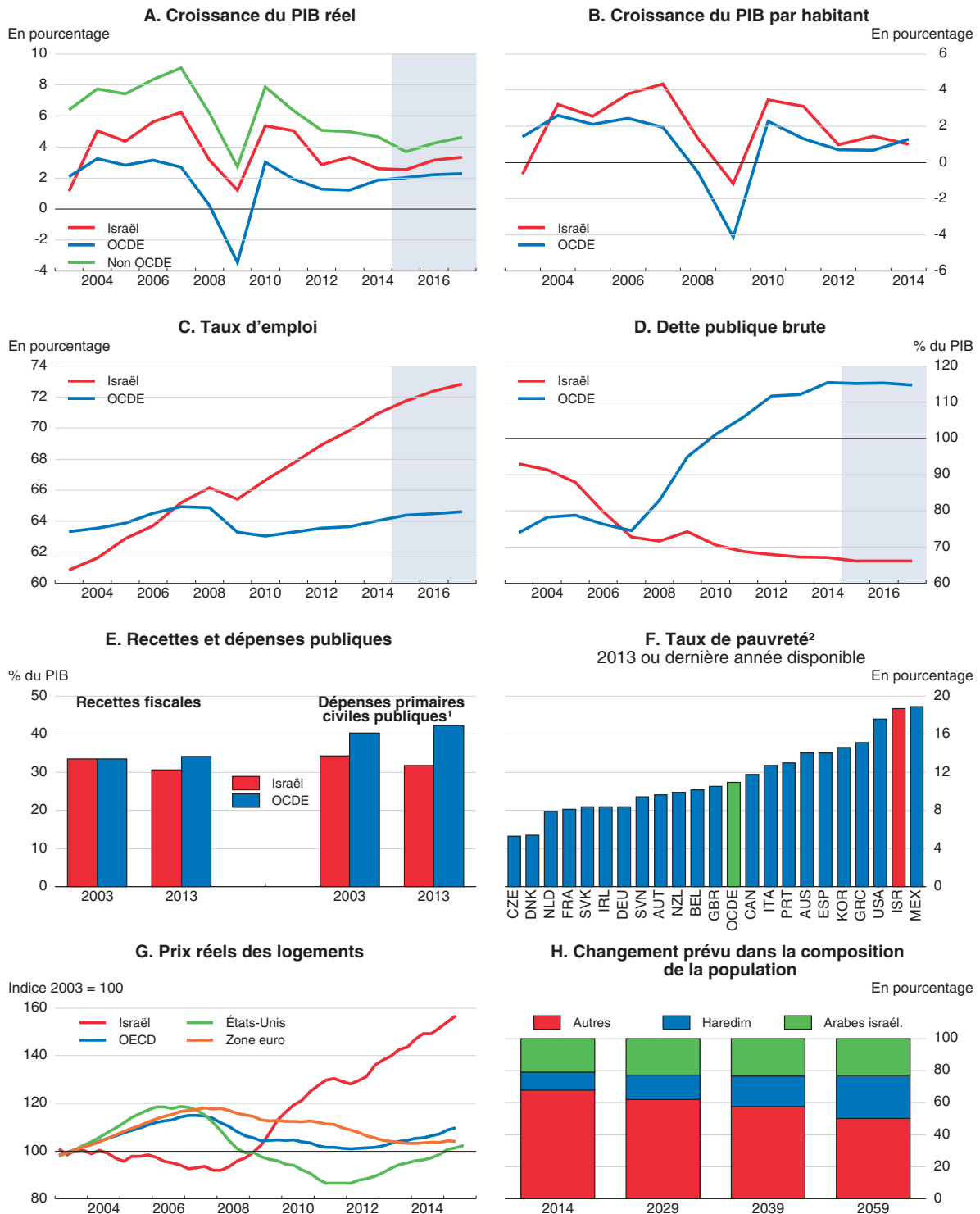
L'économie israélienne connaît sa 13^e année consécutive de croissance et fait preuve d'une résilience remarquable. La hausse annuelle de la production, de près de 4 % en moyenne depuis 2003, est supérieure à celle de la plupart des autres pays de l'OCDE. L'activité n'a que faiblement ralenti en 2014, malgré le conflit à Gaza, et la croissance s'est poursuivie en 2015, encore qu'à un rythme relativement modéré (graphique 1, partie A). Un fléchissement des exportations et de l'investissement, imputable en partie à l'appréciation de la monnaie depuis 2012, a freiné la progression du PIB par habitant (partie B). Toutefois, le taux d'emploi a poursuivi sa forte progression (partie C), le taux de chômage s'est replié à environ 5¼ pour cent et la balance des opérations courantes est excédentaire.

Ces résultats économiques positifs sont le fruit de la politique macroéconomique prudente menée au cours de la dernière décennie. Les autorités ont su préserver la stabilité monétaire et financière face à un environnement extérieur volatil et incertain. La stratégie budgétaire adoptée en 2003 a maintenu la dette publique sur une trajectoire descendante et a ramené la charge fiscale bien en dessous de la moyenne de l'OCDE (graphique 1, parties D et E). Les réformes de l'assistance sociale et du système de retraite ont beaucoup contribué à contenir les dépenses publiques. Le système bancaire est rentable et bien capitalisé, même si sa forte exposition au crédit hypothécaire et au secteur immobilier constitue un facteur de risque que la Banque d'Israël s'efforce de contenir. Les ménages et les entreprises sont peu endettés. Israël compte également un secteur de hautes technologies très dynamique, et les abondantes réserves de gaz naturel découvertes en 2009-10 représentent un atout économique et environnemental supplémentaire.

Le pays est cependant confronté à deux importants défis :

- Les gains de productivité sont faibles et demeurent bien inférieurs à ceux enregistrés par d'autres pays avancés en termes absolus. Ces difficultés traduisent des déficiences structurelles, notamment la disparité marquée entre des industries exposées au marché mondial et très dynamiques, et un vaste secteur abrité peu productif où les pressions concurrentielles font défaut. Comme on le verra ci-après, cette disparité est plus marquée que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Le sous-développement des infrastructures, notamment dans les transports, constitue un autre frein à l'efficacité du secteur privé.
- Les inégalités de revenu et surtout la pauvreté sont élevées (graphique 1, partie F). Bien qu'en hausse, les taux d'emploi des hommes ultra-orthodoxes (haredim) et des femmes arabes israéliennes restent bas. En outre, les travailleurs issus de ces communautés occupent le plus souvent des emplois précaires et peu rémunérés du secteur abrité du fait de leur faible niveau de formation. Le coût de la vie est élevé, en particulier pour le logement, dont les prix en hausse posent des problèmes d'accessibilité financière aux familles jeunes (partie G). Compte tenu de la faiblesse des dépenses publiques civiles du pays (partie E), l'État ne joue qu'un rôle limité de redistribution des revenus en faveur des ménages pauvres, y compris parmi les personnes âgées. Or, les tendances démographiques


Graphique 1. Les résultats macroéconomiques ont été solides



1. L'OCDE est la moyenne des 24 pays pour lesquels des données sont disponibles.

2. Par rapport à 50 % du revenu médian disponible.

Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques, n° 98, sur les prix des logements, des statistiques des recettes publiques et des comptes nationaux annuels ; OCDE (2015), *In It Together – Why Less Inequality Benefits All* ; Central Bureau of Statistics, Prévisions démographiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317583>

actuelles risquent d'exacerber ces difficultés, du fait du vieillissement démographique et du poids croissant des haredim et des Arabes israéliens dans la population (partie H).

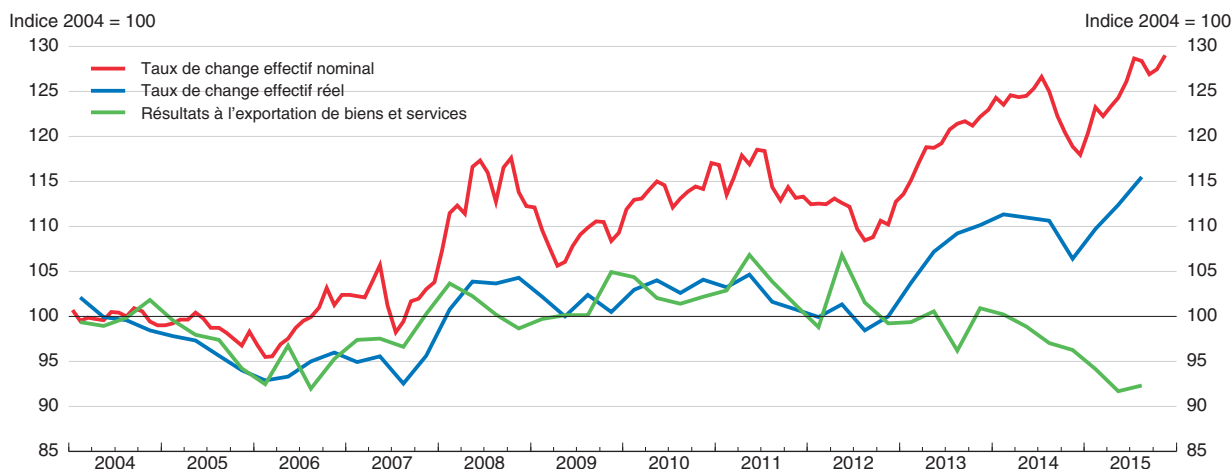
Dans ce contexte, les principaux messages de cette *Étude* sont les suivants :

- L'accroissement de la productivité et l'élévation des niveaux de vie passeront par un renforcement de la concurrence et de l'efficience dans le secteur protégé de l'économie.
- L'amélioration de la cohésion sociale permettrait d'assurer une croissance durable plus forte à long terme. La promotion de l'emploi des catégories dont les liens avec le marché du travail sont distendus doit s'accompagner de mesures supplémentaires destinées à relever leur niveau d'études et de formation. Il faut aussi abaisser le coût du logement.
- Israël doit se ménager une marge de manœuvre budgétaire pour favoriser une croissance plus inclusive et préparer l'avenir. Il est possible d'investir davantage dans les infrastructures, de promouvoir l'acquisition de compétences, en particulier dans les catégories défavorisées, de développer la formation professionnelle des adultes et d'améliorer le système de redistribution, y compris pour les personnes âgées, sans renoncer à mener une politique budgétaire prudente.


Les perspectives à court terme devraient s'améliorer

Le manque de dynamisme de la croissance de l'économie israélienne en 2014 a perduré en 2015 du fait de la faiblesse persistante des exportations et de l'investissement. Les mauvais résultats sur le front extérieur s'expliquent par un ensemble de facteurs : une faible demande en provenance des États-Unis et de l'Europe, qui représentent ensemble environ les deux tiers des exportations israéliennes, et une dégradation significative de la compétitivité extérieure causée par une appréciation réelle du shekel depuis 2012. Au premier semestre de 2015, l'érosion des marchés d'exportation a été en outre aggravée par une grève dans l'industrie chimique (graphique 2). Dans ce contexte, l'investissement des entreprises est en baisse, avec pour conséquence un ralentissement modéré de la croissance du stock de capital, dont la progression tendancielle est freinée par le rééquilibrage en cours de l'économie vers les activités de service (BoI, 2015a). L'achèvement de projets d'infrastructure dans le secteur de l'électricité et du transport ferroviaire et le recul des

Graphique 2. Taux de change effectifs et résultats à l'exportation



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317597>

achats de logements dû aux incertitudes entourant l'évolution des taxes sur le logement en 2014 ont également pesé sur les dépenses de capital. Face à cette situation, la consommation privée est le principal moteur de l'activité, grâce à l'impact de taux d'intérêt extrêmement bas sur la demande de biens durables et à la progression des revenus des ménages et des salaires réels, soutenue par des conditions favorables sur le marché du travail.

La croissance, qui a atteint environ 2½ pour cent en 2015, devrait se hisser à 3 % en 2016 et à 3¼ pour cent en 2017 (tableau 1). Le maintien d'une politique monétaire accommodante, un certain assouplissement de la politique budgétaire en 2016, la baisse des prix du pétrole, une nouvelle hausse cumulée de 14 % du salaire minimum en 2016-17 et la reprise attendue des marchés extérieurs vont stimuler la demande. L'investissement devrait s'affermir progressivement, soutenu par la levée des incertitudes sur la fiscalité immobilière, la volonté

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Prix courants milliards NIS	Variation en pourcentage, volumes (aux prix de 2010)				
PIB	1 001.0	3.4	2.6	2.4	3.1	3.3
Consommation privée	555.2	4.1	3.6	4.8	3.6	3.9
Consommation publique	222.8	4.1	3.3	1.7	3.0	2.6
Formation brute de capital fixe	1 001.0	3.7	-2.1	-1.7	2.4	4.5
<i>Dont : logement</i>	61.9	6.3	-0.5	1.7	4.0	4.9
<i>Non résidentiel et public</i>	144.3	2.5	-2.7	-3.2	1.7	4.3
Demande intérieure finale	984.2	4.0	2.4	2.8	3.2	3.7
Variation des stocks ¹	4.1	-0.4	0.5	0.9	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	988.3	3.6	2.9	3.7	3.2	3.7
Exportations de biens et services	369.0	0.1	1.7	-3.1	3.2	4.3
Importations de biens et services	356.2	0.5	3.0	0.9	3.9	5.5
Exportations nettes ¹	12.8	-0.2	-0.3	-1.3	-0.1	-0.4
Autres indicateurs (% de variation, sauf mention contraire)						
PIB potentiel	-	3.7	3.5	3.3	3.2	3.1
Écart de production ²	-	0.8	0.0	-0.9	-1.0	-0.8
Emploi ³	-	2.8	3.0	2.6	2.3	2.2
Taux de chômage ^{3, 4}	-	6.3	6.0	5.2	5.3	5.3
Déflateur du PIB	-	2.1	1.0	2.6	1.0	1.6
Indice des prix à la consommation	-	1.6	0.5	-0.5	0.6	1.5
Indice de base des prix à la consommation	-	0.9	0.9	0.5	0.7	1.5
Résultats à l'exportation	-	-2.3	-1.2	-5.4	-1.2	-1.0
Balance des opérations courantes ⁵	-	3.2	3.7	3.8	3.8	3.5
Solde financier des administrations publiques ⁵	-	-4.2	-3.5	-3.3	-3.6	-3.5
Solde sous-jacent des administrations publiques ²	-	-4.6	-3.6	-3.0	-3.3	-3.3
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques ²	-	-1.3	-0.5	0.0	-0.4	-0.5
Dette brute des administrations publiques ⁵	-	67.2	67.1	66.1	66.2	66.1
Dette nette des administrations publiques ⁵	-	62.5	63.0	62.5	62.9	62.8
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	-	1.3	0.5	0.1	0.6	1.4
Rendement des obligations d'État à dix ans, moyenne	-	3.8	2.9	2.1	2.9	3.4

1. Contributions aux variations du PIB réel, montant effectif dans la première colonne.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. Les données relatives à l'emploi et au chômage avant le 1^{er} trimestre 2012 sont issues d'une enquête trimestrielle sur la population active qui a, depuis, été remplacée par une enquête mensuelle, incluant plusieurs changements méthodologiques. Les données antérieures au 1^{er} trimestre 2012 ont été ajustées pour être compatibles avec la nouvelle série.

4. En pourcentage de la population active.

5. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques, n° 98.

des pouvoirs publics de stimuler la construction de logements et le lancement de nouveaux grands projets dans le secteur des hautes technologies. Le chômage restera bas sans exercer toutefois de tensions inflationnistes du fait du meilleur fonctionnement du marché du travail (voir ci-dessous). L'inflation devrait repartir légèrement à la hausse et s'établir dans la fourchette cible de 1-3 %, après que les effets temporaires des baisses des prix du pétrole, de l'électricité et de l'eau intervenues récemment se seront dissipés.

Ces perspectives sont toutefois sujettes à d'importants risques positifs et négatifs. L'initiative prise par les pouvoirs publics à l'automne 2015 pour lever les obstacles réglementaires qui freinaient le développement du secteur gazier depuis la fin de 2014 pourrait se traduire par une reprise plus rapide de l'activité. En tant que petite économie ouverte, Israël est dépendant de ses exportations et une reprise mondiale plus vigoureuse que prévu stimulerait la croissance et permettrait à la Banque d'Israël d'accélérer le retour de sa politique monétaire à une orientation neutre. Ce processus serait également facilité par une remontée des taux d'intérêt aux États-Unis, qui allégerait les tensions sur le shekel, bien que l'économie israélienne puisse aussi être indirectement pénalisée par d'éventuelles turbulences ultérieures sur les marchés émergents. Une détérioration de l'environnement extérieur – en Chine et/ou en Europe, par exemple – freinerait l'activité et accroîtrait les pressions déflationnistes. Ainsi, un nouvel assouplissement monétaire de la Banque centrale européenne en réponse à un ralentissement de l'activité dans la zone euro déprécierait l'euro vis-à-vis du shekel, ce qui nuirait à la compétitivité extérieure d'Israël et aurait pour effet de durcir les conditions monétaires. Dans ce cas, de nouvelles mesures de relance monétaire ne pourraient être envisagées sans tenir compte de leurs effets sur le marché immobilier. La hausse ininterrompue des prix des logements aggravent en effet les risques et les tensions dans l'économie. De plus, l'accélération prévue de la croissance pourrait être compromise en cas de persistance ou d'aggravation des tensions avec les Palestiniens. La croissance potentielle pourrait aussi ralentir plus que prévu si la hausse du salaire minimum pesait sur la création d'emplois. Enfin, les perspectives économiques sont sujettes à d'autres chocs potentiels significatifs, dont les effets sont difficiles à quantifier (tableau 2).

Tableau 2. **Chocs susceptibles d'affecter l'économie israélienne**

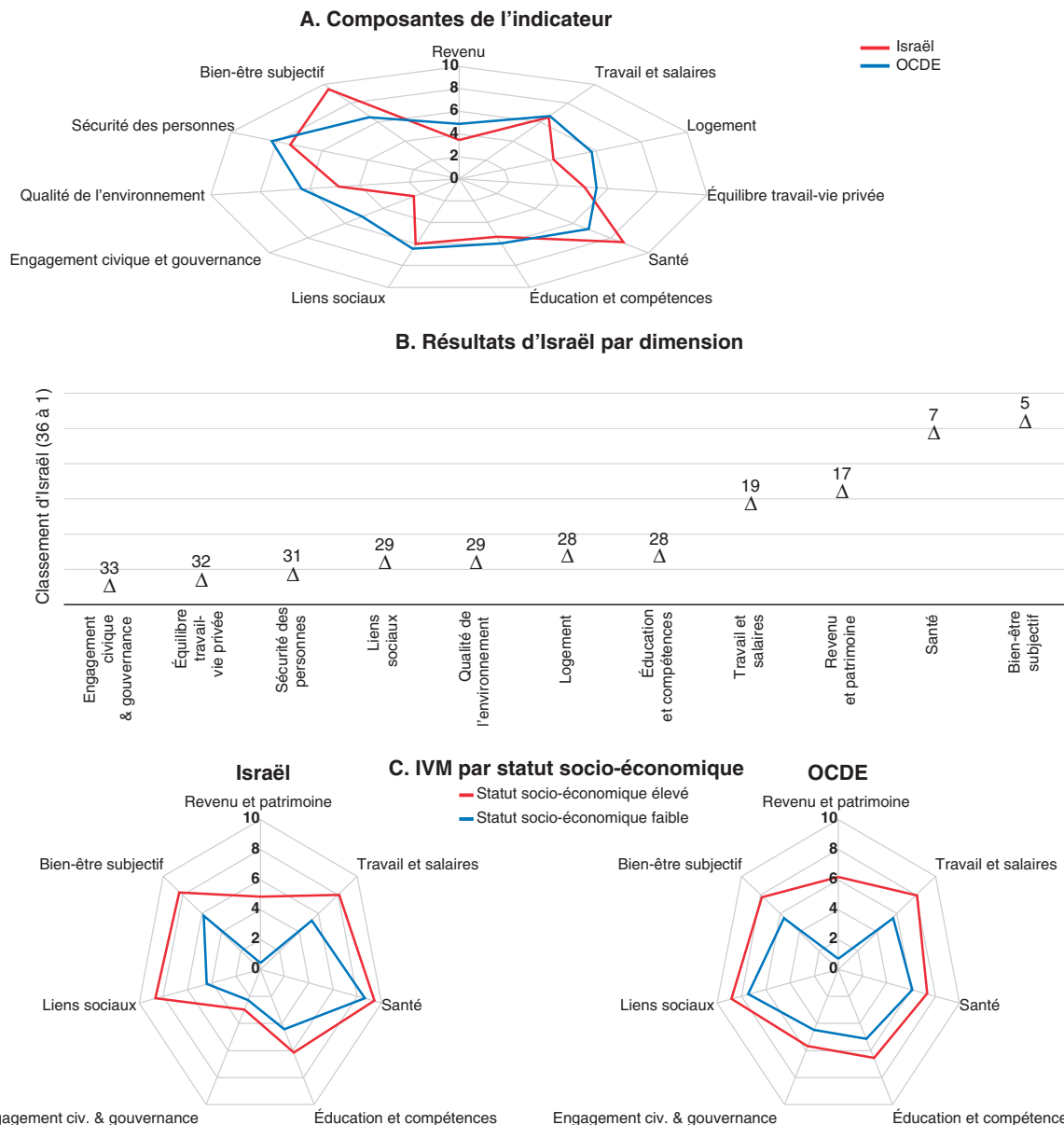
Choc	Impact possible
Tensions géopolitiques	Une intensification de l'instabilité géopolitique dans la région pourrait affaiblir à la fois la demande intérieure et extérieure, surtout si la campagne actuelle de boycott d'Israël venait à s'amplifier. Elle pourrait également entraîner une hausse des dépenses militaires, ce qui compliquerait le financement des dépenses civiles requises. À l'inverse, un rapprochement durable entre Israël et certains de ses voisins améliorerait le climat des affaires. Par exemple, selon RAND (2015), une solution au conflit avec les Palestiniens pourrait accroître le PIB par habitant israélien de 5 % sur 10 ans, principalement en stimulant le tourisme et en renforçant les échanges commerciaux et l'investissement à l'échelle régionale.
Découvertes de nouvelles ressources énergétiques	De nouvelles découvertes d'importants gisements de gaz et de pétrole permettraient d'attirer davantage d'investissements étrangers, de diversifier l'offre énergétique du pays et de doper les recettes fiscales (dont une bonne partie alimenterait le fonds souverain), les exportations et la croissance. Toutefois, la découverte récente du vaste gisement de gaz de Zorh dans les eaux égyptiennes pourrait restreindre les marchés d'exportation d'Israël et attiser la concurrence régionale dans ce secteur. D'un autre côté, elle pourrait faciliter le financement conjoint de l'infrastructure d'exportation dont le pays a besoin.
Forte hausse de l'immigration	Le sentiment accru d'insécurité perçu par la diaspora juive en Europe, estimée à 1.4 million de personnes en 2014 (DellaPergolla 2014), pourrait déclencher une nouvelle vague d'émigration vers Israël. Un afflux massif d'immigrants qualifiés, bien formés et aisés stimulerait la croissance, mais poserait aussi des problèmes d'absorption sur un marché du logement déjà tendu.
Regain de tensions sociales	Une reprise des mouvements sociaux qui ont éclaté en 2011 pourrait alimenter d'importantes revendications salariales et une hausse des dépenses sociales, ce qui accroîtrait les tensions budgétaires.

Réduire les clivages entre communautés

Les Israéliens sont généralement plus satisfaits de leur qualité de vie que les ressortissants de nombreux autres pays de l'OCDE ; ils enregistrent en particulier des résultats remarquables sur le plan de la santé (graphique 3, parties A et B). Le pays occupe


Graphique 3. L'indicateur du vivre mieux¹ (IVM) reflète la grande diversité de la population israélienne

Édition 2015



1. Chaque dimension du bien-être est mesurée à partir d'un à quatre critères de la série d'indicateurs du vivre mieux (IVM) de l'OCDE. Les indicateurs normalisés sont calculés en moyenne à l'aide de coefficients de pondération égaux. Les indicateurs sont normalisés pour s'établir entre 10 (meilleur résultat possible) et 0, selon la formule suivante : $(\text{valeur de l'indicateur} - \text{valeur minimum}) / (\text{valeur maximum} - \text{valeur minimum}) \times 10$. L'indicateur agrégé OCDE est pondéré par la population. Il est à noter que l'OCDE ne classe pas officiellement les pays selon leur performance IVM.

Source : OCDE (2015), *Indicateur du vivre mieux de l'OCDE*, www.oecdbetterlifeindex.org.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317605>

une position médiane parmi les pays membres en ce qui concerne l'emploi et le revenu, qui contribuent à une bonne qualité de vie : le niveau relativement bas des revenus en Israël comparativement à la moyenne de l'OCDE est compensé par une situation favorable au regard de l'emploi, grâce à un taux d'emploi moyen élevé et à un faible risque de chômage de longue durée. Toutefois, les conditions relatives au logement sont peu satisfaisantes. Le niveau élevé des prix immobiliers, conjugué à la grande taille des familles israéliennes en moyenne, se traduit par un nombre réduit de pièces d'habitation par personne. Des marges importantes d'amélioration existent en ce qui concerne l'éducation, l'environnement, l'équilibre travail-vie privée, la cohésion sociale et l'engagement civique (du fait d'une culture moins développée de concertation publique pour l'élaboration des lois). La sécurité pâtit de la situation géopolitique particulière du pays et de la menace d'actes terroristes, mais le taux des autres homicides est relativement bas.

À l'exception des résultats sur le plan de la santé, l'écart entre les catégories socio-économiques favorisées et défavorisées sur la plupart des dimensions du bien-être est au moins aussi prononcé en Israël que dans la moyenne de l'OCDE (graphique 3, partie C). Les inégalités en termes d'éducation et d'investissement en capital humain ont non seulement pour effet de réduire les opportunités des groupes défavorisés et de freiner leur mobilité sociale, mais aussi d'affaiblir la croissance (OECD, 2015a). Des écarts particulièrement importants existent aussi dans le domaine des liens sociaux. Cette situation semble symptomatique des liens limités existant entre les communautés haredim et arabes israéliennes et le reste de la population, dont témoignent une ségrégation géographique et la fréquentation d'écoles différentes, comme l'expliquaient les *Études économiques* précédentes. Or, de bonnes connexions sociales sont cruciales pour de nombreuses dimensions du bien-être, notamment pour éviter les risques de pauvreté.

Ce risque de pauvreté est particulièrement aigu parmi les haredim et les Arabes israéliens du fait de leur plus faible niveau d'études et du taux d'activité particulièrement bas des hommes haredim et des femmes arabes israéliennes (Chamlou et al., 2011). Parmi les Arabes israéliens, ces facteurs se traduisent par des scores très médiocres pour plusieurs dimensions du bien-être (OECD, 2015b). L'approbation du gouvernement d'un plan de NIS 15 milliards (1.3 % du PIB) sur 5 ans en faveur de la communauté arabe pour améliorer les logements, accroître l'investissement dans le domaine éducatif et subventionner les transports publics est de ce fait particulièrement bienvenu. En revanche, les haredim enregistrent un niveau moyen de bien-être inhabituellement élevé, compte tenu de l'importance qu'ils accordent aux valeurs spirituelles. Le taux de participation des haredim et des Arabes palestiniens au marché du travail est en hausse, grâce à l'appui d'un certain nombre d'initiatives publiques, y compris en matière d'éducation et d'accès au marché du travail. Les pressions exercées par les développements économiques globaux et l'importance croissante de l'éducation formelle pour assurer un niveau minimum de sécurité économique vont sans doute rendre nécessaires de nouvelles inflexions dans le mode de vie de ces communautés.

Selon les prévisions, d'ici 2060, les communautés haredim et arabes israéliennes représenteront la moitié de la population israélienne (graphique 1, partie H), et leur intégration dans la société et le monde du travail auront donc une importance croissante. Par exemple, le service militaire en Israël contribue à créer des liens sociaux étroits parmi ceux qui y participent, avec des bénéfices substantiels en termes d'insertion, d'emploi et de revenu (Asali, 2015). Or, les haredim et les Arabes israéliens en sont généralement dispensés. Une loi de 2014 instaure l'obligation pour les hommes haredim d'accomplir leur

service militaire à partir de 2017, mais son application a été affaiblie par des amendements récents qui ont repoussé sa mise en œuvre à 2020 et ont supprimé les sanctions pour ceux qui refusent de s'y soumettre.

Néanmoins, les communautés haredim et arabes israéliennes vivent de manière relativement isolée du reste de la population, et de nombreux électeurs sont réticents à accepter des niveaux de prélèvements fiscaux plus élevés pour développer les programmes sociaux et la redistribution des revenus en leur faveur (Dahan and Hazan, 2014 ; Alesina et al., 2001). Les autorités doivent donc envisager d'autres solutions pour renforcer le contrat social. Elles pourraient rendre obligatoire le service civil pour ceux qui n'effectuent pas leur service militaire. Pour l'heure, le service national volontaire (*sherut leumi*) permet aux jeunes gens de travailler dans des écoles, des administrations, des hôpitaux, des services gériatriques et avec des adolescents à risque, des communautés défavorisées et de nombreuses autres organisations à but non lucratif. Ce système octroie aux participants des droits comparables à ceux du service militaire (allocations, appartements dans les villes où ils sont affectés, gratuité des transports en train et autobus, accès aux programmes sociaux, etc.) et leur permet de se familiariser avec différents aspects de la société israélienne. Rendre ce service civil obligatoire pour ceux qui n'effectuent pas leur service militaire contribuerait à renforcer la cohésion sociale et serait aussi un moyen d'améliorer le niveau de formation et de compétences des participants, comme cela se pratique dans l'armée.

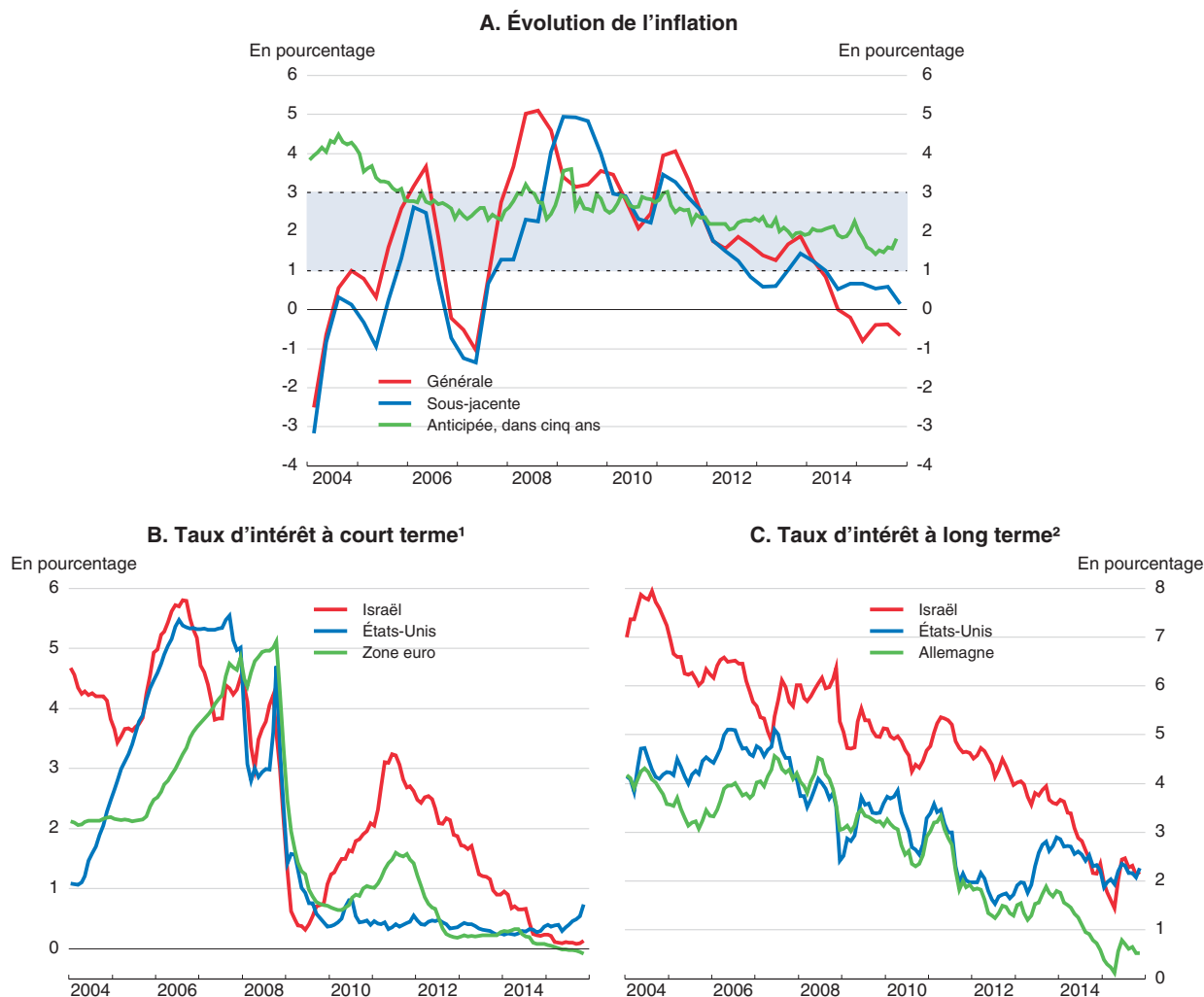
Maintenir l'orientation expansionniste de la politique monétaire et poursuivre la réduction de la dette publique

La politique monétaire dans un contexte difficile

Le principal objectif de la politique monétaire israélienne est de maintenir la stabilité des prix, définie comme une progression des prix à la consommation comprise dans une fourchette de 1 à 3 % par le biais d'un régime de ciblage de l'inflation, qui joue un rôle important d'ancrage nominal pour la formation des prix et des salaires. La Banque d'Israël a éprouvé des difficultés à atteindre cet objectif au cours des deux dernières années. L'inflation n'a pas cessé de fléchir depuis la fin 2013 et le niveau global des prix reculait de quelque 0.5 % en glissement annuel à la mi-2015 (graphique 4, partie A). Cette évolution est due seulement en partie à la chute des prix des importations et du pétrole et à des facteurs temporaires, comme la baisse des tarifs de l'eau et de l'électricité fin 2014 et, début 2015, le recul de l'inflation globale de 0.4 point. L'inflation sous-jacente a également décliné, mais semble s'être stabilisée autour de 0.5 % en glissement annuel. Les anticipations d'inflation restent relativement stables, bien qu'elles s'inscrivent en baisse selon certains indicateurs.

La Banque d'Israël a réduit son taux directeur depuis la fin 2011 pour le porter à un niveau historiquement bas de 0.10 % en mars 2015 (graphique 4, partie B), et elle a repris ses interventions sur le marché des changes pour limiter les tensions sur le shekel. À cela s'ajoute le programme d'achats de devises visant à limiter les risques d'appréciation de la monnaie, ou de « syndrome hollandais », lié à l'incidence de la production de gaz naturel entamée en mars 2013 sur la balance des paiements. Compte tenu des politiques monétaires résolument expansionnistes des grandes banques centrales des pays de l'OCDE et de l'évolution financière incertaine dans la zone euro, la Banque d'Israël devait agir pour éviter l'appréciation inopportune de la monnaie et atténuer les fluctuations excessives du taux de change. Cette politique expansionniste reste appropriée pour soutenir l'activité et les exportations jusqu'à ce que l'inflation revienne dans la fourchette

Graphique 4. Indicateurs de la politique monétaire



1. Taux interbancaire à trois mois.

2. Taux des obligations d'État à 10 ans.

Source : Banque d'Israël ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

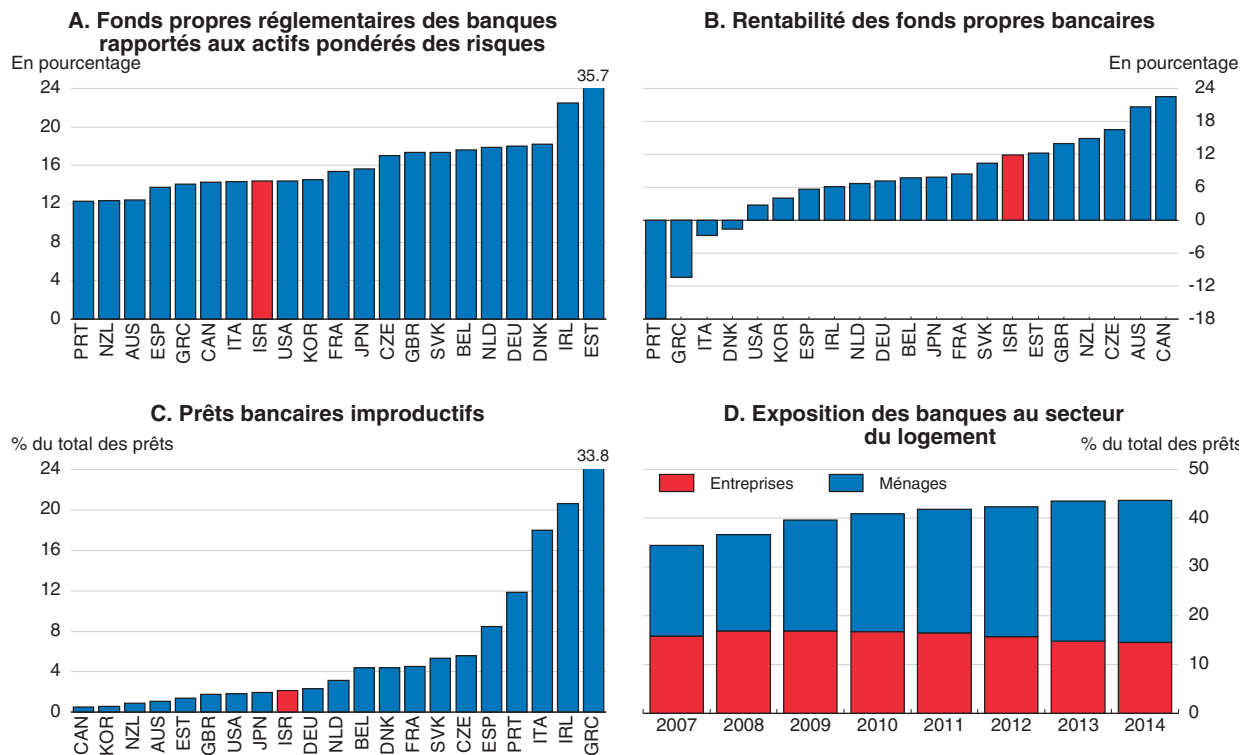
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317617>

cible et que l'environnement extérieur autorise une hausse des taux d'intérêt. Il est probable que les autorités américaines vont bientôt commencer à relever leurs taux directeurs, alors que la Banque centrale européenne pourrait au contraire opter pour une politique encore plus expansionniste. Il est difficile de prévoir l'impact d'une telle combinaison sur l'économie israélienne. Dans des circonstances « normales », l'incidence de cette évolution sur le cours de la monnaie devrait être fonction des pondérations contenues dans le taux de change effectif nominal (soit 26½ pour cent pour le dollar comme pour l'euro). Toutefois, lors de la dernière crise du « taper tantrum », Israël a en réalité enregistré des entrées de capitaux. Si d'autres mesures de relance s'avèrent nécessaires, il faudra prendre en compte leurs effets secondaires potentiels sur le marché du logement très dynamique ainsi que les problèmes posés par l'adoption de mesures non conventionnelles (Rawdanowicz et al., 2013 ; BoI, 2015b ; White, 2015).

Préserver la stabilité financière

Le ratio de capitalisation et la rentabilité des banques sont satisfaisants, et le pourcentage de prêts improductifs reste faible (graphique 5, parties A, B et C). Toutefois, le maintien prolongé de faibles taux d'intérêt directs tire les prix des actifs financiers et immobiliers à la hausse (BoI, 2015c). Conjuguée à une réaction limitée du côté de l'offre, cette situation a contribué à une augmentation des prix des logements de quelque 65 % en termes réels depuis 2007. En outre, l'exposition des banques au secteur immobilier n'a cessé de croître entre 2007 et 2014, passant de 34 % à 44 % du total des prêts (partie D).

Graphique 5. Indicateurs financiers, 2014¹



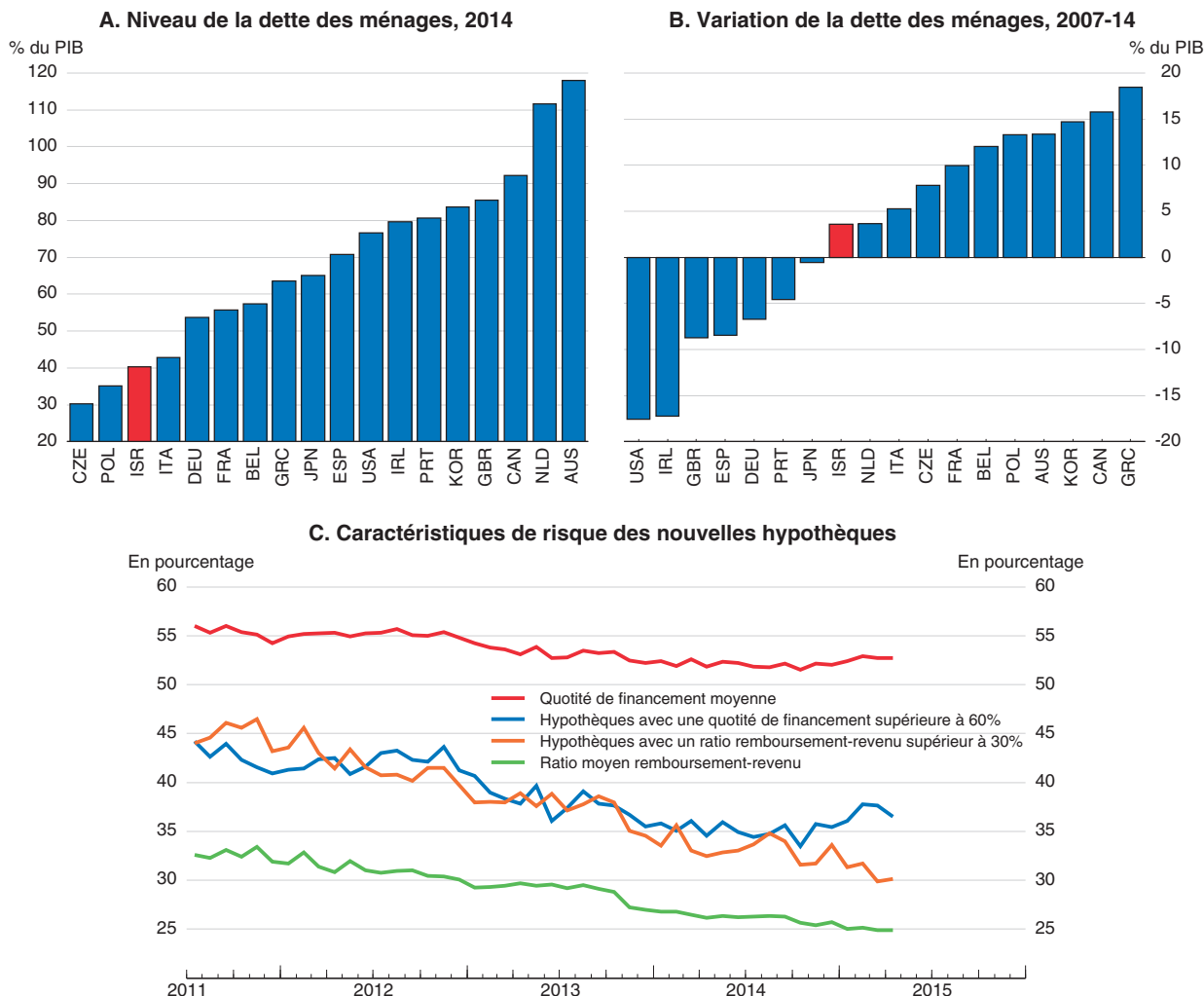
1. Données de 2013 pour la France et la Corée.

Source : FMI, Base de données des indicateurs de solidité financière ; Banque d'Israël, Information on the Banking Corporations – Credit, tableau IV-4.1.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317627>

Pour réduire les risques liés à la stabilité financière, la Banque d'Israël a adopté dès 2009 plusieurs mesures macro-prudentielles, sous forme de limitations quantitatives (ratio prêt-valeur et ratio de remboursements-revenus) et de restrictions applicables au coût du crédit immobilier pour les banques (exigences de fonds propres et de réserves supplémentaires). Ces mesures ont réduit les profils de risques des nouveaux emprunts hypothécaires (graphique 6). La Banque d'Israël a récemment mené des tests de résistance, basés sur une forte dégradation du marché du logement et une récession marquée, qui ont souligné l'importance de ces mesures macro-prudentielles pour doter les banques des capacités d'absorption suffisantes des pertes considérables que de tels chocs impliqueraient (BoI, 2015c). La Banque d'Israël s'est déclarée à juste titre prête à prendre des mesures macro-prudentielles supplémentaires sur le marché du logement, au cas où les risques pesant sur le système financier augmenteraient.

Graphique 6. Les ménages sont peu endettés, et le profil de risque des nouveaux prêts hypothécaires a été réduit



Source : Banque des règlements internationaux, Credits to Non-Financial Private Sector Statistics ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques ; Banque d'Israël.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317637>

Les risques ne se limitent pas au secteur du logement. Les obligations d'entreprises, qui représentaient 28 % du financement des entreprises israéliennes fin 2013, sous-évaluent probablement les risques du fait du maintien de taux d'intérêt bas et de la recherche de rendements élevés par les investisseurs : les écarts de rendement entre obligations d'entreprises et obligations d'État comparables ont été très minimes au cours des deux dernières années (BoI, 2015d). Si ces écarts devaient s'amplifier, les entreprises pourraient se heurter à un resserrement de l'offre de crédit et à des difficultés de refinancement de la dette. En outre, l'émergence d'un marché gris pour l'octroi de financements non institutionnels, réunissant créanciers et emprunteurs en interaction directe grâce aux avancées technologiques, peut créer de nouvelles fragilités (BoI, 2015e), bien que ce marché non réglementé et non surveillé ne représente jusqu'à présent que 1 à 2 % du PIB.

Les autorités ont pris plusieurs mesures pour tenter de répondre à ces problèmes. Elles ont durci les règles applicables aux obligations d'entreprises (examinées dans l'Étude de

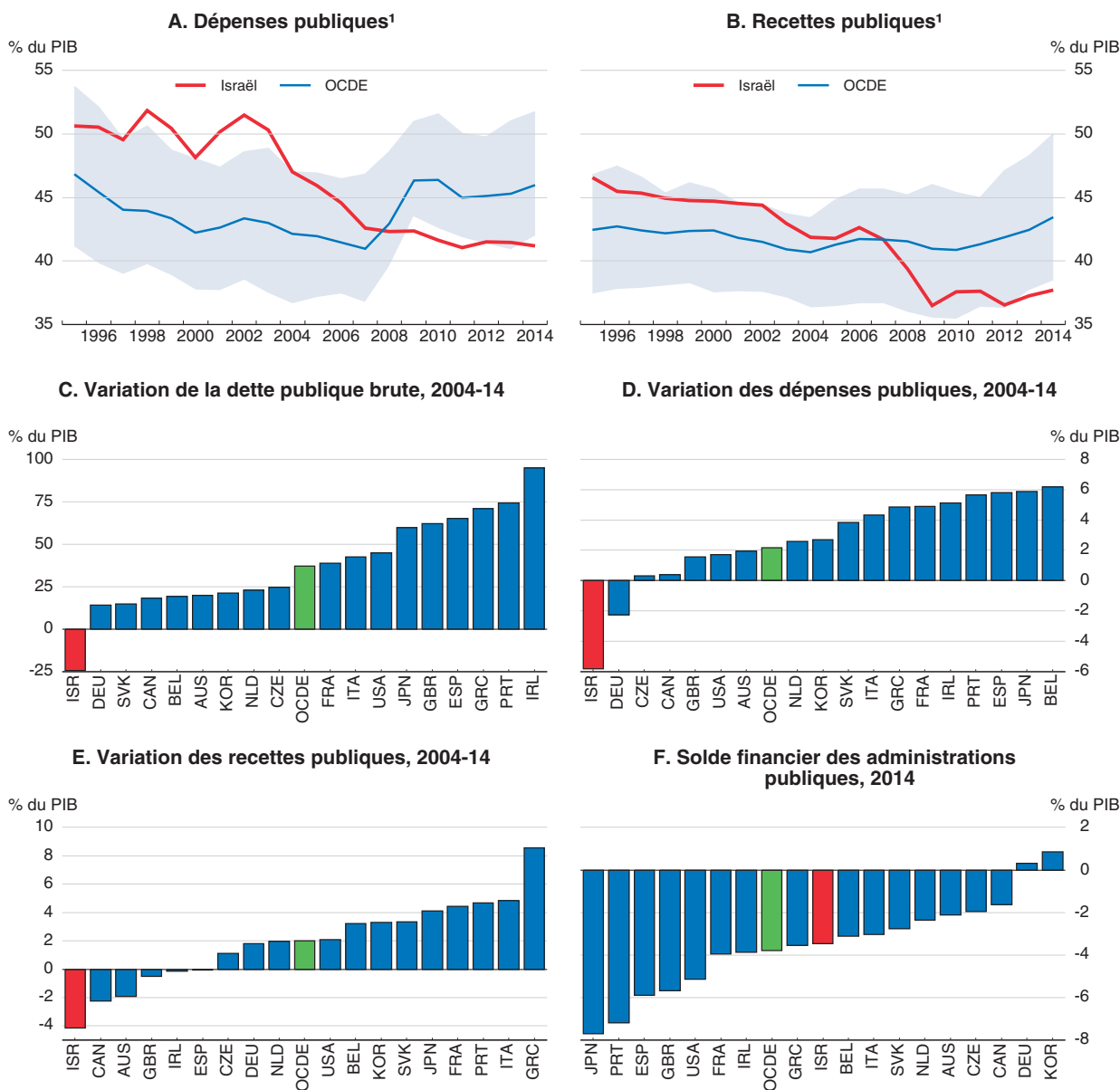
2011). Récemment, la Banque d'Israël a également demandé aux banques de communiquer des renseignements plus détaillés sur leurs risques liés au crédit non hypothécaire vis-à-vis des ménages, au regard de son expansion rapide. En novembre 2014, une commission d'experts (la commission Andorn) a recommandé d'améliorer les procédures de règlement des dettes, notamment en instaurant un dialogue précoce entre une entreprise en difficulté financière et ses détenteurs d'obligations, et en augmentant la transparence concernant les conséquences juridiques pour les entreprises incapables de rembourser leurs emprunts en temps voulu. Une autre instance (la commission Goldschmidt) a examiné le canal du prêt direct par les compagnies d'assurance. En avril 2014, elle a recommandé de définir des critères régissant l'examen et le contrôle du crédit, d'améliorer la fourniture d'informations sur les emprunteurs et de durcir les obligations déclaratives vis-à-vis de l'autorité de tutelle des assurances. Il serait souhaitable que le Parlement donne suite aux recommandations de ces deux commissions. Cette initiative devrait être complétée par une étude du marché du crédit entre particuliers afin d'en déterminer les modalités de réglementation et de supervision, tout en trouvant les moyens de répondre aux besoins qui ont conduit à sa création. Il faudrait renforcer la coordination entre les instances de régulation financière au sein de la Banque d'Israël, du ministère des Finances et de l'Autorité israélienne des valeurs mobilières, ainsi que le préconisaient les *Études* précédentes (OCDE, 2011 et 2013a).

Réexaminer le cadre de la politique budgétaire en vue de mieux répondre aux besoins socio-économiques du pays

La politique budgétaire israélienne s'appuie sur une stratégie de désendettement, encadrée depuis 2004 par une règle de réduction du déficit qui prévoit un plafonnement de la croissance des dépenses de l'État. Le plafond des dépenses a été révisé à plusieurs reprises (IMF, 2014) et limite désormais la hausse annuelle des dépenses à 2.6 % en termes réels. L'objectif de déficit de l'administration centrale, qui complète cette règle de dépenses, est un objectif sur plusieurs années, généralement révisé par chaque nouveau gouvernement. Le but ultime est de ramener la dette à 60 % du PIB d'ici 2020 et à 50 % à plus longue échéance, niveau cohérent avec le calcul effectué par l'OCDE de cibles d'endettement raisonnables pour Israël (Fall et al., 2015). Cette stratégie budgétaire a permis un assainissement remarquable des finances publiques. Les dépenses, les recettes et la dette publiques ont reculé de façon plus marquée que dans les autres pays de l'OCDE depuis dix ans (graphique 7). En outre, les recettes et les dépenses publiques en proportion du PIB sont aujourd'hui largement inférieures à la moyenne de l'OCDE, alors qu'elles étaient proches de cette moyenne, voire supérieures, jusqu'en 2007.

Néanmoins, il est de plus en plus difficile aux autorités de poursuivre leurs objectifs de réduction de la dette et du déficit en recourant à de nouvelles baisses des dépenses. Après les élections de mars 2015, les dépenses et les déficits pour la période 2015-16 ont été révisés à la hausse dans le projet de budget (graphique 8). L'augmentation réelle des dépenses en 2015 et 2016 devrait largement dépasser le plafond de 2.6 % du fait des hausses de dépenses pour l'éducation et le domaine social pour les familles, les basses pensions de retraite, les subventions aux logements et les soldes versées aux jeunes personnes faisant leur service militaire. En réaction à des recettes fiscales plus abondantes que prévu collectées depuis le début de 2015, le gouvernement a également ramené le taux de TVA de 18 % à 17 % en octobre 2015 (pour un coût équivalent à 0.4 % du PIB) et abaissé l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui passera de 26.5 % à 25 % (pour un coût de 0.1 % du PIB) à compter de janvier 2016. La hausse du déficit qui en résultera signifie que le ratio dette-PIB ne diminuera

Graphique 7. Les comptes des administrations publiques se sont améliorés



1. Les zones ombrées dans les parties A et B correspondent à la fourchette du 25^e au 75^e centile des données disponibles pour les pays de l'OCDE.

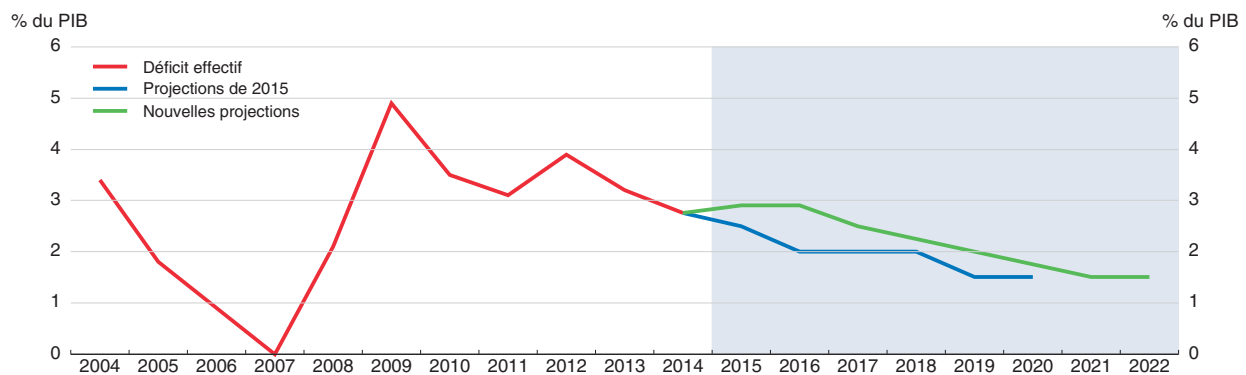
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317640>


probablement pas dans les deux prochaines années. De manière générale, la prudence voudrait que les autorités se gardent d'utiliser un excédent inattendu de recettes pour financer des baisses d'impôts discrétionnaires, mais l'emploi au contraire à résorber le déficit et la dette. Cependant, si les risques négatifs entourant cette prévision se concrétisent, il y aura de bonnes raisons de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

L'amélioration de la planification budgétaire à moyen terme fournirait un appui à la stratégie de réduction de la dette. Compte tenu du bas niveau des recettes publiques, les tensions qui s'exercent en permanence sur les dépenses accroissent le risque de recourir à

Graphique 8. Révision des objectifs budgétaires à moyen terme



Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317655>

des montages comptables et augmentent les incitations à surestimer certaines recettes, ce qui peut à terme affaiblir l'utilité des règles budgétaires existantes (BoI, 2015f ; Flug, 2015). Pour limiter les ingérences politiques, la structure hiérarchique au sein du ministère des Finances a été réexaminée en 2012 dans le but de soustraire le département des prévisions à l'influence ministérielle, avec des résultats satisfaisants à ce jour. Il faudrait effectuer un suivi de la situation et, si les nouvelles procédures garantissant l'indépendance du processus de prévision étaient menacées, les autorités devraient envisager de confier cette fonction à un conseil budgétaire indépendant, comme cela se pratique dans d'autres pays de l'OCDE (Royaume-Uni ou Pays-Bas).

Plus récemment, un projet de loi accompagnant le budget 2015-16 prévoit d'encadrer les possibilités de révision des engagements financiers de l'État sur un horizon mobile de quatre ans. L'État ne pourrait pas engager de nouvelles dépenses ou réduire les impôts si cela entraîne une violation de la règle de dépenses pluriannuelle ou du plafond de déficit. L'adoption de ce mécanisme pluriannuel, qui renforcerait la transparence des décisions budgétaires et, partant, la viabilité des objectifs budgétaires à moyen terme, devrait être vivement encouragée.

Le déficit budgétaire structurel est actuellement trop élevé pour permettre une réduction substantielle de la dette publique et doit par conséquent être mieux contrôlé. Étant donné le faible niveau des dépenses civiles, la réduction du déficit devrait passer avant tout par une hausse des recettes. Augmenter les impôts s'avère politiquement délicat. Néanmoins, comme le suggérait l'Étude de 2013 (OECD, 2013a), les autorités devraient privilégier les mesures procurant un double avantage, par exemple en accordant la priorité à la fiscalité écologique pour lutter à la fois contre les émissions de GES et contre les encombrements. Israël doit également poursuivre ses efforts louables pour combattre l'évasion fiscale. Supprimer les dépenses fiscales inefficaces est un autre bon moyen de dégager des recettes. L'exonération de TVA sur les fruits et légumes, par exemple, a certes des effets positifs sur la redistribution, mais elle devrait être remplacée par des instruments, tels que l'impôt négatif sur le revenu, qui ciblent plus efficacement les pauvres (OECD, 2014a). La suppression des allègements fiscaux au titre de l'acquisition de véhicules de société permettrait aussi de mobiliser des recettes tout en ménageant l'environnement.

Restreindre la progression des dépenses réelles de l'État à 2,6 % par an, soit en dessous de la croissance tendancielle de l'économie estimée à 3-3½ pour cent, conduirait à réduire

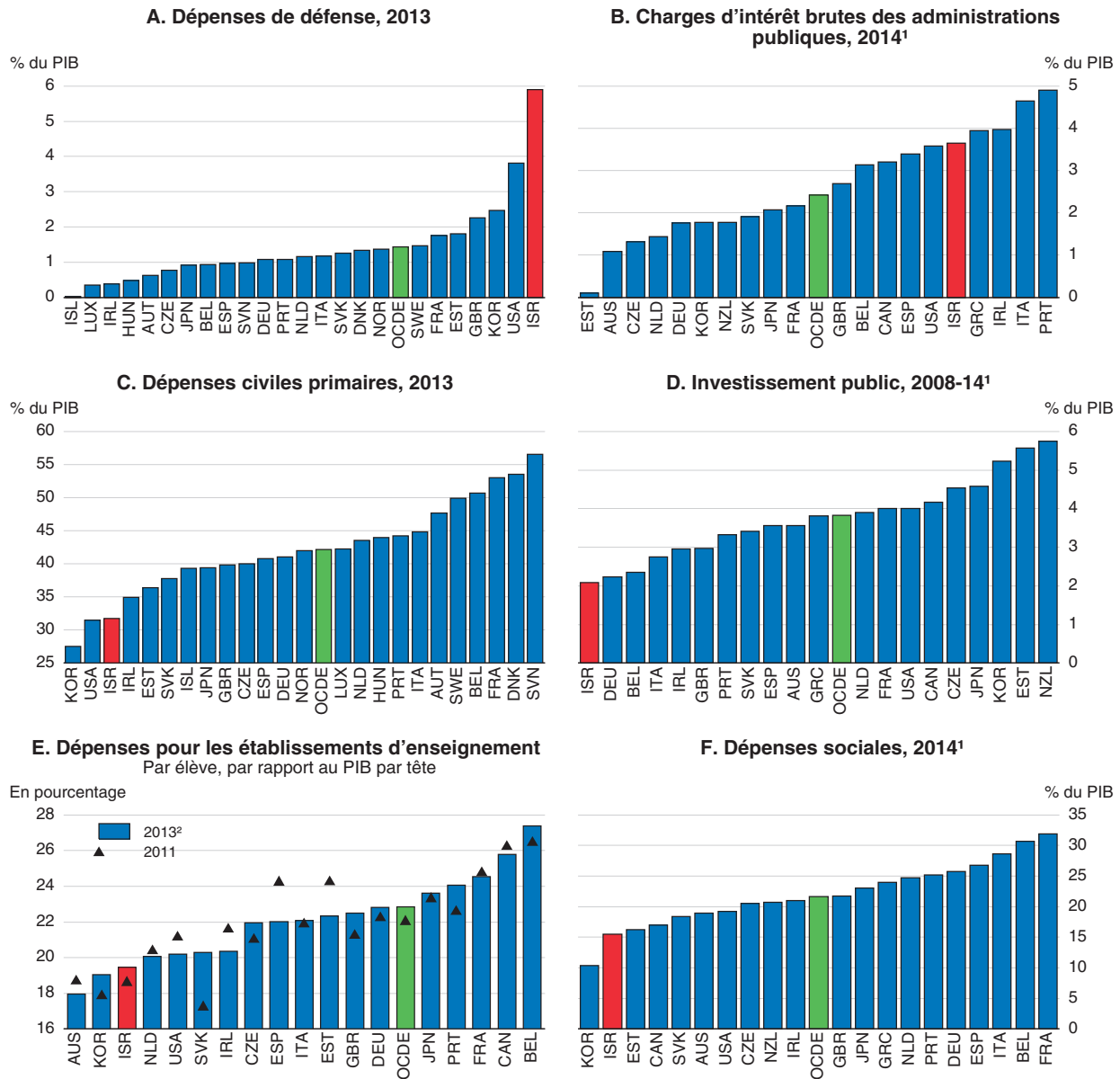
davantage encore la part des dépenses publiques dans le PIB. Cette stratégie a permis d'assainir les finances publiques et d'améliorer les résultats macroéconomiques, en partie en contribuant à réduire la prime de risque sur les emprunts à long terme de l'État (Brender and Ribon, 2015). Toutefois, elle a aussi lourdement pesé sur les dépenses civiles en raison du poids incompressible des dépenses militaires et des paiements d'intérêt sur la dette publique (graphique 9, parties A, B et C). Cela a nui en particulier aux investissements publics (partie D) et au développement des infrastructures (BoI, 2015a). Les dépenses publiques d'éducation, mesurées par élève, sont aussi plus faibles que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (partie E), de même que les dépenses sociales (partie F). Dans un contexte budgétaire extrêmement tendu, de nouveaux efforts sont nécessaires pour que la dépense publique soit plus efficace. Après l'examen des dépenses de défense effectué récemment par un panel spécialisé (la commission Locker), un débat s'est ouvert, par exemple, sur les moyens d'améliorer l'efficacité de ces dépenses. Des gains d'efficacité sont également possibles dans le domaine des achats publics (voir ci-après). Si l'on parvient à faire des économies sur les dépenses militaires et le service de la dette, et si les recettes sont suffisantes, les dépenses civiles consacrées à l'éducation, aux infrastructures et à la lutte contre la pauvreté pourront être augmentées, tout en maintenant un secteur public de taille relativement réduite.

L'effet positif sur la croissance et, de façon plus générale, sur le bien-être de dépenses publiques mieux ciblées ne doit pas être sous-estimé, comme le montre l'exemple du transport ferroviaire urbain. De meilleures infrastructures dans ce domaine procureraient de multiples avantages, à commencer par une réduction de la congestion urbaine, dont le coût est estimé à 1.5 % du PIB par an (State of Israel, 2012), grâce à des gains de temps et de productivité (Ben-David, 2013). Le développement du transport ferroviaire urbain serait aussi bénéfique pour l'environnement puisqu'il aiderait à réduire les émissions de GES et la pollution locale. De plus, une infrastructure de transport public de bonne qualité et fiable aiderait à réduire la pénurie de logements, faciliterait la vie dans des zones où l'immobilier est plus abordable et encouragerait la participation au marché du travail de ceux qui vivent dans des régions reculées.

Réformes visant à améliorer la productivité pour une croissance plus forte et plus inclusive

L'écart de revenu entre Israël et les pays de l'OCDE les plus performants s'est resserré au cours de la dernière décennie, principalement du fait de la progression du taux d'emploi. Néanmoins, la convergence de la productivité avec les pays les plus avancés reste lente (graphique 10, partie A), ce qui est paradoxal compte tenu de l'excellente réputation d'Israël dans le domaine de l'innovation. Avec la disparition progressive des avantages ponctuels de la hausse des taux d'emploi, améliorer la productivité constitue un enjeu essentiel qui devrait mobiliser en permanence les autorités. Pour y parvenir, il faudra agir dans plusieurs domaines, parmi lesquels le capital humain joue un rôle déterminant, notamment pour les catégories défavorisées, comme l'explique l'*Étude* de 2011 (OECD, 2011). Israël doit également moderniser ses infrastructures de transport (Ben-David, 2013) et intensifier la concurrence sur les marchés de produits, surtout dans les secteurs abrités de l'économie qui affichent un déficit d'efficacité depuis une vingtaine d'années (partie B). De plus, il est impératif de lever les obstacles qui protègent les marchés et de promouvoir une réglementation inspirée des bonnes pratiques afin d'insuffler l'élan nécessaire pour investir, innover et favoriser la diffusion du savoir parmi les entreprises et leur permettre de créer des produits et des


Graphique 9. La réduction des dépenses publiques a entraîné des dépenses insuffisantes dans certains secteurs clés



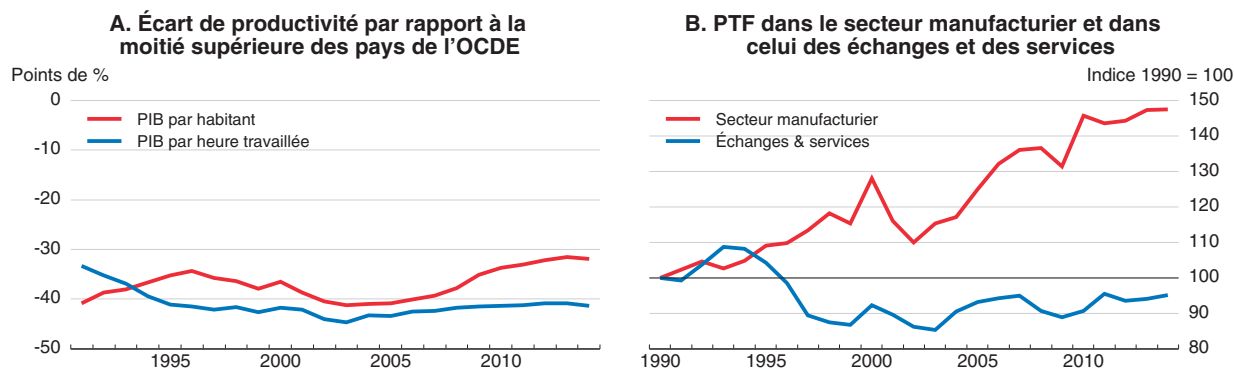
1. Ou dernière année disponible.

2. Données de 2012 pour l'Australie, le Canada et le Chili et 2014 pour Israël. Les données pour 2013/2014 des dépenses publiques pour les établissements d'enseignement sont estimées à partir du taux de croissance des dépenses publiques en éducation de 2013. Le nombre d'élèves pour 2013 est estimé à partir du taux de croissance moyen de 2010-12 du nombre des élèves en équivalents plein temps.

Source : OCDE (2015), *Regards sur l'éducation 2015* ; OCDE, *Bases de données des comptes nationaux, des Perspectives économiques et des dépenses sociales*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317669>

services de meilleure qualité à moindre coût (OECD, 2015c). Cela implique de réaliser une évaluation détaillée et systématique des paramètres de la politique microéconomique et de la réglementation au moyen d'une analyse indépendante et rendue publique. De ce point de vue, l'initiative du ministère des Finances prise en décembre 2015 pour créer une

Graphique 10. **Écart de productivité et PTF**

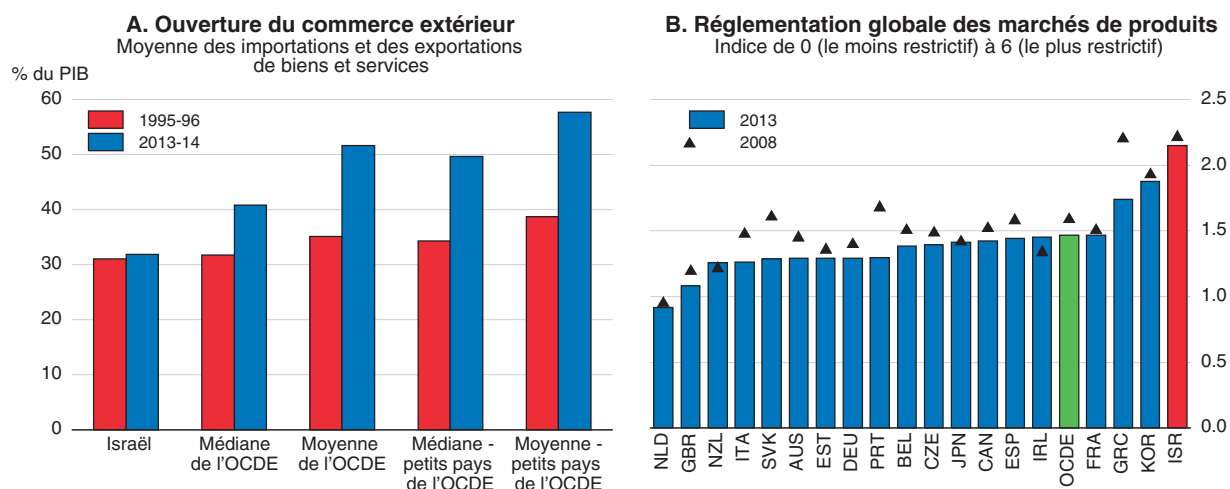
Source : OCDE, Bases de données des comptes nationaux et sur la productivité ; G. Brand (2015), « The Evolution of the College Wage Premium in the Israeli Labor Market Supply and Demand Factors » (en hébreu), Milken Institute

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317671>

commission présidée par son Directeur général afin de faire des recommandations pour renforcer la productivité d'ici le 1^{er} avril 2016 est particulièrement bienvenue.

Renforcer la concurrence dans les secteurs abrités de l'économie

En Israël, les marchés de produits sont caractérisés par : i) une ouverture au commerce extérieur relativement faible (graphique 11, partie A) ; ii) l'existence d'oligopoles et de monopoles sur plusieurs marchés ; et iii) une réglementation très éloignée des meilleures pratiques (partie B) – les indicateurs israéliens de la restrictivité des échanges de services et de la réglementation des marchés de produits sont les plus restrictifs de l'OCDE (voir ci-dessous). Les progrès en termes absolus semblent limités jusqu'en 2013 et même plus récemment, ce dont témoigne le recul du pays de la 30^e à la 40^e place dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale entre 2008 et 2015.

Graphique 11. **L'ouverture aux échanges est plutôt faible et la réglementation des marchés des produits plutôt stricte**

Source : OCDE, Bases de données des Perspectives économiques et sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317685>

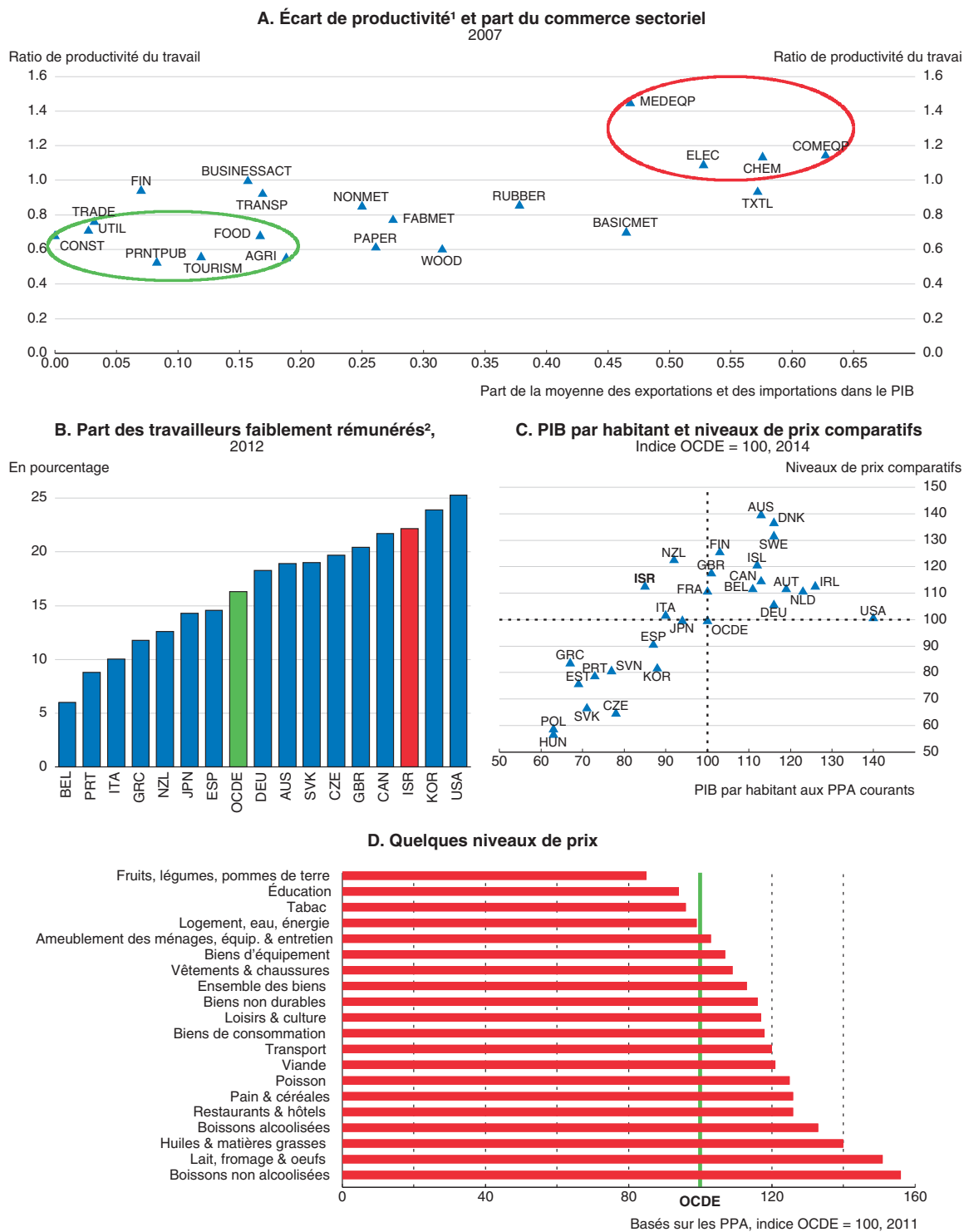
L'un des principaux enjeux des réformes structurelles en Israël est d'accroître la concurrence et l'efficacité dans les secteurs abrités de l'économie : l'écart d'efficience avec les secteurs exposés est en effet plus prononcé que pour la moyenne de l'OCDE (graphique 12, partie A). Ceci se traduit par des bas salaires pour une large proportion des travailleurs (partie B) et par des prix souvent élevés, même si cette situation reflète d'autres facteurs que le seul manque de concurrence (BoI, 2015a). Le coût de la vie est supérieur de 20 % à celui de l'Espagne et de 30 % à celui de la Corée, deux pays dont le PIB par habitant est comparable à celui d'Israël (partie C) ; les écarts de prix sont marqués par rapport à la moyenne de l'OCDE dans certains domaines, notamment l'alimentation (partie D). Les autorités ont lancé une série de réformes des marchés de produits ces dernières années, efforts qui doivent être poursuivis et intensifiés. La mise en place d'un environnement réglementaire plus favorable aux entreprises, représenté par la moyenne de l'OCDE, générerait une augmentation du PIB d'environ 3¼ pour cent au bout de 5 ans et de 5¼ pour cent au bout de 10 ans, soit un gain de croissance compris entre ¼ et ¾ point de pourcentage par an sur la période, selon les estimations de l'OCDE (voir plus loin l'annexe A.2), sous l'effet des gains de productivité et d'emplois mieux rémunérés. Ces effets estimés, qui ne donnent qu'un ordre de grandeur des avantages potentiels d'une réforme des marchés de produits, refléteraient essentiellement (60 %) les gains directs engendrés dans chaque secteur couvert par la réglementation plus favorable aux entreprises, tandis que le reste (40 %) correspondrait aux gains indirects enregistrés dans les secteurs situés en aval. Si ces estimations semblent raisonnables par rapport à celles qui ont été calculées pour d'autres pays de l'OCDE (Bourlès et al., 2010 ; Bouis and Duval, 2011 ; Anderson et al., 2014), il se peut toutefois qu'elles soient un peu surestimées du fait de l'échelonnement probable des réformes, dont même les plus ambitieuses sont souvent étalées dans le temps et ne produisent donc pas tout de suite leur plein effet.

Il est impératif de renforcer la concurrence étrangère pour rehausser l'efficacité des secteurs abrités. Bien que relativement bas, les droits de douane peuvent encore baisser (graphique 13, partie A). Surtout, il importe de réduire les obstacles non tarifaires qui sont plus contraignants que la moyenne de l'OCDE (parties B-D). En décembre 2014, le gouvernement a accepté les recommandations de la commission Lang pour alléger les procédures d'importation complexes et coûteuses, imposant par exemple une autorisation préalable et la conformité aux normes techniques israéliennes qui diffèrent souvent des standards internationaux. Un vaste plan a été lancé pour lever les obstacles réglementaires aux importations dans tous les ministères concernés. En outre, les autorités devraient revoir les multiples dispositions qui brident l'activité des prestataires de services étrangers en Israël, comme la limite maximale de 12 mois pour la durée initiale autorisée de séjour des personnes travaillant pour des entreprises étrangères.

Le niveau élevé des prix alimentaires a été l'un des déclencheurs des mouvements sociaux de 2011, et une intensification de la concurrence ferait baisser les coûts dans l'ensemble de la chaîne agroalimentaire :

- Le montant des aides agricoles a été ramené en dessous de la moyenne de l'OCDE, mais les interventions ayant un effet de distorsion – quotas, prix garantis, droits de douane – représentent toujours plus de 80 % des aides agricoles totales en Israël, contre environ 20 % aux États-Unis et dans l'Union européenne (OECD, 2014b). Par conséquent, pour le lait et la viande bovine par exemple, l'écart entre les prix de production intérieure et les prix internationaux était respectivement de 37 % et 73 % entre 2011 et 2013. Les projets actuels visant à remplacer les quotas, les prix garantis et les droits de douane par des paiements directs aux agriculteurs doivent être mis en œuvre comme prévu dans le

Graphique 12. **L'écart de productivité entre les secteurs protégé et non protégé est important, et les niveaux de prix sont élevés**

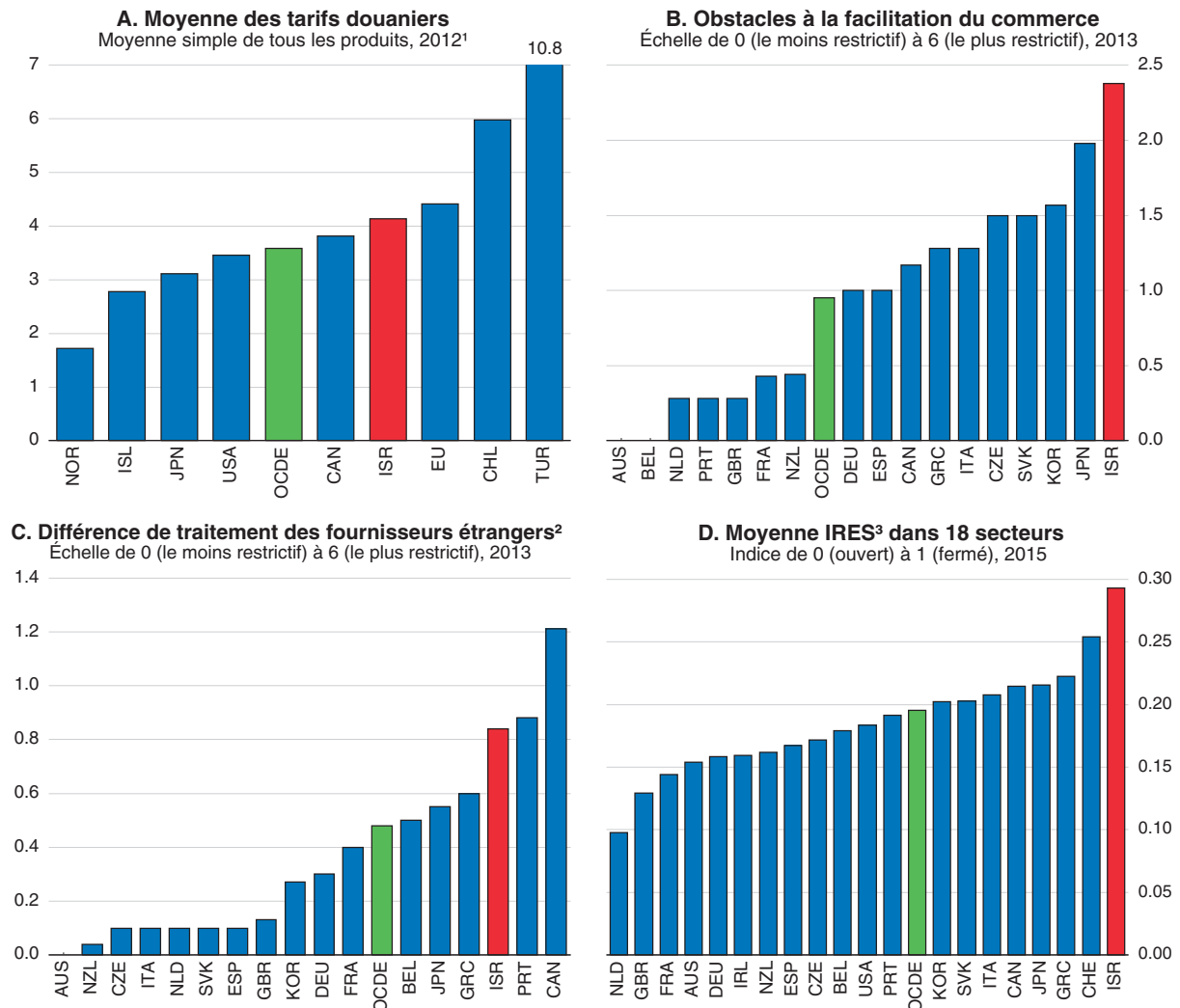


1. Écart entre Israël et la moyenne de l'OCDE. Pour plus de détails, voir le graphique 1.5.

2. Définis comme les travailleurs gagnant moins des deux tiers du salaire médian.

Source : OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi 2014* ; OCDE, *Bases de données sur les prix et des Principaux indicateurs économiques* ; Central Bureau of Statistics.

Graphique 13. Les obstacles tarifaires et non tarifaires sont importants




1. 2013 pour la Turquie.

2. Discrimination dont font l'objet les entreprises étrangères en matière d'impôts et de subventions, de marchés publics, de réglementation de l'entrée sur certains marchés, ainsi que de procédures de recours et autres.

3. Indice de restriction des échanges de services (IRES).

Source : CNUCED, base de données Trade Analysis and Information System (TRAINS) ; OCDE, Bases de données sur la réglementation des marchés de produits et de l'indice de restriction des échanges de services.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317708>

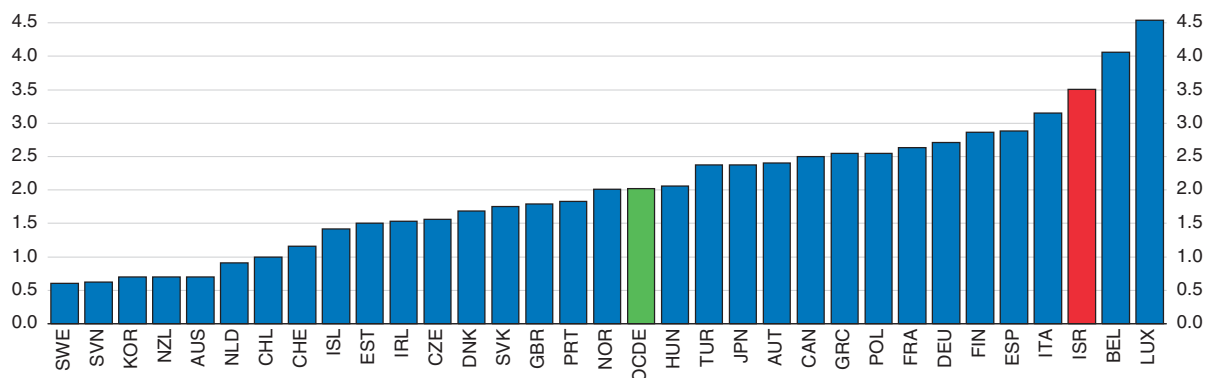
secteur de la production de lait de chèvre, puis étendus à l'ensemble du secteur agricole, même si cela doit avoir des conséquences budgétaires.

- Les obstacles non tarifaires liés aux réglementations sanitaires et les difficultés que pose la certification casher des produits importés sont considérables et renchérissent les prix de nombreux produits alimentaires importés (graphique 12, partie D). Les autorités ont l'intention d'adopter les règles des pays de l'UE pour les produits qui présentent de faibles risques sanitaires. Cette approche devrait être étendue aux produits « sensibles » – comme les produits laitiers, les œufs et la viande – qui représentent plus de la moitié du total des produits alimentaires importés, en appliquant les procédures d'importation en vigueur entre les pays de l'UE.


- La concentration est forte dans l'ensemble de la chaîne de valeur agroalimentaire. La transformation est dominée par deux entreprises qui, selon l'Autorité antitrust israélienne (AAI), occupent une position de monopole sur de nombreux segments du marché (chapitre 1). La distribution alimentaire, y compris l'ouverture de nouveaux commerces, est soumise à une réglementation plus restrictive que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 14), et les contrôles/supervisions des prix concernent près de 20 % des produits alimentaires composant le panier de l'IPC. Les autorités devraient appliquer leur décision récente de mettre fin à l'exemption du secteur de la volaille à la législation anti-monopole et procéder à un examen systématique de la réglementation couvrant d'autres secteurs, en s'inspirant de la méthode décrite dans le Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence de l'OCDE. De plus, il faudrait alléger les contraintes existantes à l'ouverture de nouveaux magasins ainsi que les restrictions spécifiques applicables aux grandes surfaces, et appliquer strictement les dispositions récentes adoptées pour favoriser la concurrence au niveau local dans le secteur de la distribution.

Graphique 14. La réglementation du commerce de détail est restrictive

Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé), 2013



Source : OCDE, Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

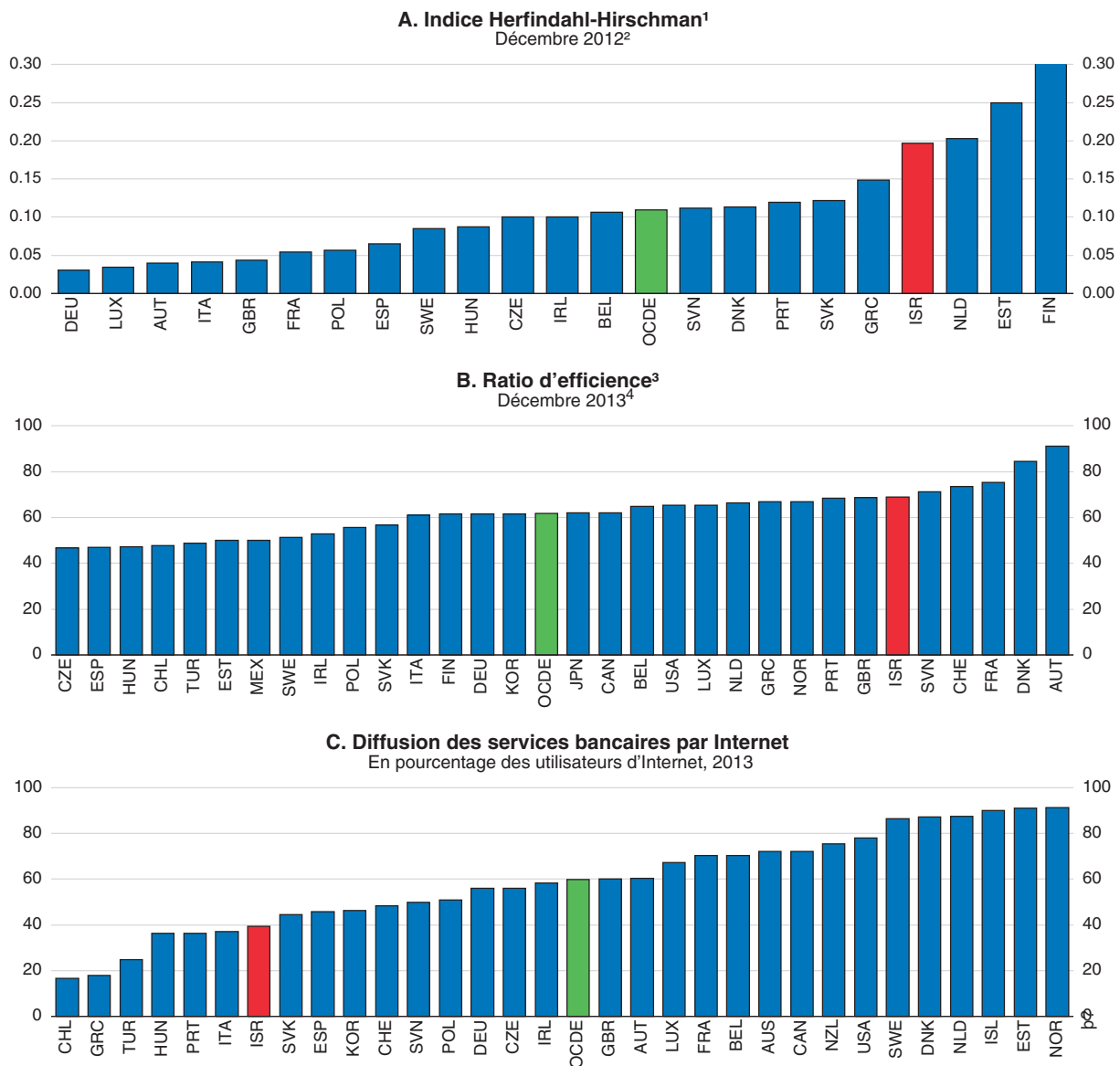
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317710>

Les interventions de l'État pourraient gagner en efficacité dans un certain nombre de domaines. Il faudrait par exemple accélérer la réforme des marchés publics qui vise à rationaliser et à standardiser les procédures, centraliser les commandes et développer l'usage de la passation électronique des marchés publics. L'utilisation de ces nouvelles procédures pourrait générer des économies comprises entre 12 % et 40 % (chapitre 1). Ces réformes devraient aussi être étendues aux administrations locales. Les procédures d'autorisations environnementales méritent aussi d'être simplifiées. L'engagement de l'État à réduire la charge réglementaire existante de 25 % entre 2015 et 2019 et à analyser systématiquement toutes les nouvelles lois susceptibles d'avoir un impact sur la concurrence d'ici le début de 2016 est bienvenu. Des analyses d'impact de la réglementation de qualité et une application stricte joueront un rôle essentiel pour garantir que les objectifs des pouvoirs publics sont atteints pour un coût minimum.

Le secteur bancaire est solide et stable, malgré un environnement mondial volatil et incertain, mais il se caractérise par une organisation oligopolistique, les deux principales banques contrôlant 57 % du marché. Les banques israéliennes sont moins efficaces que la moyenne des pays de l'OCDE, ont des dépenses de fonctionnement élevées et semblent


relativement peu enclines à innover et à proposer des services en ligne par exemple (graphique 15, partie C). Pour améliorer la concurrence, les autorités ont engagé en 2013 un programme de réforme basé sur les recommandations de la commission Zaken (BoI, 2012). Sa mise en œuvre (notamment en simplifiant le processus de changement de banque et en

Graphique 15. **Le secteur bancaire possède une structure de marché oligopolistique**



1. L'indicateur Herfindahl-Hirschman (HHI) mesure la taille des entreprises par rapport au secteur et révèle le degré de concurrence entre elles. Il est égal à la somme des carrés des parts de marché des plus grandes entreprises du secteur, les parts de marché étant exprimées en fractions. Il peut varier de 0 à 1. Pour ce graphique, le calcul de l'indice est basé sur le total des actifs des banques commerciales. Pour Israël, il est basé sur le total des actifs des banques commerciales, mais ne couvre pas l'activité des banques étrangères, alors que c'est le cas pour les autres pays.
2. Pour Israël, les données se réfèrent à décembre 2013.
3. Ratio du total des dépenses de fonctionnement à la somme des intérêts nets et des revenus hors intérêt.
4. Ou dernière donnée disponible.

Source : États financiers publiés pour Israël et Banque centrale européenne pour tous les autres pays pour le HHI ; FMI, base de données des Indicateurs de solidité financière ; OCDE (2014), *Measuring the Digital Economy : A New Perspective* et base de données des TIC ; Eurostat, statistiques sur la société de l'information et sources nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317726>

augmentant la transparence des tarifs) a jusqu'à présent produit des résultats positifs, avec une forte baisse des frais bancaires à la charge des ménages par exemple (Avisar, 2015). Il faudrait accélérer le déploiement des autres recommandations de la commission Zaken, favoriser l'entrée de nouveaux concurrents par exemple. Il faudrait lever les obstacles à l'entrée en créant un système élargi et ouvert de renseignements de crédit sur les ménages et les PME afin d'atténuer le handicap d'information des nouvelles institutions de crédit non bancaires et des petites banques par rapport aux banques en activité. Les autres mesures envisagées par une nouvelle commission (la commission Strum), constituée après les élections de mars 2015, comportent la création d'un système d'assurance-dépôts qui permettrait de renforcer les petites banques, et l'entrée d'entités institutionnelles et non bancaires sur les marchés des services bancaires et du crédit aux particuliers et aux PME. Ces nouvelles entités de prêt devront être supervisées pour des raisons prudentielles et de protection des consommateurs. Une troisième commission (la commission Baris) a récemment défini le cadre réglementaire des institutions de crédit non bancaires ; les modifications à apporter à la législation avaient déjà fait l'objet d'une consultation publique avant d'être approuvées par le gouvernement et soumises à la Knesset. Un autre moyen de stimuler la concurrence consisterait à utiliser les capacités actuelles de la banque postale. Les autorités pourraient autoriser les institutions financières non bancaires à accéder à son vaste réseau d'agences pour distribuer du crédit. À plus long terme, il faudrait renforcer encore davantage les capacités de la banque postale, afin qu'elle puisse devenir un concurrent plus efficace dans un plus large éventail de services financiers (là encore, sous réserve d'exercer une surveillance prudentielle adéquate).

Les réformes des industries de réseau menées depuis plusieurs années ont abouti à des baisses de prix significatives dans le transport aérien et sur le marché de la téléphonie mobile. La décision d'accroître la concurrence dans le secteur de l'internet fixe à haut débit grâce au dégroupage des boucles locales des réseaux des opérateurs historiques début 2015 a donné des résultats prometteurs. Les mesures prises pour restructurer l'opérateur public du secteur postal et améliorer son cadre réglementaire, accroître ses marges de gestion, le privatiser partiellement et ouvrir davantage ce marché à la concurrence vont permettre de mieux satisfaire la demande du public. Néanmoins, les avantages se concrétiseront uniquement si un régulateur indépendant peut garantir une application neutre et transparente du nouveau cadre réglementaire ; cela vaut aussi pour le secteur des télécommunications et d'autres industries de réseau (OECD, 2014c). La construction de deux nouveaux ports à Ashdod et Haïfa, qui seront gérés par des opérateurs privés distincts, devrait stimuler la concurrence et l'efficacité du fret maritime. Il faudra également moderniser les infrastructures des ports plus anciens pour leur permettre d'être compétitifs face aux nouveaux acteurs. En outre, il est possible d'accroître la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire toujours dominé par un monopole public.

Les changements nécessaires dans le secteur de l'électricité sont identifiés depuis 1996 dans la loi sectorielle, et impliquent la séparation des activités de production, de transport et de distribution. Or, ces changements n'ont pas été mis en œuvre, et la Compagnie d'électricité israélienne (CEI), entreprise publique verticalement intégrée, reste le principal acteur de ce marché. Les nouvelles tentatives de réforme en 2013-14 se sont heurtées à l'opposition des salariés de la CEI. Pourtant, la CEI est financièrement fragile (fin 2013, son endettement représentait plus de 2.5 fois son chiffre d'affaires annuel, soit 7 % du PIB), et elle est confrontée à l'émergence progressive mais inéluctable de producteurs privés indépendants et au développement de l'électricité produite avec des énergies renouvelables.

La mise en œuvre des réformes de la CEI pourrait s'appuyer sur une approche séquentielle visant d'abord à renforcer la transparence de sa gestion, puis à créer une structure de holding, et enfin à opérer une séparation entre ses activités de production et de gestion du réseau électrique (PUA, 2014). Il faudra aussi veiller à préserver l'indépendance du régulateur du secteur, éventuellement en précisant son mandat et ses objectifs.

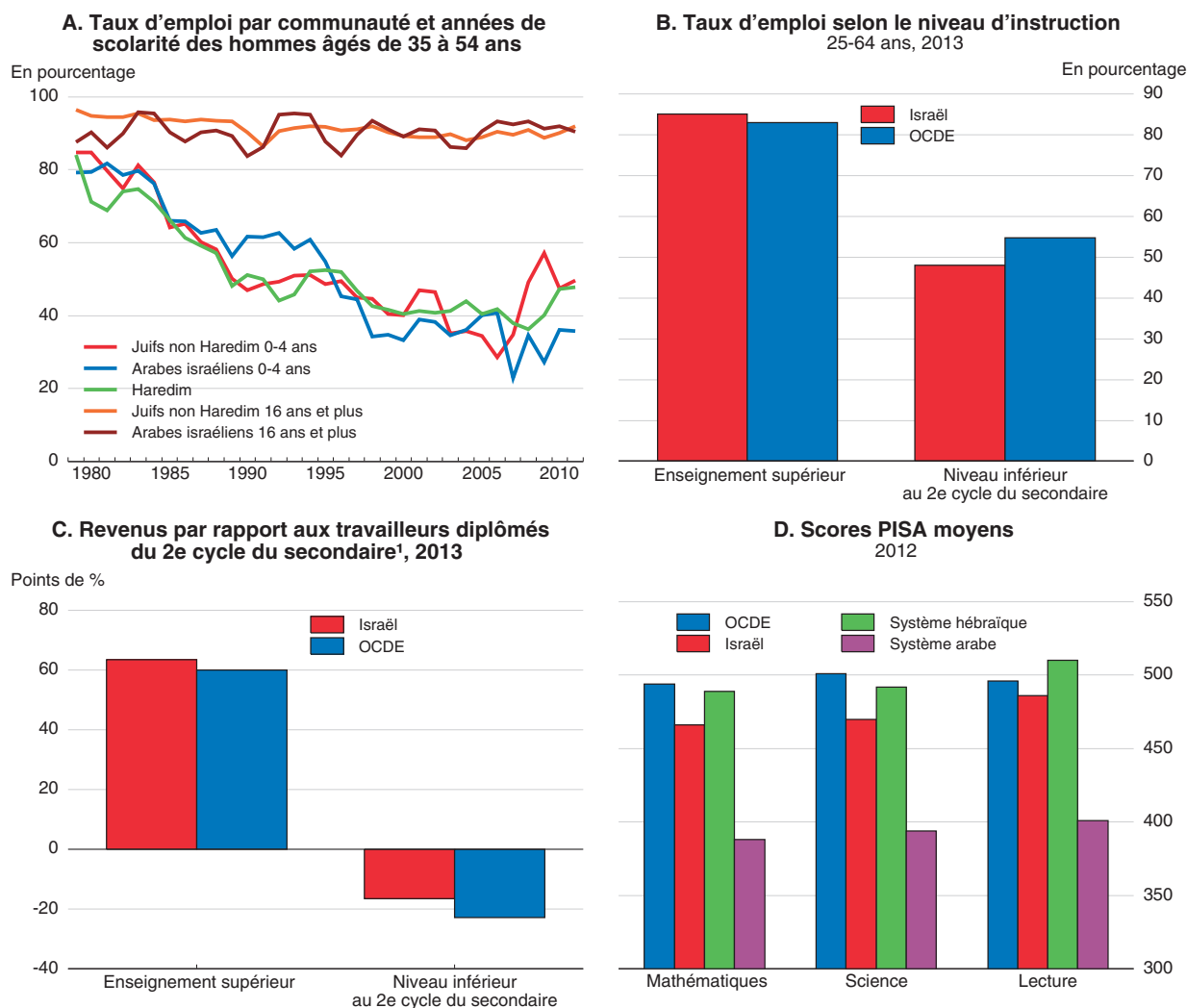
L'efficacité de l'Autorité antitrust israélienne (AAI) est une condition indispensable pour garantir et améliorer le fonctionnement concurrentiel des marchés de produits. Plusieurs réformes ont été engagées à cette fin ces dernières années (GCR, 2014). Depuis 2011, les moyens humains et financiers dont dispose l'AAI ont été considérablement renforcés. Depuis 2012, son administrateur peut imposer des pénalités financières dans des affaires ne relevant pas de la législation sur les ententes, qui étaient rarement sanctionnées auparavant, et son rôle de défenseur de la concurrence a été institutionnalisé et élargi en 2013. En outre, les mécanismes de contrôle de l'AAI, qui reposent sur de larges pouvoirs d'investigation, ont fait la preuve de leur efficacité. Des progrès supplémentaires sont néanmoins possibles, par exemple en relevant le montant des sanctions qui peuvent être imposées en cas d'infraction à la concurrence et en réformant le programme de clémence, qui ne peut pas être utilisé lorsqu'une enquête a été ouverte, alors même qu'il pourrait accélérer et améliorer les résultats. Avant tout, il est essentiel d'éviter un affaiblissement du rôle de l'AAI à la suite de la démission récente de son directeur pour désaccord avec le gouvernement concernant le secteur du gaz naturel.

Le fonctionnement du marché du gaz, qui est dominé par un monopole privé, soulève de graves difficultés que les mesures prises par le gouvernement devraient permettre de surmonter. Ces problèmes ont conduit le ministre de l'Économie à passer outre la position du directeur de l'AAI concernant ce marché, non seulement en raison de l'importance géopolitique que revêt l'exploitation des réserves de gaz existantes, notamment pour s'assurer des contrats d'exportation avec les pays voisins, mais aussi parce qu'il n'était guère possible à court terme de promouvoir une véritable concurrence sur le marché du fait d'obstacles en partie liés aux carences de l'infrastructure (canalisations, installations de stockage). Dans ces conditions, les mesures prévues par les autorités visent à éviter des retards indésirables dans l'exploitation du plus grand gisement de gaz israélien. Elles permettront de régler et de faire baisser le prix du gaz sur le marché local et faciliteront l'accès des entreprises à cette source d'énergie moins coûteuse et moins polluante. Elles ont également pour but d'accroître progressivement la concurrence en attirant de nouveaux acteurs grâce à la cession forcée de parts dans certains gisements. Ces mesures sont bienvenues. Toutefois, pour garantir l'émergence de la concurrence, les autorités devraient veiller à ce que le contrôle des prix du gaz ne devienne pas permanent et que les infrastructures nécessaires pour garantir un fonctionnement efficient du marché soient effectivement mises en place.

Améliorer le niveau d'instruction parmi les populations défavorisées


La question de l'éducation sera un enjeu essentiel pour améliorer la productivité et lutter contre la pauvreté (graphique 16, parties A-C). Selon la Banque d'Israël, l'accroissement de la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur de 48 % à 58 % permettrait d'augmenter le PIB par habitant de 3 % (BoI, 2015g). Toute avancée en la matière nécessite de relever le niveau d'instruction des élèves arabes et haredi, peu scolarisés dans l'enseignement formel. La faiblesse des scores PISA des élèves arabes (partie D) (la participation des haredim à ces tests est très faible) donne une idée de l'ampleur des enjeux.

Graphique 16. **Les bénéficiaires économiques d'une hausse du niveau moyen de l'éducation sont potentiellement élevés**



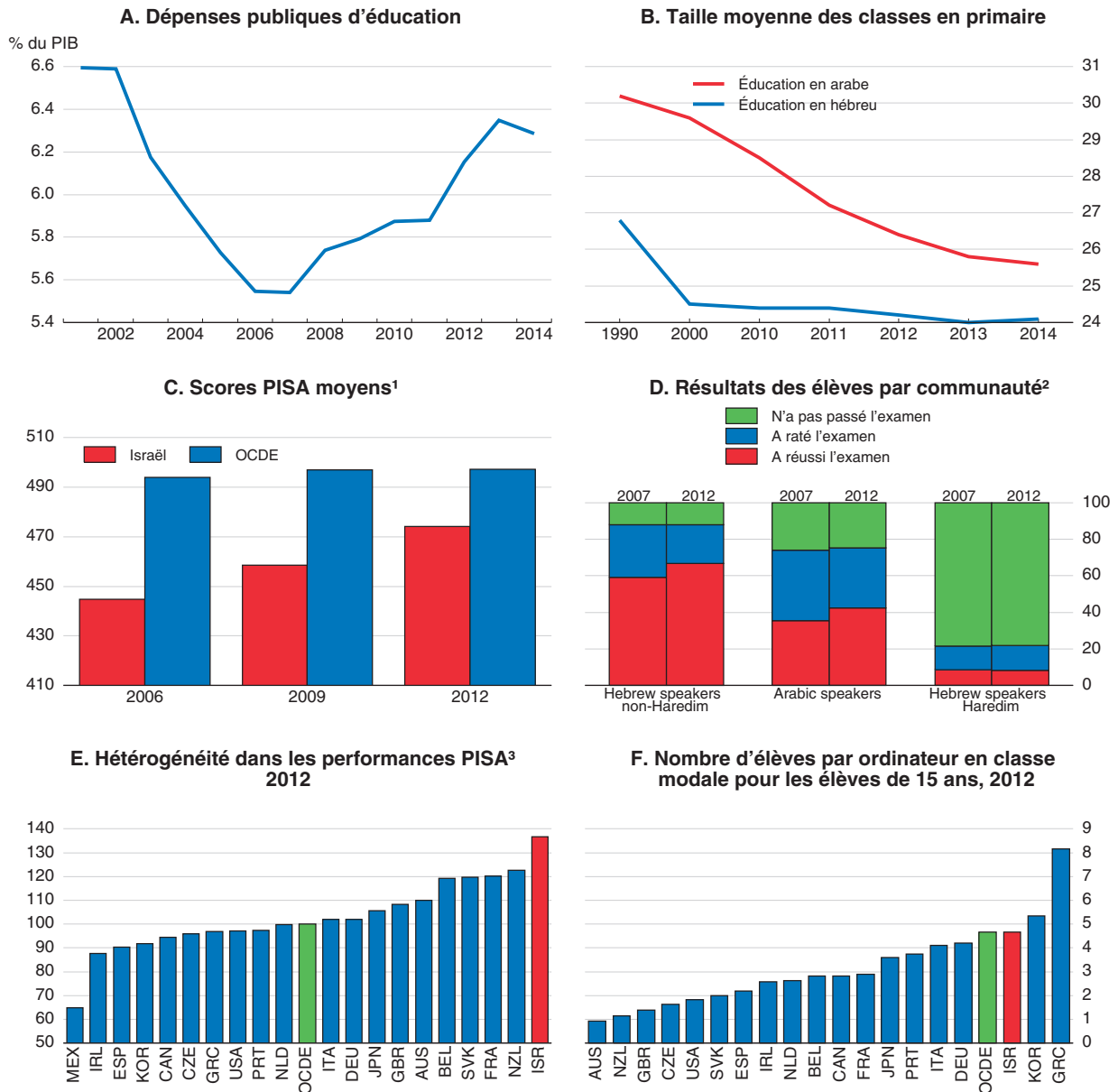
1. Moyenne des revenus des hommes et des femmes âgés de 25 à 64 ans.

Source : E. Regev (2013), « Education and Employment in the Haredi Sector », *Policy Paper Series*, n° 2013.06, Taub Center for Social Policy Studies in Israel ; OCDE (2015), *Regards sur l'éducation 2015* ; ministère de l'Éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317732>


Pour remédier au problème, les autorités ont augmenté les ressources consacrées au système éducatif depuis 2008 (graphique 17, partie A) et mis en chantier d'importantes réformes, ainsi qu'il est évoqué dans l'Étude 2013 (OECD, 2013a). Des ressources supplémentaires ont été mobilisées pour les populations défavorisées et les salles de classe, par exemple, ont été réduites en taille dans les écoles arabes (partie B). Les résultats aux tests PISA se sont améliorés entre 2006 et 2012 et les évaluations nationales montrent que les élèves arabophones progressent plus vite que leurs camarades hébreophones (parties C et D). En revanche, le niveau d'éducation formelle des jeunes haredim n'a pas progressé et est inférieur à celui de leurs aînés (Regev, 2013). L'instauration d'un financement des écoles haredim en fonction du nombre d'heures de mathématiques et d'anglais intégrées à leur cursus s'est heurtée à l'hostilité des représentants de cette communauté, un problème compliqué en outre par l'absence de manuels scolaires et

Graphique 17. Les ressources et les résultats de l'éducation ont été accrus, mais d'autres avancées sont nécessaires



1. Scores combinés des évaluations en mathématiques, lecture et science.
2. Répartition de la cohorte de niveau terminale par groupe de population et statut de réussite.
3. L'hétérogénéité est mesurée par la variance totale des résultats des élèves par rapport aux scores moyens en mathématiques, lecture et science.

Source : Banque d'Israël, *Annual Report 2014* ; Central Bureau of Statistics ; OCDE (2014), *PISA 2012 Results : What Students Know and Can Do* ; OCDE (2015), *Réformes économiques 2015 : Objectif croissance* ; OCDE (2015), *Students and Computers, Thematic Report*, based on PISA 2012 (à paraître) ; N. Blass (2014), « Trends in the Development of the Education System », dans *State of the Nation Report 2014*, Taub Center for Social Policy Studies en Israël.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317743>

l'insuffisance du nombre de professeurs haredim pouvant enseigner ces matières. Il reste qu'en dépit de ces insuffisances, l'enseignement des mathématiques, des sciences et des langues étrangères dans les écoles haredim est déterminant pour donner aux élèves les compétences de base nécessaires pour trouver un emploi.

Malgré un budget de l'éducation en hausse, les dépenses publiques moyennes par élève demeurent plus faibles que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 9, partie E) et les ressources hors personnel enseignant, notamment l'informatique, semblent insuffisantes (graphique 17, partie F). De fait, il est évident que le budget par élève doit être supérieur à la moyenne de l'OCDE compte tenu d'une instruction dispensée en plusieurs langues, de la multitude des programmes et du nombre d'enfants issus de l'immigration qui nécessitent un soutien particulier (Dahan and Hazan, 2014). Il semble qu'il faille surtout mobiliser des moyens supplémentaires dans la scolarité obligatoire pour aider plus d'élèves à atteindre le niveau nécessaire pour poursuivre des études supérieures (BoI, 2015g).

Il conviendrait d'associer ces augmentations de budget nécessaires à des ajustements structurels pour une rentabilité optimale. Des comparaisons internationales et nationales sur l'optimisation des ressources entre établissements d'enseignement secondaire d'une trentaine de pays donnent à penser qu'il y a amplement matière à des gains d'efficacité en Israël (Agasisti et Zoido, 2015). Les mesures en cours pour renforcer l'autonomie de gestion des écoles sont positives et devraient aider celles-ci à s'adapter aux besoins spécifiques de leurs élèves. Mais surtout, il importe que l'État veille à ce que tous les étudiants, y compris ceux de la communauté haredi, acquièrent les compétences de base indispensables pour trouver un emploi.

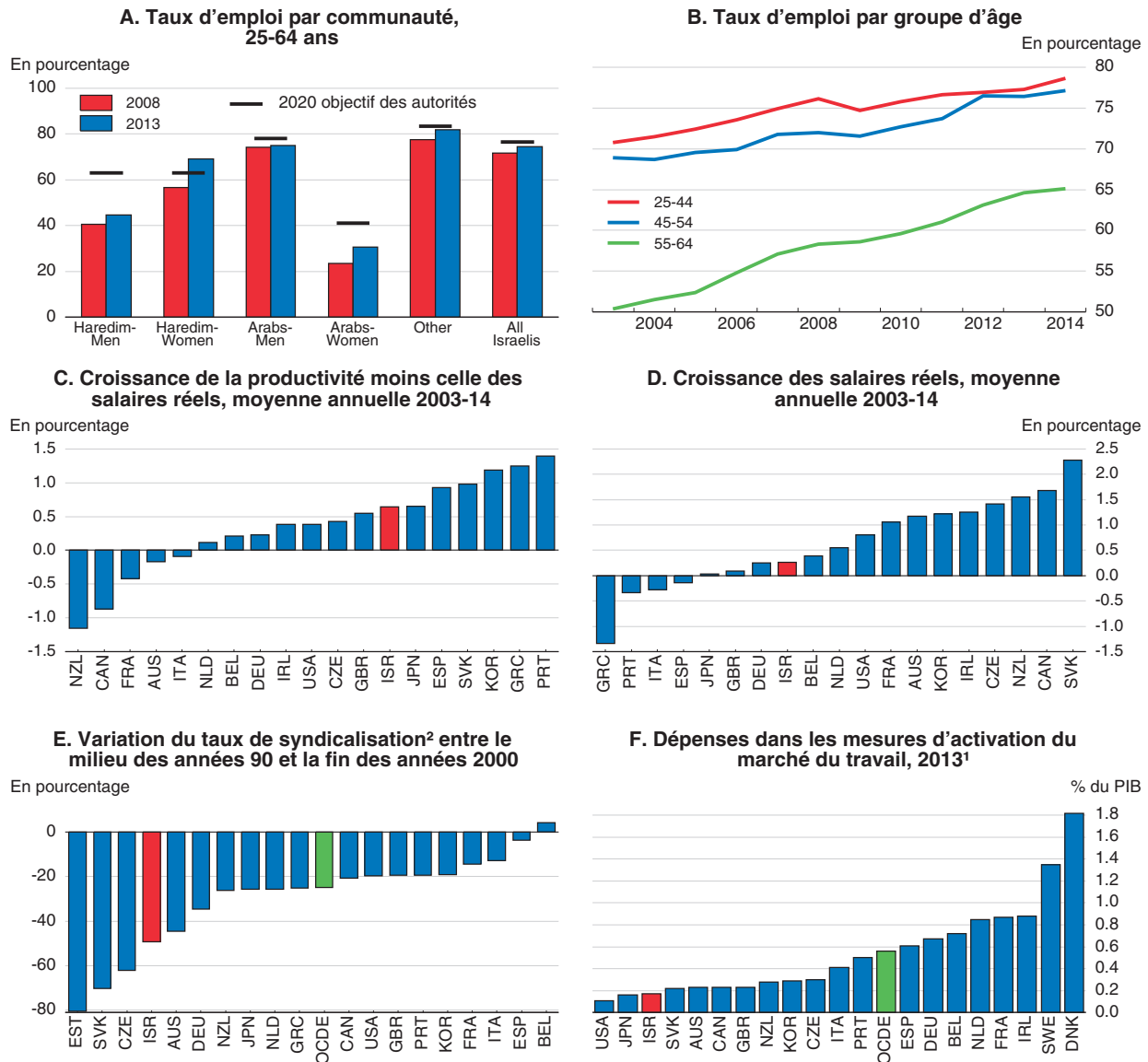
Il conviendrait également à cette fin de développer l'enseignement technique et la formation professionnelle (EFP). L'immigration en provenance de l'ex-Union soviétique, dans les années 90, a fourni une réserve de main-d'œuvre bien formée dans les domaines techniques. Or, ces immigrants arrivent maintenant à l'âge de la retraite et de nombreux secteurs sont confrontés à une pénurie croissante de main-d'œuvre de ce type. L'offre de formation professionnelle est inférieure à ce qu'elle est dans de nombreux autres pays de l'OCDE, ses financements semblent insuffisants et en diminution et le nombre d'élèves dans les filières technologiques ne cesse de reculer depuis le début des années 2000 (Musset et al., 2014). Aussi les autorités devraient-elles développer, à l'intention des jeunes adultes qui ont terminé leur service militaire (ou civil), des programmes d'EFP de qualité qui reposeraient sur des partenariats étroits avec l'industrie, et privilégier les programmes de formation en alternance. L'EFP pourrait susciter plus d'intérêt si l'on écartait les craintes des étudiants de se voir mis sur la touche en multipliant les passerelles entre enseignement professionnel et enseignement général, notamment l'accès aux universités et la reconnaissance des crédits de formation des diplômés des filières d'ingénierie pratique (Musset et al., 2014).

Des réformes bien pensées pour favoriser la cohésion sociale et partager les fruits de la croissance

Mieux insérer les populations défavorisées sur le marché du travail

Le marché du travail a continué d'enregistrer de bonnes performances, ces dernières années : le chômage est en baisse, y compris le chômage structurel (Elkayam and Ilek, 2013), et le taux d'emploi a nettement augmenté (graphique 18, parties A et B), ce qui s'est traduit par une hausse sensible du revenu des ménages. Israël compte une proportion de bas salaires (rémunération de moins des deux tiers de la rémunération médiane) supérieure (22 %) à la moyenne de l'OCDE (16 %) (graphique 12, partie B) ; il s'agit le plus souvent de travailleurs peu qualifiés, qui occupent des emplois subalternes dans le secteur protégé. Il existe peu d'offres d'emplois qualifiés et bien rémunérés dans ce secteur, même


Graphique 18. Le taux d'emploi a augmenté, mais la hausse des salaires a été plutôt morose



1. Ou dernière année disponible.

2. Le taux de syndicalisation correspond au rapport entre les salariés membres d'un syndicat et le total des salariés.

Source : Central Bureau of Statistics, Labour Force Survey ; OCDE (2014), *Perspectives de l'emploi 2014* ; OCDE, *Bases de données des Perspectives économiques et des Organisations syndicales*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317751>

pour les personnes qualifiées (Brand, 2015). En outre, la croissance des salaires réels est plus lente encore que celle de la productivité depuis 2003 (graphique 18, parties C et D), peut-être en partie du fait de la forte progression de l'offre de travail ; les gains sont toutefois plus importants lorsque l'on tient compte des impôts.

La hausse du taux d'emploi n'a pas beaucoup influé sur la pauvreté jusqu'à présent. La raison tient peut-être en partie à l'arrivée sur le marché de travailleurs peu qualifiés toujours plus nombreux, issus de diverses origines, notamment des Palestiniens et des

étrangers, dont le pouvoir de négociation est faible en une période où le taux de syndicalisation est en recul (graphique 18, partie E) et où les emplois contractuels non réglementés se développent (Neuman, 2014). Depuis 2010, les autorités ont multiplié le nombre d'inspecteurs du travail, de procédures d'enquête et de sanction pour mieux faire respecter le droit du travail. L'« impôt négatif sur le revenu » (ou crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles), qui majore d'en moyenne 16 % la rémunération annuelle des actifs pouvant en bénéficier – à savoir ceux situés dans le premier quintile de distribution des rémunérations – a prouvé son efficacité (BoI, 2015h), et les autorités devraient envisager la possibilité de développer le dispositif. Les crédits budgétaires y étant consacrés ont été portés à 0.1 % du PIB en 2015, mais sont néanmoins inférieurs à ceux consacrés à des mesures comparables aux États-Unis et au Royaume-Uni (qui dépensent 0.4-0.5 % de leur PIB).

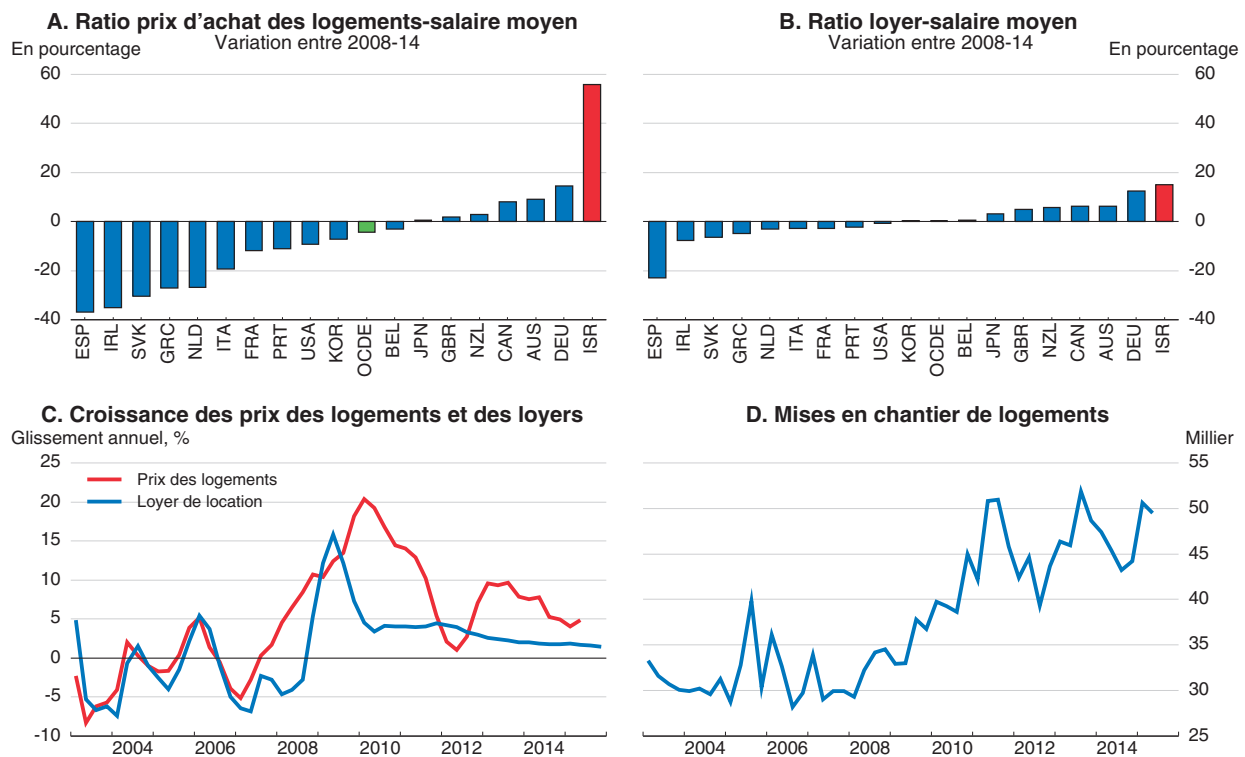
Début 2015, le gouvernement a approuvé l'accord signé entre les partenaires sociaux d'un relèvement de 16 % du salaire minimum, étalé sur trois ans à compter d'avril 2015 et, en novembre, il a consenti à une hausse supplémentaire de 6 % pour décembre 2017. Cette hausse devrait conforter la demande globale en soutenant le budget des travailleurs à bas salaires qui ont une forte propension à consommer. Elle est également complémentaire du crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles, qui ne doit pas devenir une subvention publique aux entreprises qui versent des salaires inférieurs à la normale (BoI, 2015a). Toutefois, le relèvement du salaire minimum n'est pas aussi efficace que le crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles pour lutter contre la pauvreté. Par son ampleur, il risque d'entamer la rentabilité et la compétitivité des entreprises, pesant ainsi sur l'investissement productif et les exportations nettes, et pourrait donc même nuire à l'emploi des travailleurs peu qualifiés et des jeunes.

Les politiques actives du marché du travail mériteraient qu'on y consacre plus d'argent public (graphique 18, partie F). Par manque de ressources, le service public de l'emploi dispose d'une panoplie d'outils peu étoffée pour faciliter la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Les conseillers ont de nombreux dossiers à gérer et ne peuvent proposer de formations professionnelles qu'à un petit nombre de demandeurs d'emploi (OECD, 2013b). Les autorités devraient redoubler d'efforts après les projets pilotes comme les « cercles pour l'emploi », qui ont affiché des résultats prometteurs.

Améliorer les conditions de l'offre de logements

Un meilleur fonctionnement du marché immobilier est important à la fois pour des raisons sociales et de bien-être, notamment pour les jeunes ménages. Depuis 2008, la hausse des prix immobiliers et des loyers, mesurée relativement aux salaires, est beaucoup plus forte que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 19, parties A et B). Il en découle un problème d'accessibilité tarifaire, plus aigu pour l'acquisition d'un bien immobilier que pour une location (BoI, 2014). Le coût d'acquisition d'un logement type à la fin de 2013 équivalait à plus de onze années de salaire moyen, soit trois années de plus qu'au début de 2008 (State Comptroller, 2015). Bien que toute comparaison internationale doive être maniée avec prudence, les prix médians des logements s'établissaient dans une fourchette de 3.5 à 8 fois le revenu médian des ménages aux États-Unis, au Japon, au Royaume-Uni, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande à la mi-2013 (Demographia, 2014). Un grand nombre de logements sociaux ayant été vendus depuis le milieu des années 1980, le parc restant est aujourd'hui de taille assez réduite (BoI, 2015a). Israël juge en effet plus efficace, du point de vue économique, de verser des aides au logement aux bénéficiaires des garanties de revenu.

Graphique 19. L'offre du marché du logement s'est quelque peu améliorée



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques ; Central Bureau of Statistics, Construction Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317761>

La flambée des prix en Israël s'explique par la stagnation de l'offre et par une demande en expansion, alimentée par le nombre croissant de ménages et la baisse des taux d'intérêt. Ainsi que le mentionnait l'Étude 2011, il y a un manque de terrains dans le centre du pays où la demande est forte ; les infrastructures sont sous-développées dans les zones périphériques ; et les procédures d'urbanisme impliquent de nombreux acteurs publics aux intérêts divergents (Hemmings, 2011). Il faut compter 13 ans environ pour remplir les formalités nécessaires à l'élaboration des plans et à la construction d'un logement en Israël (BoI, 2015a), soit plus du double du délai observé dans d'autres pays de l'OCDE comme l'Allemagne ou la Suède (World Bank, 2014 ; Evans and Hartwitch, 2005).

Si la pénurie de logements est difficile à quantifier précisément, divers analystes l'évaluent à plus de 100 000 unités, soit l'équivalent de plus de deux années de construction, à cause de la rareté des logements construits entre 2002 et 2010. Depuis, le nombre de logements neufs construits chaque année s'établit à 45 000, soit un chiffre comparable au nombre de nouveaux ménages qui se créent (graphique 19, parties C et D). Un certain nombre de mesures ont été prises récemment pour augmenter cette offre. Un cabinet ministériel spécialement chargé du logement a été mis en place pour coordonner l'action des autorités et éliminer les points de blocage du côté de l'offre. Des accords ont été signés entre l'administration centrale et les autorités locales pour lever certains obstacles au financement des infrastructures nécessaires dans les nouvelles zones d'habitation. D'autres mesures d'aménagement ont été prises, notamment le démantèlement d'anciens sites militaires du centre du pays et un plan concerté pour le développement d'infrastructures routières interurbaines.

Capitalisant sur ces initiatives, les autorités ont décidé en 2015 de regrouper tous les acteurs publics de l'aménagement du territoire sous la tutelle du ministère des Finances, désormais en charge de l'ensemble du processus d'offre. Ce faisant, les autorités espèrent pouvoir réduire de plus de la moitié le délai nécessaire à la planification et à la construction de logements et le ramener à 5.5-6 ans. Il est prévu également de faciliter la reconversion d'espaces de bureaux en bâtiments résidentiels et de revoir le zonage en reclassant certaines zones publiques en terrains à bâtir. En revanche, les taux d'imposition des investissements immobiliers ont été revus à la hausse et sont passés de 5 %-7 % à 8 %-10 % à la mi-2015, ce qui devrait réduire l'offre locative et la demande globale, avec des conséquences incertaines sur l'évolution des prix. Des subventions publiques seront accordées pour construire des logements moins chers, destinés aux jeunes couples accédant pour la première fois à la propriété de leur appartement, et il est prévu pour 2015-17 que les autorités cèdent des terrains publics à des prix réduits en utilisant un mécanisme qui devrait permettre de répercuter cette décote sur l'acquéreur (des promoteurs seront mis en concurrence pour être moins-disant sur les prix d'acquisition des appartements). Par contre, des prix immobiliers plus modiques vont avoir pour effet de gonfler la demande, le contrôle de la qualité des logements risque de s'avérer difficile, cependant que la perte de recettes liée aux cessions foncières sera importante (0.2 % de PIB par an). Il pourrait être remédié à la pénurie de logements en ville en améliorant les transports publics urbains et la qualité des écoles dans les banlieues pour inciter les populations à aller s'y installer.

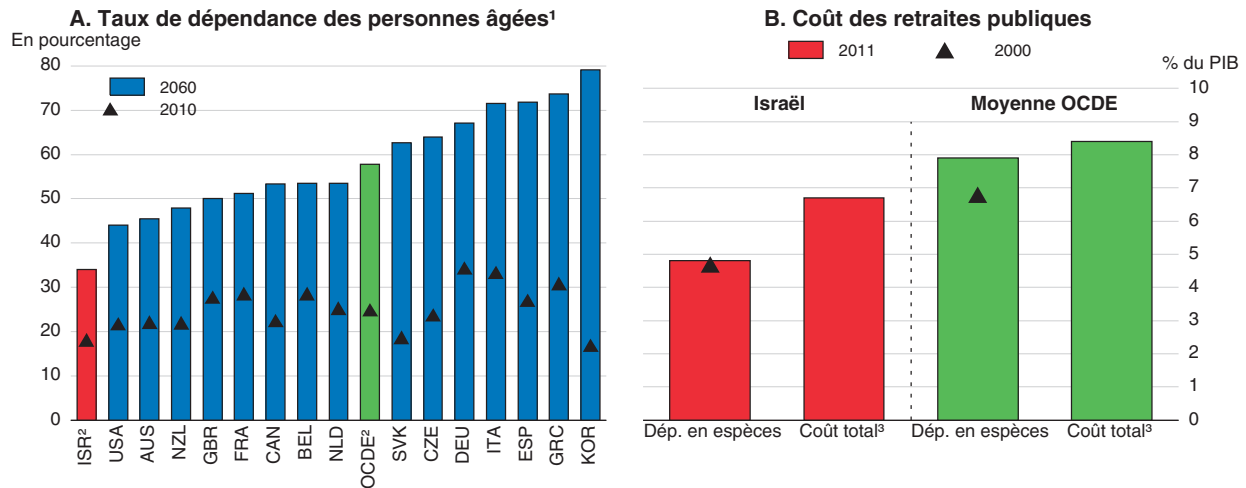
Améliorer le système de retraite et le bien-être des retraités

La population israélienne est jeune, mais le pays entre dans une phase de vieillissement démographique modéré (graphique 20, partie A). Israël y est relativement bien préparé grâce aux réformes mises en œuvre depuis le milieu des années 90, qui ont mis un terme à des régimes à prestations définies financièrement fragiles, qui bénéficiaient aux salariés du privé et du public, pour instituer un système à deux piliers, mobilisant peu de fonds publics :

- Le premier pilier correspond à un régime à prestations définies de montant modeste, à financement public et à couverture quasi universelle, constitué d'une allocation-vieillesse de base versée à tous les bénéficiaires et d'un supplément de ressources, soumise à de strictes conditions de ressources et autres exigences.
- Le second pilier correspond à différents régimes à cotisations définies dans lesquels les bénéficiaires peuvent choisir leur prestataire. Ce second pilier repose depuis 2008 sur un système d'épargne obligatoire pour tous les actifs (jusqu'au niveau du salaire moyen), dont le taux de cotisation a progressivement augmenté. Celui-ci continue de bénéficier d'avantages fiscaux, y compris d'un crédit d'impôt sur le revenu, qui est non remboursable, en faveur des salariés. En revanche, les plans d'épargne-retraite privés, reposant sur l'épargne personnelle, ne bénéficient pas d'avantages fiscaux.

Les dépenses publiques totales au titre des pensions de retraite, principalement les pensions du secteur public et celles du premier pilier, sont relativement modestes et ont été contenues ces dix dernières années (graphique 20, partie B). En vertu de la législation actuelle, ces dépenses devraient augmenter d'environ un demi-point de PIB à l'horizon 2030, mais cette évolution à la hausse s'infléchira presque intégralement d'ici 2060, avec la baisse des dépenses publiques de retraite des fonctionnaires, qui devrait compenser le coût croissant des pensions au titre du premier pilier (chapitre 2). L'une des options pour financer l'augmentation prévue jusqu'en 2030 dans cette même catégorie de dépenses (elle pourrait bien entendu être financée par d'autres crédits budgétaires) consiste à majorer le taux de

Graphique 20. Le processus de vieillissement et le coût des retraites publiques sont assez modérés



- Dépendance économique des personnes âgées (65 ans et plus) en pourcentage de la population active (20-64 ans).
- Prévisions à moyen terme pour Israël ; moyenne simple des pays membres pour l'agrégat OCDE.
- Y compris les déductions fiscales sur les cotisations aux fonds de pension du 2^e pilier.

Source : Central Bureau of Statistics (2012) ; Nations Unies (2015), *World Population Prospects : The 2015 Revision* ; OCDE, *Base de données des Dépenses sociales* et estimations de l'OCDE basées sur les données fournies par le ministère des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317774>

cotisation des agents de la fonction publique embauchés avant 2002-04, qui bénéficient d'un régime généreux à un taux de cotisation nettement inférieur (2 % nets d'impôt) à celui des cotisants au régime actuel (5.5 % déductibles des impôts). Cette majoration serait gage d'une plus grande équité entre agents publics de toutes les classes d'âge. La mise en œuvre des recommandations formulées récemment par une commission concernant les retraites des militaires devraient également permettre de réduire les dépenses.

Les taux de remplacement des pensions de vieillesse du premier pilier – principale source de revenu pour la moitié environ des personnes âgées qui ont pour la plupart peu cotisé au second pilier avant que ce régime ne devienne obligatoire en 2008 – sont faibles (tableau 3), alors que cette population est plus pauvre que dans de nombreux autres pays de l'OCDE (graphique 21, partie A). Le montant moyen des pensions servies au titre du premier pilier a

Tableau 3. Taux de remplacement bruts et nets des pensions de retraite¹

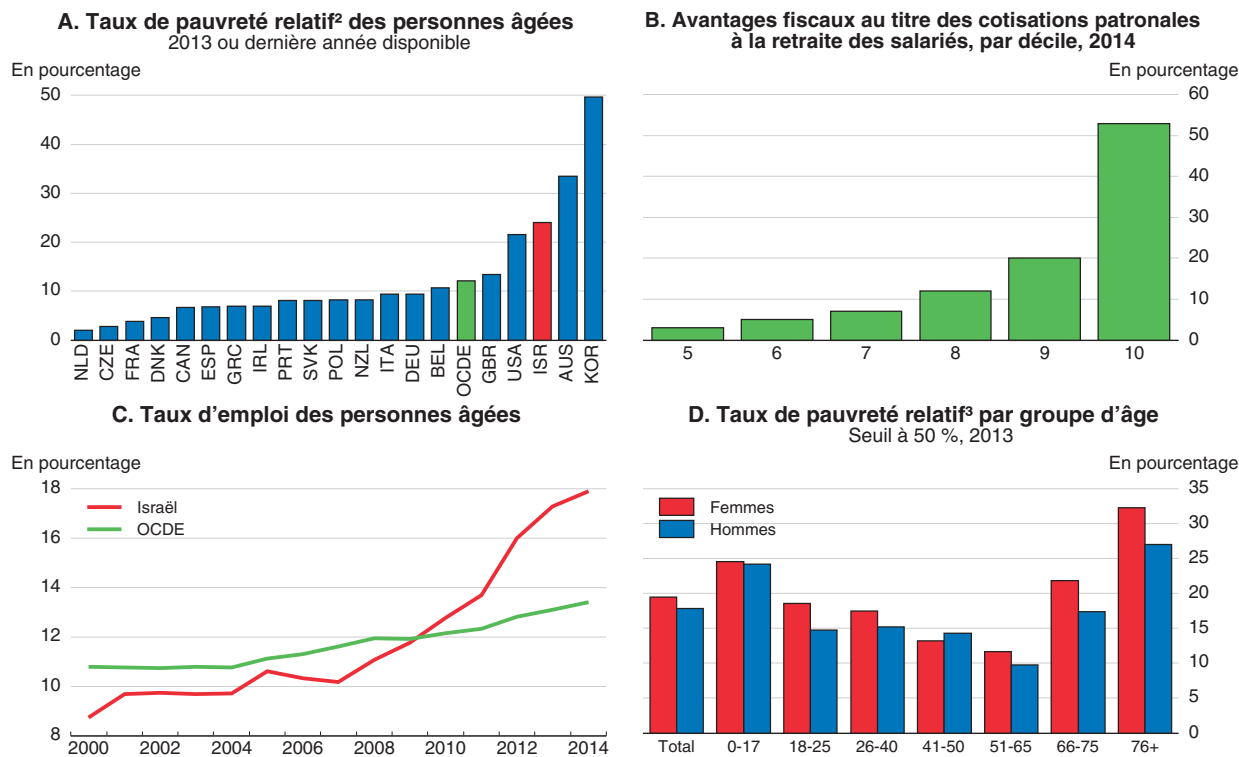
Taux de remplacement individuels estimés pour 0,5, 1 et 1,5 fois le salaire moyen, 2014

	Régime public (taux brut)			Régime privé obligatoire (taux brut)			Total régime obligatoire (taux brut)			Total incluant le régime volontaire (taux brut)			Total incluant le régime volontaire (taux net)		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Israël	23.5	11.8	7.8	59.2	49.3	32.8	82.7	61.0	40.7	82.7	61.0	40.7	85.7	68.8	50.3
Moyenne des pays de l'OCDE disposant :															
D'un régime public uniquement	63.9	59.1	56.7				63.9	59.1	56.7	63.9	59.1	56.7	76.2	72.4	70.6
D'un régime public et d'un régime privé obligatoire	36.0	20.0	13.2	33.6	34.2	34.8	69.6	54.2	48.0	69.6	54.2	48.0	75.9	60.2	57.4
D'un régime public et d'un régime privé volontaire	58.9	38.2	29.1				58.9	38.2	29.1	80.1	58.7	48.4	89.8	70.5	61.8

- Le taux de remplacement brut (net) correspond aux droits à pension bruts (nets) individuels divisés par le montant brut (net) des revenus perçus avant la retraite. Le taux de remplacement net tient compte des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale payés par les travailleurs et les retraités.

Source : OCDE (2015), *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*.

Graphique 21. **Le taux d'emploi des personnes âgées¹ a fortement augmenté, mais leur taux de pauvreté reste élevé**




1. Personnes âgées de 65 ans et plus.

2. Le seuil de pauvreté correspond à 50 % du revenu médian disponible estimé pour l'ensemble des ménages dans chaque pays.

3. Après impôts et transferts.

Source : Ministère des Finances ; OCDE (2015), *In It Together – Why Less Inequality Benefits All*, Annexe Tableau 1.A1.1 ; OCDE, *Base de données des statistiques de la population active* ; calculs réalisés à partir de la base de données de la répartition de revenus de l'OCDE, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317782>

diminué en pourcentage du PIB par habitant depuis le début des années 2000, en partie parce que celles-ci ne sont plus indexées que sur les prix à la consommation depuis 2005. Le rattrapage de ce manque à gagner coûterait quelque 2 milliards NIS par an (0.2 % du PIB) si l'on remontait le montant moyen de la pension de base à son niveau de 2000-02 en pourcentage du PIB. Le budget 2015-16 fait un pas dans ce sens en revalorisant de 13 %, soit 600 millions NIS par an, l'enveloppe du supplément de ressources. Pour autant, de nouveaux ajustements pourraient être indiqués, y compris l'assouplissement de certains critères d'accès à cette prestation, notamment le fait de ne pas posséder un véhicule coûteux. L'incidence budgétaire d'une amélioration du supplément de ressources serait temporaire. Avec le temps, en effet, les retraités seront probablement de moins en moins nombreux à bénéficier d'une prestation plus généreuse versée sous conditions de ressources puisque beaucoup percevront par ailleurs une pension au titre du second pilier. Cependant, comme le supplément de ressources est accessible même à des personnes qui n'ont jamais travaillé, il pourrait affaiblir les incitations au travail si son montant était encore majoré dans des proportions importantes.

L'abattement fiscal accordé au titre des cotisations au régime du second pilier, pour un coût de 1.1 % du PIB en 2014 (tableau 4), n'a pas été modifié lorsque ce régime est devenu obligatoire en 2008, même si le fait de le rendre obligatoire supprimait alors sa raison d'être,

Tableau 4. **Dépenses publiques totales au titre des pensions de retraite**
2014

	Milliards de NIS	En % du PIB
Total	77.0	7.1
Pensions NII au titre du premier pilier, vieillesse et réversion ¹	27.0	2.5
Pensions de la fonction publique, vieillesse et réversion	25.2	2.3
Administration centrale	22.8	2.1
Administrations locales ¹	2.4	0.2
Second pilier	24.8	2.3
Anciens fonds de retraite à prestations définies financés par capitalisation	3.8	0.3
Prêts subventionnés désignés à l'ensemble des fonds de retraite	3.5	0.3
Nouveaux fonds de retraite à cotisations définies	17.5	1.7
<i>dont :</i>		
Avantages fiscaux sur les dépôts	11.5	1.1
Allègements fiscaux sur les revenus du capital	6.0	0.6

1. Estimations à partir de chiffres de 2013.

Source : NII ; données fournies par le ministère des Finances ; OCDE, *Base de données sur les dépenses sociales* ; estimations de l'OCDE.

au moins jusqu'au niveau du salaire moyen. Cette mesure est très régressive. Plus de la moitié de son montant bénéficie au décile supérieur de la distribution des revenus (graphique 21, partie B), alors que les ménages qui ne gagnent pas suffisamment pour acquitter l'impôt sur le revenu ne perçoivent rien. Pour remédier à ce problème, les autorités envisagent d'abaisser le plafond, de 4 à 2½ fois le salaire moyen, au-delà duquel les cotisations patronales sont réintégrant dans le revenu imposable. La proposition est bienvenue, mais elle ne change rien au fait que des cotisations d'un montant élevé imposées à tous les salariés, quels que soient leur revenu, leur situation de famille ou leur situation fiscale, déséquilibrent les flux de revenus perçus par les ménages modestes sur l'ensemble de leur vie. Il conviendrait donc d'atténuer davantage l'incidence de ces cotisations obligatoires au régime d'épargne-retraite sur le revenu courant net des travailleurs à bas salaires. L'avantage fiscal dont elles bénéficient pourrait être remboursable, par exemple, ce qui aurait bien sûr un coût pour le budget, mais on pourrait aussi le supprimer jusqu'au niveau du salaire moyen et instaurer à la place un taux de cotisation plus faible. Quoi qu'il en soit, il est indispensable d'envisager des mesures pour remédier au caractère régressif du crédit d'impôt accordé sur les cotisations au second pilier, compte tenu des conséquences qui en découlent pour la progressivité de l'ensemble du système de prélèvements et de prestations.

Les taux d'emploi des seniors sont en progression (graphique 21, partie C), mais certaines caractéristiques du système de retraite continuent de dissuader de travailler. L'âge minimum légal de départ à la retraite pour les femmes – actuellement de 62 ans – devrait être progressivement aligné sur celui des hommes, fixé à 67 ans (Flug, 2014) ; cette question va bientôt être examinée. Le prolongement des carrières féminines et partant, l'augmentation des pensions leur étant servies au titre du second pilier, permettraient d'atténuer le risque de pauvreté parmi les femmes âgées, nettement accru par rapport aux hommes (partie D). Il conviendrait également que les autorités indexent l'âge de la retraite (sur l'espérance de vie à 65 ans) pour maintenir constante la portion de vie d'adulte censée être vécue à la retraite. En outre, le taux marginal d'imposition effectif pour un retraité choisissant de travailler sans demander le paiement différé de sa pension est excessivement lourd : 74 %-97 % (pour un salaire supérieur à la moitié du salaire moyen), compte tenu de la réduction de l'allocation de base, soumise à conditions de ressources pour les hommes de moins de 70 ans et les femmes de moins de 68 ans, de la perte du droit au crédit d'impôt sur les revenus d'activités

professionnelles et de l'impact du surcroît d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales à payer (Brill, 2014). Il conviendrait de réduire notablement, voire de lever, ces mesures qui dissuadent de travailler.

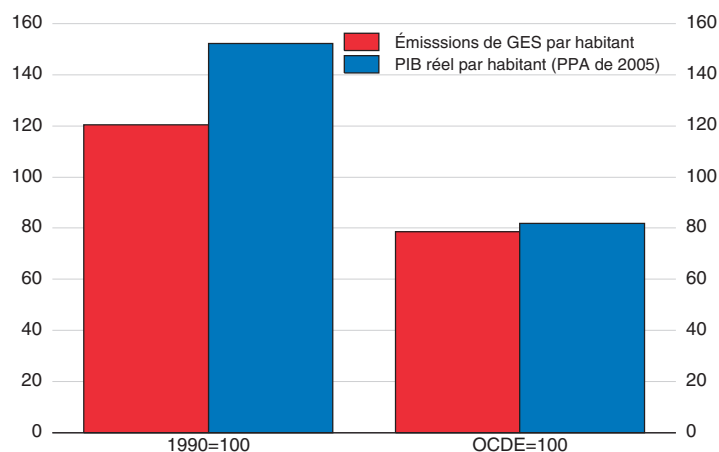
Les coûts de gestion des fonds de retraite israéliens ne semblent pas particulièrement élevés par rapport à d'autres pays, mais une réduction suffisante pour générer une hausse moyenne d'un point du taux de rendement annuel net des plans d'épargne-retraite permettrait d'augmenter le patrimoine des retraités de 20 % après 40 années de cotisation (Whitehouse, 2001 ; Sharpe, 2013). L'une des pistes prometteuses en la matière consiste à favoriser le développement de fonds à gestion passive (indexés), qui reproduisent mécaniquement les performances moyennes des marchés et réduisent les frais de gestion de pas moins de 97 % aux États-Unis (Bogle, 2014 ; Edelen et al., 2013). Afin d'en promouvoir l'utilisation, les autorités devraient demander aux gestionnaires de fonds de les proposer par défaut. L'étude des comportements économiques donne à penser que du fait de l'inertie des consommateurs, cette mesure serait efficace (Lunn, 2014). De surcroît, privilégier la possibilité d'un choix simple permettrait d'atténuer l'asymétrie de l'information compte tenu de la complexité à la fois des régimes de retraite et des produits financiers sous-jacents. La rationalisation des filières de distribution des prestataires serait un autre moyen de réduire les coûts. On pourrait l'encourager si tous les nouveaux contrats d'épargne-retraite étaient automatiquement adjugés aux fonds dont les coûts de gestion sont les plus bas, comme l'ont fait le Chili et au Mexique pour renforcer la concurrence dans ce secteur (Ionescu and Robles, 2014).

Renforcer la politique de lutte contre le changement climatique


Israël ne produit que 0.2 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) et ses émissions annuelles par habitant ne sont pas particulièrement élevées : elles augmentent moins vite que le PIB par habitant depuis 1990 (graphique 22). Dans l'hypothèse d'un maintien du statu quo, le volume d'émissions par habitant devrait rester à un niveau d'environ 10.0 tonnes (d'équivalent CO₂) par habitant jusqu'en 2030, ce qui induirait une

Graphique 22. **Les émissions de gaz à effet de serre augmentent moins vite que le PIB**

Chiffres de 2010



Source : OCDE, Base de données des statistiques de l'Environnement – émissions de GES ; Base de données des comptes nationaux ; Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317796>

hausse du niveau global d'environ 27 % par rapport à 2015 compte tenu de la croissance démographique et du développement économique.

Israël a ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1996, en qualité de pays non partie à l'Annexe I, et le protocole de Kyoto en 2004, et s'est engagé en 2010 à réduire ses émissions de GES de 20 % à l'horizon 2020 par rapport au scénario du statu quo. En août 2015, le plan national de réduction des émissions a été annulé et les autorités se sont attelées à la préparation de mesures et d'un plan stratégique pour une réduction des émissions de GES d'ici 2030, en vue de la conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui s'est tenue à Paris, en décembre 2015.

L'objectif est de maintenir les émissions israéliennes de GES par habitant en deçà de la moyenne de l'OCDE. À cet effet, les coûts et avantages d'une liste de mesures de réduction possibles ont été évalués et une proposition a été élaborée pour réduire les émissions de GES par habitant de 26 % d'ici 2030 par rapport à 2005, soit un niveau de 7.7 tonnes (d'équivalent CO₂), en portant la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité, de 5 % actuellement, à 17 %. Il faudra développer massivement l'énergie solaire, quasiment la seule source d'énergie renouvelable en Israël. La stratégie intégrera un mécanisme national de suivi permettant de contrôler sa mise en œuvre et d'en rendre compte.

Ainsi qu'il était observé dans l'*Étude* précédente, il faudrait qu'Israël affine les instruments économiques de sa politique environnementale pour réaliser ses objectifs de réduction d'émissions au moindre coût. Les autorités pourraient se référer aux taxes actuellement prélevées sur les combustibles primaires comme base de définition d'une tarification du carbone sous la forme d'une taxe carbone. Une autre solution, dans l'hypothèse où un système d'échange de droits d'émissions serait privilégié, consisterait à concevoir celui-ci dans l'optique de lever des recettes et de permettre la participation aux mécanismes internationaux d'échange de droits d'émissions. À plus court terme, il conviendrait de recourir davantage à une taxation au kilomètre parcouru en voiture plutôt que sur la propriété d'un véhicule, cependant que les avantages fiscaux dont bénéficient les véhicules de société devraient être réduits. Enfin, l'accélération du développement des transports publics urbains serait également souhaitable, comme indiqué plus haut.

Bibliographie

- Agasisti, T. and P. Zoido (2015), "The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results from PISA 2012", *OECD Education Working Papers*, No. 117, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1t53mrdfo-en>.
- Alesina, A., E. Glaeser and B. Sacerdote (2001), "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:2001, www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/Fall%202001/2001b_bpea_alesina.PDF.
- Anderson, D., B. Barkbu, L. Lusinyan and D. Muir (2014), "Assessing the Gains from Structural Reforms for Jobs and Growth", Chapter 7 in IMF, *Jobs and Growth: Supporting the European Recovery*. www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/eurbook/pdf/7.pdf.
- Asali, M. (2015), "Compulsory Military Service and Future Earnings: Evidence from a Quasi-Experiment", *IZA Discussion Papers*, No. 8892, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2578244&download=yes.
- Avissar, I. (2015), "BoI: Household Current Account Fees Sharply Down", *Globes*, 16 July, www.globes.co.il/en/article-boi-household-current-account-fees-sharply-down-1001053902.
- Ben-David, D. (2013), "Labour Productivity in Israel", *State of the Nation Report*, Taub Center, [www.tau.ac.il/~danib/israel/SNR2013-Productivity\(Eng\).pdf](http://www.tau.ac.il/~danib/israel/SNR2013-Productivity(Eng).pdf).

- Bogle, J. (2014), "The Arithmetic of 'All-In' Investment Expenses", *Financial Analysts Journal*, Vol. 70, No. 1, CFA Institute, <http://johnnbogle.com/wordpress/wp-content/uploads/2010/04/FAJ-All-In-Investment-Expenses-Jan-Feb-2014.pdf>.
- BoI (Bank of Israel) (2012), "Interim Report of the Team to Examine How to Increase Competitiveness in the Banking System", Summary, www.boi.org.il/press/eng/120716/120716du.pdf.
- BoI (2014), "Housing Affordability: Home Prices and Rents Across Districts in Israel, 2004-12", *Recent Economic Developments*, No. 137, June, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/develop137.aspx.
- BoI (2015a), *Annual Report – 2014*, Jerusalem, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/DochBankIsrael2014.aspx.
- BoI (2015b), "Forward Guidance: Experience Accumulated Worldwide", *Recent Economic Developments*, No. 138, February, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Research%20Department%20Publications/RecentEconomicDevelopments/develop138e.pdf.
- BoI (2015c), *The 2014 Survey of Israel's Banking System*, Jerusalem, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/24-06-2015-BankingSupervision2014.aspx.
- BoI (2015d), *Financial Stability Report 2014*, December, Jerusalem, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/FinancialStability2014b.aspx.
- BoI (2015e), "Remarks by the Governor to the Knesset Economics Committee on the Gray Market", 15 July, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/15-07-2015-GovernorSpeech.aspx.
- BoI (2015f), "Fiscal Survey: A Look at the Fiscal Situation ahead of the Preparation of the 2015 Budget, and the Expected Budgetary Trends in the Rest of the Decade", *Recent Economic Developments*, No. 138, February, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Research%20Department%20Publications/RecentEconomicDevelopments/develop138e.pdf.
- BoI (2015g), "The Connection between the Quality of Education and Growth: Israel Compared to the World", *Recent Economic Developments*, No. 139, June, www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/03-06-2015-ResearchEducationQ.aspx.
- BoI (2015h), "Report by the Research Team Monitoring the Earned Income Tax Credit Program", www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/03-05-2015-Labor.aspx.
- Bouis, R. and R. Duval (2011), "Raising potential growth after the crisis. A quantitative assessment of the potential gains from various structural reforms in the OECD area and beyond", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 835, www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/raising-potential-growth-after-the-crisis_5kgk9qj18s8n-en.
- Bourlès, R., G. Cetto, J. Lopez, J. Mairesse and G. Nicoletti (2010), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries", *NBER Working Papers*, No. 16520.
- Brand, G. (2015), "The Evolvement of the College Wage Premium in the Israeli Labor Market Supply and Demand Factors" (in Hebrew), Milken Institute.
- Brender, A. and S. Ribon (2015), "The Effect of Fiscal and Monetary Policies and the Global Economy on Real Yields of Israel Government Bonds", *BoI Discussion Paper*, No. 2015.02, January, www.bankisrael.gov.il/he/Research/DocLib/dp201502e.pdf.
- Brill, N. (2014), *Commission Report on Integration of Elderly to the Labour Market* (in Hebrew), October.
- Chamlou, N., S. Muzi and H. Ahmed (2011), "Understanding the Determinants of Female Labor Force Participation in the Middle East and North Africa Region: The Role of Education and Social Norms in Amman", *AlmaLaurea Working Paper*, No. 31, www2.almalaurea.it/universita/pubblicazioni/wp/pdf/wp31.pdf.
- Dahan, M. and M. Hazan (2014), "Priorities in the Israel Budget", *Israel Economic Review*, Vol. 11, No. 1, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2411979.
- DellaPergolla, S. (2014), "World Jewish Population 2014", Berman Institute, North American Jewish Data Bank, University of Connecticut, www.jewishdatabank.org/Studies/downloadFile.cfm?FileID=3257.
- Demographia (2014), "10th Demographia International Housing Affordability Survey: 2014", data for 3rd quarter 2013, www.demographia.com/dhi2014.pdf.

- Edelen, R., R. Evans and G. Kadlec (2013), “Shedding Light on ‘Invisible’ Costs: Trading Costs and Mutual Fund Performance”, *Financial Analysts Journal*, CFA Institute, Vol. 69, No. 1, www.cfapubs.org/doi/abs/10.2469/faj.v69.n1.6.
- Elkayam, D. and A. Ilek (2013), “Estimating the NAIRU using both the Phillips and the Beveridge Curves”, *Bank of Israel Discussion Paper*, No. 2013.10, December, www.boi.org.il/en/Research/DiscussionPapers1/dp1310e.pdf.
- Evans, A.W. and O.M. Hartwitch (2005), “Bigger, Better, Faster, and More. Why some countries plan better than others”, *Policy Exchange*, www.policyexchange.org.uk/publications/category/item/bigger-better-faster-more-why-some-countries-plan-better-than-others.
- Fall, F., D. Bloch, J.-M. Fournier and P. Hoeller (2015), “Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks”, *OECD Economic Policy Paper Series*, No. 15, July, OECD Publishing, Paris, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jrxjtjmmmt9f7.pdf?expires=1437159102&id=id&accname=guest&checksum=CF2E91E179073ECC2F32FFD52255A00E.
- Flug, K. (2014), “Remarks by Governor Dr. Karnit Flug at the Pensions, Insurance and Financial Literacy Research Center at Ben Gurion University”, www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/20-11-2014-GovernorSpeech.aspx.
- Flug, K. (2015), “The Budgetary and Deficit Aggregates”, Speech by the Governor on 2 August, www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/20-11-2014-GovernorSpeech.aspx.
- GCR (Global Competition Review) (2014), *The Handbook of Competition Enforcement Agencies 2014*, <http://globalcompetitionreview.com/rating-enforcement>.
- Hemmings, P. (2011), “How to Improve the Economic Policy Framework for the Housing Market in Israel”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 912, OECD Publishing, Paris, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg0siffjqz9x.pdf?expires=1435162474&id=id&accname=guest&checksum=4080827AAA2A9C419CBC610FF7E57B83.
- IMF (2014), “Fiscal Rules in Israel”, Article IV Selected Issues, January, www.imf.org/external/pubs/ft/sr/2014/cr1448.pdf.
- Ionescu, L. and E.A. Robles (2014), “Update of IOPS Work on Fees and Charges”, *International Organisation of Pension Supervisors, Working Paper 20 on Effective Pensions Supervision*, April, www.iopsweb.org/Working%20Paper%2020%20Update%20on%20IOPS%20Work%20on%20Fees%20and%20Charges%20.pdf.
- Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.
- Musset, P., M. Kuczera and S. Field (2014), *A Skills Beyond School Review of Israel*, *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210769-en>.
- Neuman, S. (2014) “Job Quality in Segmented Labour Markets: The Israeli Case”, *IZA Discussion Papers*, No. 8750, December, <http://ftp.iza.org/dp8750.pdf>.
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Israel*, OECD Publishing, Paris, www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-israel-2011_eco_surveys-isr-2011-en.
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: Israel*, OECD Publishing, Paris, www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-israel-2013_eco_surveys-isr-2013-en.
- OECD (2013b), *Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel: Slow Progress Towards a More Inclusive Society*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200401-en>.
- OECD (2014a), *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, *OECD Tax Policy Studies*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224520-en>.
- OECD (2014b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2014-en.
- OECD (2014c), *The Governance of Regulators*, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2015a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- OECD (2015b), *Measuring Well-being in Israel*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.

- OECD (2015c), *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf.
- PUA (Public Utilities Authority) (2014), "The Response of the Electricity Authority to the Recommendations of the Steering Committee for Examination of the Electricity Reform", English translation of a letter of the Chairwoman of the Public Utilities Authority – Electricity, June 12.
- RAND (2015), "The Costs of the Israeli-Palestinian conflict", The Costs-of-Conflict Team, Rand Corporation. www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR700/RR740/RAND_RR740.pdf.
- Rawdanowicz, Ł., R. Bouis and S. Watanabe (2013), "The Benefits and Costs of Highly Expansionary Monetary Policy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1082, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k41zq8lwj9v-en>.
- Regev, E. (2013), "Education and Employment in the Haredi sector", *Policy Paper Series*, No. 2013.06, Taub Center for Social Policy Studies in Israel, http://taubcenter.illuminea-dev.com/wp-content/files_mf/edu_emp_haredimtaubcenter.org.il_tauborgilwp_wpcontent_uploads_e2013.06haredim3.pdf.
- Sharpe, W. (2013), "The Arithmetic of Investment Expenses", *Financial Analysts Journal*, Vol. 69, No. 2, CFA Institute, www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2469/faj.v69.n2.2.
- State Comptroller (2015), "Audit Report on the Housing Crisis" (in Hebrew), www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_279/f43ab2c3-db98-447c-8e49-8b3977bc660d/003-diur-1-new.pdf.
- State of Israel (2012), "Public Transport Development: Strategic Plan" (in Hebrew), Ministry of Finance and Ministry of Transportation, National Infrastructure, and Road Safety, December.
- White, W. (2015), "The Road to Nowhere", interview for Hindsight Letters, March, www.zerohedge.com/news/2015-03-24/belief-european-qe-will-work-far-fetched-bill-white-warns-will-end-very-badly.
- Whitehouse, E. (2001), "Administrative Charges for Funded Pensions: Comparison and Assessment of 13 Countries", in *OECD Private Pension Systems: Administrative Costs and Reforms*, Private Pensions Series, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/finance/private-pensions/1816104.pdf.
- World Bank (2014), "Sweden's Business Climate. Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulation", www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/DB-Sweden-Report-2014.pdf.

ANNEXE A.1

Progrès de la réforme structurelle

Ce tableau passe en revue les mesures prises suite aux recommandations formulées dans les Études précédentes. Les recommandations qui apparaissent pour la première fois dans la présente Étude sont présentées dans les chapitres auxquels elles se rapportent.

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.

Recommandations des études précédentes	Mesures adoptées
1. Politique budgétaire	
1.1 Consolider le cadre budgétaire à moyen terme en surveillant l'impact budgétaire pluriannuel des nouvelles mesures adoptées.	À compter du budget 2017, les engagements budgétaires à moyen terme devront faire l'objet d'une publication deux fois par an et respecter la règle de dépenses. Si les engagements au titre des exercices à venir sont supérieurs à la règle de dépenses, le gouvernement devra tailler dans celles-ci pour formuler de nouveaux engagements. Il ne pourra pas prendre des décisions qui ont pour effet de réduire les recettes si les prévisions mettent en évidence un dépassement de la règle de déficit.
1.2 Être prêt à accroître encore les recettes fiscales, de préférence en élargissant la base d'imposition et en réduisant encore l'évasion et la fraude fiscales. Accorder une importance prioritaire à la fiscalité écologique, exploiter les bases d'imposition non mobiles et rationaliser les dépenses fiscales. Si nécessaire, revoir à la hausse la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) plutôt que la fiscalité des revenus, et s'appuyer sur le système de protection sociale pour résoudre les problèmes de pauvreté et de redistribution qui en résultent.	Des initiatives récentes ont été prises pour améliorer le recouvrement de l'impôt. Cela étant, le gouvernement envisage de ramener le taux de TVA normal de 18 % à 17 % et celui de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 26,5 % à 25 %.
2. Réglementation des marchés financiers et politique macroprudentielle	
2.1 Retirer au ministère des Finances les fonctions de surveillance actuellement exercées par la Direction des marchés financiers, des assurances et de l'épargne. Améliorer la communication et la coordination entre les autorités de surveillance.	Aucune mesure n'a été prise.
2.2 Placer particulièrement l'accent sur la réforme de la réglementation et la surveillance du secteur financier non bancaire.	Dans le prolongement du rapport d'un groupe d'enquête sur les sociétés de crédit à la consommation en février 2015, le ministère des Finances prépare un texte législatif pour instituer une nouvelle autorité de réglementation du secteur financier non bancaire. La Direction des marchés financiers, des assurances et de l'épargne a publié des instructions dont l'objet est d'améliorer la gouvernance des entreprises non bancaires, parmi lesquelles l'obligation pour les fonds de retraite et de prévoyance de nommer des responsables du contrôle de conformité et du contrôle de risque.
2.3 Surveiller les risques sur les marchés financiers et réagir en conséquence. Adopter de nouvelles mesures macroprudentielles, en tant que de besoin, afin de limiter le crédit hypothécaire à haut risque.	Depuis septembre 2014, les banques sont tenues de relever progressivement leurs cibles de ratio de fonds propres de base (9 % en 2015 et 10 % d'ici 2017 pour les deux premières banques) de 1 % de leur encours de prêts hypothécaires d'ici le 1 ^{er} janvier 2017. Les banques sont également tenues d'appliquer le ratio de liquidité à court terme (LCR)/ratio de levier du comité de Bâle (6 % pour les deux premières banques, 5 % pour les autres) à compter de 2018. Dans le prolongement des dispositions appliquées précédemment aux prêts hypothécaires, les banques sont désormais tenues, depuis septembre 2014, de détenir un volant supplémentaire de fonds propres de base égal à 1 % de leur portefeuille de prêts immobiliers non remboursés.
2.4 Intégrer de solides garde-fous dans les projets de développement de la titrisation.	Des modifications législatives ont été proposées en août 2014 pour lever les obstacles au développement de la titrisation, à la lumière des enseignements tirés de la crise mondiale de 2008.
2.5 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.	La Banque d'Israël travaille avec le ministère de la Justice sur la possibilité d'amender la législation bancaire afin de donner à celle-ci plus de pouvoirs d'intervention en amont et d'étendre la panoplie des outils de surveillance à sa disposition.
3. Politique du marché du logement (Étude 2011)	
3.1 Poursuivre les projets visant à décentraliser la planification urbaine en réformant de façon permanente l'AFI et les processus d'aménagement.	Des initiatives ont été annoncées avec le regroupement de l'Administration foncière israélienne (AFI) et de l'ensemble des autres acteurs de l'aménagement du territoire sous la tutelle du ministère des Finances.
3.2 Envisager d'accroître le recours à l'impôt foncier (Arnona).	Aucune mesure n'a été prise.
3.3 Simplifier les dispositifs d'aide au logement et en renforcer la transparence. En outre :	
3.31 Envisager de relever les allocations logement tout en abaissant l'aide à l'accession à la propriété.	Les allocations logement vont être majorées et les aides à l'acquisition immobilière vont être diminuées.
3.32 Uniformiser les critères d'accès aux logements sociaux. Ne plus tenir compte du nombre de frères et sœurs du demandeur.	Les nouvelles dispositions ne prévoient plus d'accorder des points supplémentaires en fonction du nombre de frères et sœurs du demandeur.
3.33 Ajouter aux baux de location quelques conditions minimales.	Aucune mesure n'a été prise.
4. Politique de l'éducation (Étude 2010)	

Recommandations des études précédentes	Mesures adoptées
4.1 Dans l'enseignement primaire et secondaire, mettre en œuvre les programmes ciblés, en particulier ceux visant à améliorer les normes éducatives pour les élèves arabes israéliens.	Le financement de l'enseignement primaire et secondaire a été adapté pour attribuer des budgets plus importants aux écoles dont certains élèves sont issus de milieux socio-économiques défavorisés.
4.2 Conditionner le financement public des écoles haredim aux matières fondamentales qui y sont enseignées. Envisager d'imposer des obligations universelles concernant les programmes de base.	Le nouveau gouvernement envisage d'assouplir les conditions de financement des écoles haredim en fonction de la place qu'elles réservent à l'enseignement des mathématiques, des sciences et des langues étrangères.
4.3 Dans l'enseignement supérieur, laisser aux prestataires plus de latitude pour fixer les frais d'inscription tout en facilitant l'accessibilité au moyen de prêts étudiants et de bourses. Introduire davantage de transparence et de souplesse dans la rémunération et l'avancement du personnel.	La réforme 2011-16 de l'enseignement supérieur a mis en place un nouveau modèle budgétaire, plus transparent et plus souple. Des initiatives majeures sont également en cours pour améliorer l'accès des jeunes haredim et Arabes à l'enseignement supérieur.

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

5.1 Allègements fiscaux, conditions d'admissibilité aux droits et services de l'emploi

5.11 Recourir plus largement au crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles dans le cadre des mesures plus générales d'aide au retour à l'emploi, notamment des réformes des services de l'emploi.	Le crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles est désormais généralisé à tout le pays, et son utilisation a nettement progressé. Les prestations servies aux mères de famille qui travaillent et aux parents isolés ont été revues à la hausse.
5.12 Réformer les prestations au titre du handicap pour inciter davantage au travail. Envisager une modification de la méthode d'évaluation médicale afin qu'elle ne soit plus axée sur l'évaluation du handicap général mais sur la capacité à travailler.	Aucune mesure n'a été prise.

5.2 Services de garde d'enfants

5.21 L'aide aux services de garde destinés aux enfants arabes israéliens demande une attention particulière.	Les procédures de construction de structures d'accueil ont été assouplies en 2014. Un cinquième du budget est consacré à la communauté arabe.
--	---

5.3 Réglementation du travail

5.31 Renforcer l'application de la réglementation du travail, notamment dans les secteurs à forte présence de travailleurs étrangers. Limiter la recherche de rente induite par le régime des permis de travail leur étant délivrés. Abaisser le montant du salaire minimum par rapport au revenu médian.	Le nombre d'inspecteurs du travail et de procédures d'enquête et de sanction a augmenté en 2013-14. Le nombre de permis de travailleurs étrangers est fixé par des conventions bilatérales et sa progression est inverse à celle du taux de chômage. Les paiements au titre de la retraite sont conservées par l'État et leur sont restituées au moment de leur départ. Les employeurs et les syndicats sont convenus avec les autorités d'augmenter le salaire minimum de 16 % en trois ans à compter d'avril 2015.
---	--

5.4 Retraites

5.41 En ce qui concerne les pensions au titre du premier pilier, il faudrait revoir les règles d'admissibilité à la garantie de ressources afin d'en élargir la couverture.	Pas de réforme majeure.
5.42 Relever l'âge auquel les femmes peuvent prétendre à une retraite du régime public pour le porter au même niveau que les hommes (67 ans).	Aucune mesure n'a été prise.
5.43 Poursuivre les projets de réforme de la fiscalité des retraites et l'ajustement des portefeuilles en fonction de l'évolution de l'âge de l'épargnant.	Le projet de budget 2015-16 prévoit de ramener de quatre à trois fois le salaire moyen le plafond au-delà duquel les cotisations patronales au titre de la retraite sont réintégréables dans le revenu imposable.
5.44 Éliminer progressivement les allègements fiscaux dont bénéficient les fonds pour la formation professionnelle.	Aucune mesure n'a été prise.

6. Politiques à l'égard des entreprises (Étude 2011)

Politique de la concurrence

Les quotas d'importation en franchise de droits de douane ont été relevés en 2014 pour les produits laitiers et la viande.	6.1 Réduire l'aide à l'agriculture et veiller à ce qu'elle induise moins de distorsions.
Les ressources (budgétaires et humaines) de l'IAA ont été considérablement revues à la hausse depuis 2011. Un département Compétitivité a été créé en 2012 pour suivre les tendances sur certains marchés en particulier. Les lois de promotion de la compétitivité (2013), en particulier dans le secteur alimentaire (2014), l'ont doté d'instruments juridiques supplémentaires.	6.2 Envisager d'autoriser l'Autorité israélienne de la concurrence (IAA) à imposer des sanctions civiles, d'accroître son budget de façon à lui permettre de retenir son personnel et de mettre en avant son rôle de sensibilisation et de réglementation.
Les importations parallèles ont été autorisées pour les produits alimentaires non sensibles (céréales de petit déjeuner, par exemple) et d'autres obstacles réglementaires ont été levés. Les barrières aux importations de cosmétiques ont également été supprimées.	6.3 Continuer d'analyser et de renforcer la concurrence au niveau des chaînes d'approvisionnement du commerce de détail.
Le nouveau gouvernement a prévu d'examiner un nouveau modèle visant à promouvoir la concurrence.	6.4 Dans le secteur de l'électricité, mettre en place des réformes à partir d'un modèle de concurrence.

Recommandations des études précédentes	Mesures adoptées
Le dégroupage de la boucle locale a été décidé à la fin de 2014, mais sa mise en chantier a été empêchée par la résistance opposée par le propriétaire du réseau.	6.5 Dans le secteur des télécommunications, poursuivre les projets visant à mettre en place un régulateur indépendant. Continuer de travailler à l'ouverture du marché, notamment par le dégroupage de la boucle locale.
La privatisation des infrastructures portuaires existantes et la construction de deux nouveaux ports sont en cours. Une réforme de la Poste, incluant sa privatisation partielle, a été adoptée à la fin de 2014, mais sa mise en œuvre a été retardée. Voir chapitre 1, paragraphes 1.79-1.85.	6.6 Privatiser les services de la Poste, les services portuaires maritimes et de l'eau et y instaurer la concurrence ou la renforcer. 6.7 Pour le secteur du gaz, rester vigilant en matière de concurrence et veiller à ce que les mesures adoptées ne se traduisent pas au bout du compte par des subventions implicites en faveur de ce combustible.
7. Politiques environnementales et des transports (Étude 2011)	
7.1 Efficacité énergétique et environnement	
Des préparatifs sont en cours en vue d'une réduction des émissions de GES d'ici 2030 en fonction d'un scénario de référence reposant sur l'hypothèse d'un maintien du statu quo, qui sera présenté à la COP21.	7.11 Mettre en place un système de suivi des gaz à effet de serre (GES) et des objectifs glissants pour la période postérieure à 2020.
Aucune mesure n'a été prise.	7.12 Envisager une taxe carbone d'application nationale, calculée sur la base des droits d'accise prélevés actuellement sur les combustibles primaires et viser une plus large participation aux échanges mondiaux de droits d'émissions.
Les dépenses au titre du programme d'efficacité énergétique ont été suspendues.	7.13 Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Mettre en place des normes et des procédures de certification énergétique.
7.2 Transports	
La construction du métro léger de Tel Aviv est en cours.	7.21 Continuer d'investir dans des transports publics rentables, en mettant l'accent sur les zones urbaines.
Le taux d'imposition effective des sociétés de crédit-bail a été relevé en réduisant le taux d'amortissement de 20 % à 16 % et en annulant la possibilité de différer l'imposition sur les plus-values.	7.22 Relever le niveau des taxes qui jouent sur l'utilisation des véhicules plutôt que sur leur possession, et réduire les avantages fiscaux dont bénéficient les véhicules de société.
8. Politique de santé (Étude 2013)	
Gouvernance du système d'assurance maladie	
Les services de l'assurance maladie obligatoire demeurent au cœur du système. Leur financement a augmenté en moyenne de 7.5 % par an.	8.1 Maintenir les services universels de l'assurance maladie obligatoire au cœur du système. Veiller à leur garantir un financement public approprié.
Aucune mesure n'a été prise.	8.11 Faire bénéficier les ménages à faible revenu des réductions consenties sur la participation financière demandée aux patients.
Une réforme de l'assurance maladie, adoptée en 2015, a amélioré la réglementation du marché de l'assurance santé privée et du système de santé privé pour en diminuer les coûts et assurer la viabilité de l'assurance maladie obligatoire.	8.12 Ne pas imposer de limites strictes aux services des assurances complémentaires facultatives, mais veiller à assurer des contrôles suffisants pour éviter l'éviction des services de l'assurance maladie obligatoire.
Aucune mesure n'a été prise.	8.13 Mettre un terme à la gestion directe des hôpitaux par le ministère de la Santé en leur donnant le statut de fondations hospitalières indépendantes, ou en les plaçant sous la tutelle des caisses d'assurance maladie.
8.2 Concurrence	
La réforme de 2015 prévoit des dispositions visant à imiter les conflits d'intérêts auxquels peuvent être exposés les médecins et prévenir les détournements d'argent public.	8.21 Empêcher toute manœuvre d'écroulement par des moyens détournés et de subventions croisées entre les activités relevant de l'assurance maladie obligatoire et celles relevant de l'assurance privée.
La Direction des marchés financiers (CMISD) a publié des instructions visant à clarifier la couverture dont bénéficient les actes de chirurgie privée. Ces instructions demandent aux assureurs privés de proposer une couverture complémentaire. En outre, une nouvelle circulaire de la CMISD demande aux assureurs et aux courtiers d'analyser le profil et les besoins de leurs clients avant de leur vendre des produits d'assurance.	8.22 Améliorer la transparence des produits d'assurance en veillant à ce que les consommateurs soient informés du fait que les assurances médicales privées sont des produits rigoureusement complémentaires des assurances du système <i>shaban</i> .
8.3 Politique à l'égard des professions de santé	
Pour améliorer les services de soins d'urgence, le gouvernement prévoit le transfert de certaines responsabilités et de certaines tâches des médecins au personnel paramédical. Le nombre d'étudiants en médecine et d'élèves des écoles de formation en soins infirmiers est en constante augmentation.	8.31 Poursuivre le développement des facultés de médecine et la formation aux soins infirmiers.
Des mesures de transfert de certaines compétences et missions des médecins au personnel paramédical sont programmées pour les soins d'urgence.	8.32 Mieux exploiter les possibilités de transfert de tâches entre professions, par exemple entre médecins et infirmiers.
Aucune mesure n'a été prise.	8.33 Encourager les professionnels âgés à continuer d'exercer et créer des structures de garde d'enfants.

Recommandations des études précédentes	Mesures adoptées
Aucune mesure n'a été prise.	8.34 Renforcer les exigences en matière de perfectionnement professionnel continu ; le cas échéant, lier cette réforme à l'instauration d'un système de renouvellement du droit d'exercice.
Aucune mesure n'a été prise.	8.35 Envisager d'étendre les obligations de service dans le secteur public imposées aux étudiants ayant bénéficié d'une formation subventionnée. S'efforcer de raccourcir la durée des études de médecine et des cycles de spécialisation.
8.4 Mécanismes de financement	
8.41 Envisager de tenir compte de variables socio-économiques supplémentaires dans le calcul des paiements forfaitaires qui déterminent le montant des transferts de l'État aux caisses d'assurance maladie.	Aucune mesure n'a été prise.
8.42 Réduire encore la place de la tarification fondée sur les moyens (comme les forfaits journaliers pour les soins hospitaliers) et privilégier les mécanismes axés sur les résultats, par exemple la formule des GHM.	Le gouvernement va constamment dans le sens d'un système GHM ; toutefois, le processus n'est pas encore à son terme et doit être amélioré. Durant les trois dernières années, 116 nouvelles tarifications GHM ont été fixées.
8.43 Surveiller de près les négociations entre les caisses d'assurance maladie et les prestataires de soins, eu égard au risque de collusion dû au petit nombre d'acteurs sur le marché.	Les autorités réglementent les négociations entre les caisses d'assurance maladie et les prestataires par une législation qui fixe des seuils et des plafonds de marchés.
8.5 Qualité des soins, promotion de la santé et informations	
8.51 Réaliser une étude approfondie sur le surpeuplement des hôpitaux.	Les budgets 2013-14 et 2015-16 contiennent des crédits pour des lits supplémentaires, et un plan national de développement des soins d'urgence a été élaboré.
8.52 Poursuivre la collecte et la diffusion d'informations sur la qualité des soins hospitaliers.	Le ministère de la Santé a mis en place une série d'indicateurs de qualité pour les hôpitaux, qui seront publiés régulièrement.
8.53 Mener une politique active de promotion de la santé et cibler en priorité les populations les plus fragiles en termes de santé.	Le gouvernement a mis en place plusieurs projets destinés à améliorer les soins et à promouvoir la santé auprès de différentes populations.
8.6 Dépendance	
8.61 Simplifier l'accès à des aides publiques pour le financement des soins de longue durée (dépendance). Mettre en place un guichet unique pour évaluer les besoins en matière de dépendance.	Un groupe de travail examine les changements de politique qui s'imposent dans la prise en charge de la dépendance et devrait rendre ses conclusions auprès des pouvoirs publics d'ici la fin de 2015.
8.62 Lutter contre la préférence donnée à l'emploi de soignants étrangers, y compris en contrôlant plus rigoureusement les commissions perçues par les intermédiaires pour le traitement des candidatures d'origine étrangère à ces emplois.	Le gouvernement a augmenté de 20 % la rémunération perçue pour le choix d'un prestataire de soins employant non pas des travailleurs étrangers, mais une main-d'œuvre locale.
9. Impôts et prestations (Étude 2013)	
9.1 Imposition indirecte	
9.11 Relancer les initiatives visant à supprimer les exonérations de TVA sur les fruits et légumes et les services à l'écart.	Aucune mesure n'a été prise.
9.12 Accélérer le calendrier prévu des réductions des droits de douane sur les biens à la consommation et les produits alimentaires.	Des mesures ont été annoncées pour réduire les quotas d'importation sur les produits issus du lait de chèvre.
9.13 Garder le système des « crédits verts », mais passer d'une taxe sur l'achat des véhicules à une taxe sur leur utilisation, notamment en aménageant des voies réservées payantes et en instaurant des péages urbains sur les axes encombrés.	Aucune mesure n'a été prise.
9.14 Continuer de développer la fiscalité environnementale.	Aucune mesure n'a été prise.
9.2 Impôt sur le revenu des ménages et prestations	
9.21 Éviter de nouvelles augmentations du coin fiscal sur les bas salaires et un relèvement des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.	Le taux de cotisation à la retraite est passé de 15.0 % à 17.5 % en 2014.
9.22 Investir davantage dans les politiques sociales actives. Intégrer de nouveaux montants de prestations pour les familles de plus de deux enfants. Éviter toute nouvelle hausse des allocations universelles pour enfant à charge.	Le nouveau gouvernement envisage d'augmenter les allocations pour enfant à charge, annulant ainsi les réductions décidées par le gouvernement précédent.
9.23 Réduire encore l'aide universelle et diminuer les crédits d'impôt qui bénéficient aux revenus moyens et élevés.	Aucune mesure n'a été prise.
9.24 Envisager d'augmenter les aides assujetties à des conditions de ressources, mais faire en sorte que cela n'enferme pas les bénéficiaires dans le piège de l'aide sociale.	Le gouvernement dispose de divers instruments pour venir en aide aux bas revenus, comme le crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles, les structures subventionnées de garde d'enfants, etc.
9.3 Fiscalité immobilière	
9.31 Faire en sorte que les actifs financiers soient réputés réalisés au décès aux fins de la fiscalité des plus-values.	Aucune mesure n'a été prise.
9.4 Impôt sur les sociétés et transferts	

Recommandations des études précédentes	Mesures adoptées
9.41 Revoir les aides nettes accordées aux entreprises, en tenant compte de tous les allègements fiscaux et systèmes de soutien. Envisager de réduire l'aide ciblée aux entreprises <i>via</i> la loi pour la promotion de l'investissement en capital, en contrepartie d'une réduction du taux d'imposition des sociétés.	Les taux préférentiels de l'impôt sur les sociétés prévus par la loi pour la promotion de l'investissement en capital ont été relevés de 12% (en 2013) à 16 % (2014) et de 6 % à 9 % pour les sociétés avanta­gées de la zone A.
9.42 Assurer une imposition adéquate dans les activités non mobiles (comme l'extraction des ressources).	À la fin de 2014, le gouvernement a approuvé une recommandation du comité Sheshinski 2, visant à imposer une surtaxe de 25-42 % sur les bénéfices au-delà d'un taux de rentabilité de 14 % de l'extraction de ressources naturelles (potasse, phosphates et autres minéraux).
9.43 Poursuivre les plans de réduction des coûts encourus par les entreprises pour se conformer à la législation fiscale, notamment en simplifiant le code des impôts de façon à réduire le nombre de versements nécessaires.	Aucune mesure n'a été prise.
9.5 Évasion, fraude et administration de l'impôt	
9.51 Poursuivre les campagnes visant à lutter contre la fraude et l'optimisation fiscales. Envisager de détacher l'autorité fiscale israélienne du ministère des Finances, ou de renforcer son indépendance. Envisager d'unifier le recouvrement de l'impôt et des cotisations de sécurité sociale et d'adopter une approche « fonctionnelle » de l'administration fiscale, par exemple en créant une unité chargée uniquement des grands contribuables.	Des mesures ont été prises pour lutter contre la fraude et l'optimisation fiscales ; en conséquence, les déclarations seront déposées uniquement par voie électronique et les informations des institutions financières seront diffusées auprès de l'autorité fiscale israélienne.
9.52 Faire en sorte que l'utilisation des services électroniques continue de se développer dans l'administration fiscale.	Un site web a été créé pour les télé­déclarations au titre du crédit d'impôt sur les revenus d'activités professionnelles. Des calculatrices, des simulateurs et un dispositif de paiement en ligne ont été élaborés pour plusieurs types d'impôt.

ANNEXE A.2

Quantification de l'impact des réformes des marchés de produits en Israël

Des marchés de produits concurrentiels, où les nouveaux opérateurs peuvent rivaliser avec les plus anciens, où les entreprises efficaces prospèrent et où les moins performantes sont éliminées, sont des marchés qui concourent à une meilleure allocation des ressources, dopent la croissance économique et font progresser les niveaux de vie. L'un des principaux éléments d'un environnement concurrentiel propre à renforcer la croissance est une réglementation favorable aux entreprises. Les études empiriques montrent qu'une concurrence accrue et une meilleure réglementation augmentent la production globale par habitant en stimulant l'investissement et en encourageant les entreprises à être plus innovantes et plus efficaces, ce qui a pour effet d'augmenter la productivité (Conway et al., 2006 ; Bourlès et al., 2013).

Cette annexe fournit quelques éléments méthodologiques sur la quantification des effets macroéconomiques que pourraient avoir des réformes destinées à renforcer la concurrence. La méthodologie utilisée pour la présente évaluation quantitative est analogue à celle dont s'est servie l'OCDE pour de précédents travaux réalisés dans le contexte du G20. Elle consiste, premièrement, à évaluer un ensemble de mesures de réforme, leur ampleur et leur portée, au regard des indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) mis au point par l'OCDE. Elle associe ensuite les variations quantitatives de l'indicateur de RMP attendues pour chaque groupe de mesures à la croissance de la productivité au niveau sectoriel, sur la base des observations empiriques issues des études passées de l'OCDE. Enfin, cette croissance de la productivité sectorielle est agrégée pour obtenir un effet global sur le PIB, en pondérant chaque secteur selon la part qu'il représente dans la valeur ajoutée.

Le scénario de réforme

Le scénario de réforme envisagé correspond à la mise en place d'un environnement plus favorable aux entreprises moyennant l'alignement de la réglementation générale des marchés de produits sur son niveau moyen observé dans les pays de l'OCDE. Dans le cas d'Israël, cette convergence de l'indicateur de RMP vers la moyenne représente une

réduction de 33 % par rapport au niveau de 2013. C'est plus que le chemin parcouru globalement au cours des vingt dernières années par les pays réformateurs. Il s'agit donc d'un programme de réforme ambitieux, mais plusieurs pays ont réussi à réformer leurs marchés de produits dans des proportions aussi importantes, sinon plus, dans un laps de temps encore plus court. Tel est le cas de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal et de la République slovaque, qui ont tous amélioré leur réglementation générale des marchés de produits dans une proportion allant de 30 % à plus de 40 % en l'espace d'une décennie.

Quantification des simulations

L'exercice reprend le cadre de Bourlès et al. (2010), qui ont calculé l'impact économique des réformes de la RMP sur la productivité multifactorielle au niveau sectoriel. Selon cette approche, la productivité multifactorielle (PMF) est censée suivre un modèle de la forme :

$$\Delta \ln MFP_{i,j,t} = a_0 \Delta \ln MFP_{F,j,t} + a_1 gap_{i,j,t-1} + a_2 REG_{i,j,t-1} + a_3 REG_{i,j,t-1} \times gap_{i,j,t-1} + f_i + f_{j,t},$$

où $MFP_{i,j,t}$ est le niveau de PMF d'un pays j dans le secteur i qui est distant de la frontière technologique lors de l'année t , $MFP_{F,j,t}$ est le niveau de PMF à la frontière technologique F pour le secteur i lors de l'année t , $REG_{i,j,t}$ est l'indicateur d'impact de la réglementation de l'OCDE – qui mesure le poids des dispositions réglementaires anticoncurrentielles appliquées dans les différents secteurs de l'économie – dans chaque triplet pays/secteur/année, et $gap_{i,j,t}$ est la distance du pays j dans le secteur i par rapport à la frontière technologique lors de l'année t , tandis que f_i et $f_{j,t}$ dénotent respectivement les effets fixes affectant les paramètres secteur et pays-année.

$REG_{i,j,t}$ est calculé pour chaque pays au moyen des coefficients des entrées-sorties totales, comme suit :

$$REG_{j,t} = \sum_k R_{k,t} \times w_{k,j},$$

où $R_{k,t}$ est l'indicateur de réglementation anticoncurrentielle de l'OCDE dans le secteur k lors de l'année t et la pondération $w_{k,j}$ (comprise entre 0 et 1) est le total pour le secteur j des consommations intermédiaires requises en provenance du secteur k . Selon que la consommation intrasectorielle est prise en compte ou non dans le calcul de la pondération $w_{k,j}$, l'indicateur d'impact de la réglementation $REG_{i,j,t}$ reflétera ou non les gains dans le secteur k d'une amélioration de la réglementation dans ce même secteur. En tenant compte ou non de la consommation intrasectorielle tirée du tableau d'entrées-sorties, on peut ainsi décomposer l'impact d'une série de réformes sur l'ensemble de l'économie en différenciant leurs effets directs et indirects ; dans ce dernier cas, les effets des réformes sectorielles sont alors uniquement mesurés dans les secteurs aval.

Enfin, $gap_{i,j,t}$ est défini par :

$$gap_{i,j,t} = \ln \left(\frac{MFP_{F,j,t}}{MFP_{i,j,t}} \right).$$

L'estimation de cette série d'équations sur la période 1995-2007 pour 24 pays de l'OCDE indique que la croissance de la PMF du pays le plus performant dans un secteur particulier a un effet positif sur la croissance de la PMF de ce même secteur dans les pays moins performants (retombée technologique), avec $a_0 = 0.122$ (écart-type = 0.019), tandis que la variable de la distance à la frontière a elle aussi un effet positif significatif sur la croissance de la PMF (rattrapage technologique), avec $a_1 = 0.032$ (0.005). Point important, l'indicateur

de réglementation a une influence négative sur la croissance de la PMF ($a_2 = -0.124$ (0.062)). Cet effet est encore plus négatif pour les triplets pays/secteur/période proches de la frontière technologique, comme le suggère le coefficient positif du terme d'interaction ($a_3 = 0.132$ (0.054)).

Bien que la méthodologie utilisée par Bourlès et al. (2010) ait été mise au point pour mesurer l'impact d'une réglementation moins rigoureuse dans les secteurs amont non manufacturiers (principalement les industries de réseau) sur le reste de l'économie, cette approche a été étendue à tous les secteurs de l'économie dans le cas d'Israël, étant donné l'ampleur des obstacles réglementaires à la concurrence sur les marchés de produits, y compris dans les secteurs aval comme la production alimentaire.

En l'absence de données adéquates sur la PMF sectorielle israélienne, nous avons utilisé les données temporelles sur la productivité de trois pays présentant des similitudes avec Israël (Corée, Espagne et Portugal). L'interaction qui se produit entre les secteurs du fait des consommations intermédiaires et l'indicateur d'impact de la réglementation pour chaque secteur ont été estimés sur la base du tableau entrées-sorties d'Israël pour 2011. Après avoir estimé l'impact des modifications réglementaires sur la PMF sectorielle au moyen des équations décrites ci-dessus, on a calculé leur effet global sur le PIB en se fondant sur la décomposition sectorielle de la valeur ajoutée.

Examen des résultats

Comme il est dit dans le corps du texte, une réglementation plus favorable aux entreprises, c'est-à-dire alignée sur la moyenne de l'OCDE, entraînerait une augmentation du niveau de la PMF en Israël, et donc du PIB, d'environ 3¼ pour cent au bout de 5 ans et de 5¼ pour cent au bout de 10 ans. Cette quantification vise uniquement à donner un ordre de grandeur des avantages que pourrait avoir une réforme structurelle des marchés de produits. Elle repose en effet sur une série d'équations un peu dépassée et dont l'utilisation a été de surcroît étendue au-delà du cadre initial de l'analyse. De plus, cette quantification est fondée sur un certain nombre d'hypothèses concernant, par exemple, l'évolution de la PMF israélienne au niveau sectoriel. Par contre, le fait d'utiliser les séries temporelles de PMF de la Corée, du Portugal ou de l'Espagne comme mesure indirecte de la productivité sectorielle en Israël a très peu d'effet sur l'impact estimé des réformes.

Comme prévu, lorsqu'on se limite au secteur aval, l'impact des réformes est nettement plus réduit que lorsqu'on le calcule pour l'ensemble de l'économie : les gains de production ne se chiffrent plus qu'à 1½ pour cent au bout de 5 ans et à 2½ pour cent au bout de 10 ans (soit environ 40 % de l'effet total). Globalement, l'ampleur de ces gains semble raisonnable au regard des résultats d'exercices comparables effectués pour d'autres pays de l'OCDE (Bourlès et al., 2010; Bouis and Duval, 2011; Anderson et al., 2014). Ils sont peut-être néanmoins un peu surestimés du fait de l'échelonnement probable des réformes des marchés de produits, dont même les plus ambitieuses sont souvent étalées dans le temps et ne produisent pas immédiatement tous leurs effets.

Bibliographie

Anderson, D., B. Barkbu, L. Lusinyan and D. Muir (2014), "Assessing the Gains from Structural Reforms for Jobs and Growth", Chapter 7 in IMF, *Jobs and Growth: Supporting the European Recovery*. www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/eurbook/pdf/7.pdf.

- Bouis, R. and R. Duval (2011), "Raising Potential Growth after the Crisis. A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 835, OECD Publishing, www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/raising-potential-growth-after-the-crisis_5kgk9qj18s8n-en.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse and G. Nicoletti (2010), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries", *NBER Working Papers*, No. 16520.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti and F. Steiner (2006), "Product Market Regulation and Productivity Convergence", *OECD Economic Studies*, No. 43, 2006/2, OECD Publishing.

Chapitres thématiques

Chapitre 1

Stimuler la concurrence sur les marchés israéliens

Promouvoir la concurrence pour accroître la productivité dans les entreprises et favoriser ainsi une amélioration des revenus et une baisse du coût de la vie constitue un enjeu économique et social de taille pour Israël. Certains éléments concordants montrent de multiples déficiences qui mènent à un fonctionnement dual de l'économie, partagée entre secteurs exposés à la concurrence et ceux qui en sont protégés. Les marchés de produits sont entravés par des réglementations qui sont loin de constituer des exemples de bonnes pratiques. De par sa situation géographique et géopolitique, Israël est une économie moins ouverte aux échanges internationaux que d'autres petites économies de l'OCDE. Qui plus est, ses marchés de produits se caractérisent par l'existence de monopoles dans de nombreux secteurs. Ces questions figurent au nombre des priorités des pouvoirs publics depuis la « révolte des tentes » de 2011 et les autorités ont depuis lors adopté ou engagé des réformes dans de nombreux domaines. Toutefois, une plus forte exposition aux échanges internationaux via une réduction des obstacles non douaniers, une réglementation plus favorable à la concurrence dans les industries de réseau, en particulier dans le secteur de l'électricité, et une organisation moins oligopolistique du marché de l'alimentation et du secteur bancaire, seraient grandement payantes sur le plan économique.

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.

La promotion de la concurrence et l'amélioration de la performance des marchés de produits figurent parmi les priorités des autorités israéliennes depuis la révolte des tentes de 2011. Plusieurs signes indiquent que de graves problèmes se posent dans ces domaines. Les indicateurs de l'OCDE, par exemple, révèlent que la réglementation des marchés de produits est plus stricte en Israël que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La faiblesse de la productivité, conjuguée au coût élevé de la vie, a alimenté les tensions sociales.

Les dysfonctionnements du marché, dus à des facteurs à la fois historiques, géopolitiques et culturels, se traduisent par un fort degré de concentration des structures de marché dans de nombreux secteurs. L'ouverture à la concurrence du marché a, depuis qu'elle a été engagée au milieu des années 80, conduit à une transformation radicale et à une amélioration de beaucoup de marchés, mais ce processus reste inachevé. L'éloignement d'Israël de ses principaux marchés restreint ses débouchés commerciaux, ce qui limite la possibilité d'une concurrence accrue que pourrait induire une ouverture aux échanges. De plus, malgré son appartenance à l'OMC, Israël reste à l'écart des grands blocs commerciaux mondiaux. Entrent également en ligne de compte des facteurs culturels et religieux, tels que les règles de la *casherout*, code alimentaire religieux qui ne s'applique qu'à un très petit marché, à la différence d'autres règles alimentaires telles que la nourriture halal ou le végétarisme hindou.

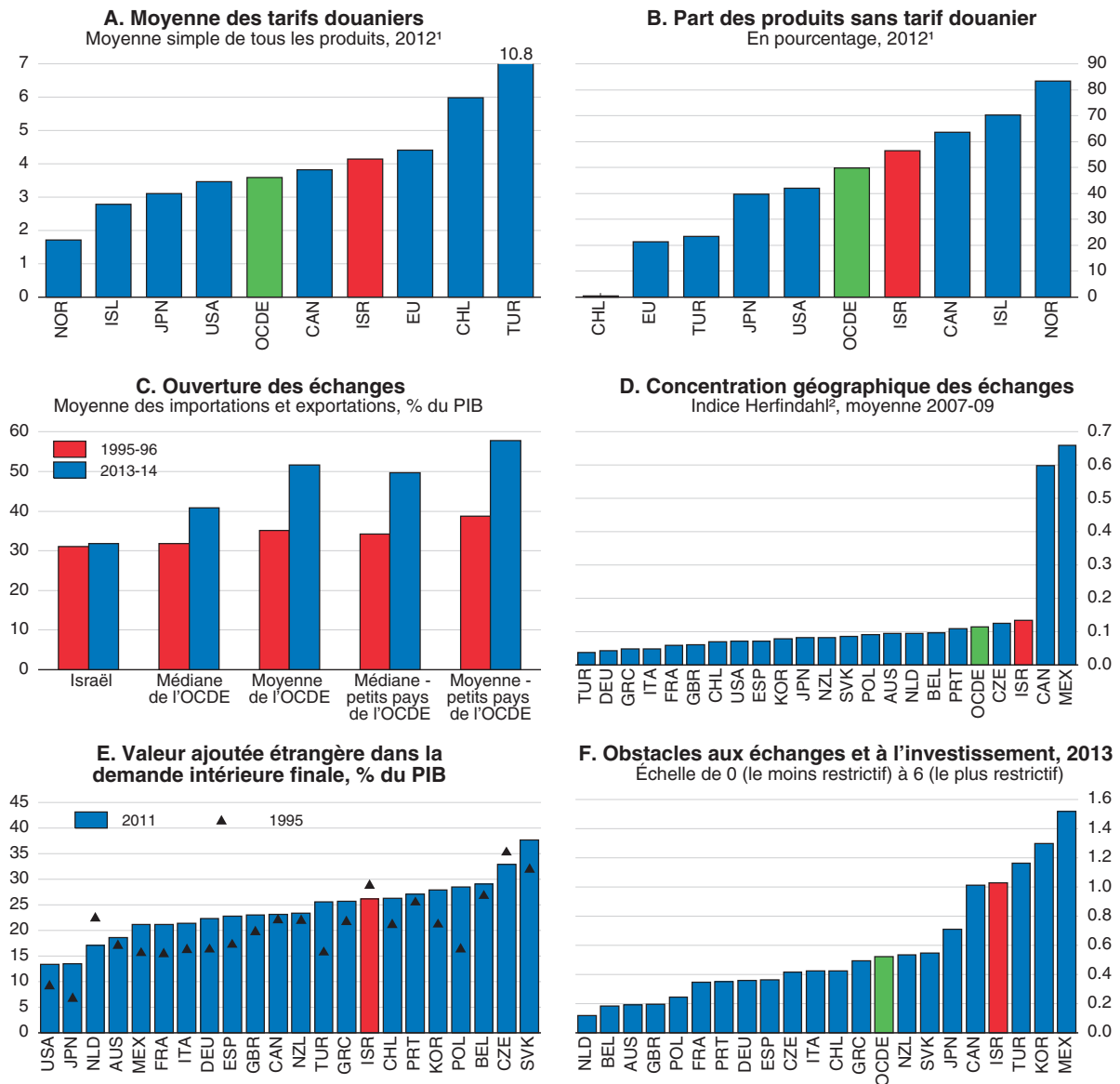
Les autorités ont engagé de vastes réformes des marchés de produits et de services ces dernières années. L'autorité de la concurrence a été dotée de nouveaux pouvoirs et de nouvelles ressources. À la fin de l'année 2013, un projet de loi visant à réduire l'influence économique excessive des grands groupes a été adopté. D'autres réformes ont également été adoptées ou engagées pour stimuler la concurrence, accroître la productivité et/ou réduire les marges excessives observées dans différents secteurs d'activité, notamment le secteur postal, les télécommunications et les secteurs alimentaire, portuaire et bancaire. D'autres réformes ambitieuses et de large portée doivent cependant être mises en œuvre : Israël doit non seulement remédier aux carences graves dont souffrent de nombreux secteurs d'activité, mais aussi surmonter des obstacles spécifiques qui continueront à pénaliser certains marchés pour des raisons géopolitiques et culturelles. En conséquence, dans le présent chapitre, on analysera d'abord les conséquences économiques des dysfonctionnements des marchés puis on évaluera les réglementations économiques, avant d'examiner les conditions qui prévalent dans certains secteurs clés. Le cas échéant, les réformes actuelles et en préparation seront examinées pour déterminer l'opportunité de procéder à des ajustements supplémentaires.

Les dysfonctionnements sur le marché de produits pèsent sur la croissance

D'importants dysfonctionnements créent des perturbations sur de nombreux marchés

Bien qu'Israël se situe autour de la moyenne des pays développés en matière de libre-échange et de tarifs douaniers (graphique 1.1, parties A et B), le marché israélien de

Graphique 1.1. Indicateurs des échanges internationaux



1. 2013 pour la Turquie.

2. L'indice de concentration géographique d'Herfindahl pour les exportations du pays A (par série harmonisée (HS)) est la somme des carrés des parts de marché détenues dans chaque pays de destination dans le total des exportations mondiales (par HS) des pays i, c'est-à-dire : $H = \sum [X_i / \sum X_i]^2$, où $i = 1...n$ pays de destination. Si chacun des n pays de destination recevait la même valeur d'exportations de ce pays exportateur, l'indice Herfindahl serait égal à : $H = 1/n$. Plus ce chiffre est proche de 1, plus le degré de concentration géographique de ses échanges est élevé.

Source : CNUCED, base de données TRAINS (Trade Analysis and Information System) ; Banque mondiale-CNUCED, base de données WITS (World Integrated Trade Solution) ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, Base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits et Base de données sur les échanges en valeur ajoutée (initiative conjointe de l'OCDE et de l'OMC).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317809>

produits et de services est relativement fermé, eu égard à sa petite taille. Son exposition aux échanges commerciaux internationaux est plus modeste que la moyenne de l'OCDE et elle a augmenté à un rythme plus faible depuis les années 90, notamment par rapport aux autres petits pays de l'OCDE (partie C). Les échanges internationaux d'Israël présentent également un degré de diversification géographique plus faible que les autres pays

membres de l'Organisation, à l'exception du Canada et du Mexique (partie D). Surtout, la présence d'Israël dans les chaînes de valeur mondiales s'affaiblit, alors même que celles-ci prennent une place croissante dans le commerce international, et qu'on assiste de plus en plus à une répartition par pays des processus de production (partie E) (OECD, 2013a). Cette situation résulte à la fois de la situation géopolitique de ce pays, qui se traduit par de faibles échanges commerciaux avec ses voisins, et d'obstacles réglementaires aux échanges (partie F), à savoir des procédures d'importation complexes et des obstacles non douaniers dans la plupart des secteurs d'activité, notamment dans le secteur alimentaire et les services. Dans certains secteurs agricoles, la concurrence étrangère est en outre restreinte par la protection douanière et par des subventions élevées (voir plus loin).

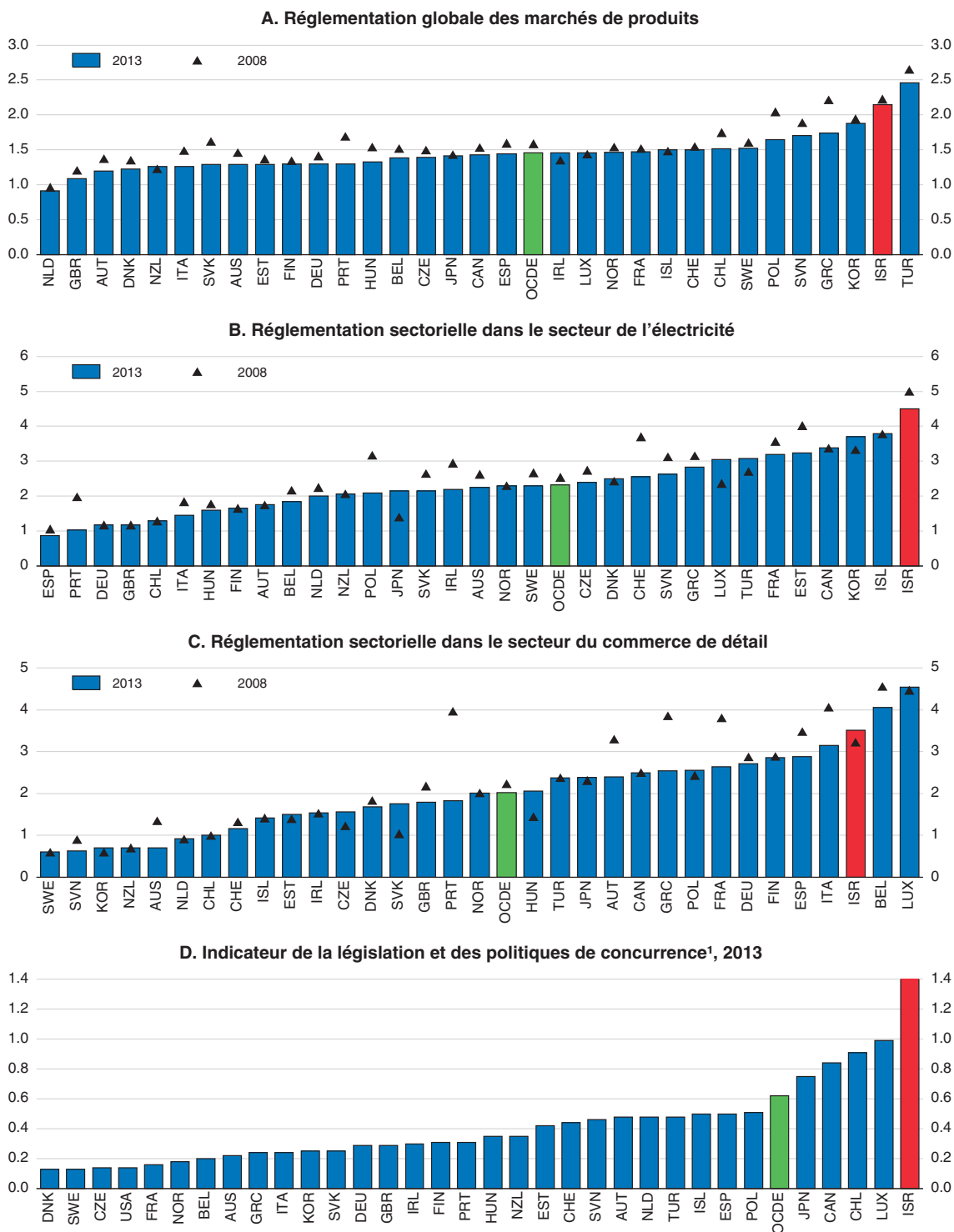
Les marchés de produits sont également entravés par des réglementations qui sont loin de constituer des exemples de bonnes pratiques (graphique 1.2, partie A). La réforme de la réglementation a connu très peu d'avancées ces dernières années, et Israël a reculé de la 30^e à la 40^e place dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale depuis 2008 (World Bank, 2014). Les effets restrictifs de ces réglementations se font ressentir dans de nombreux domaines. Des obstacles importants existent dans certains secteurs particuliers, tels que le commerce de détail, les services professionnels et plusieurs industries de réseau, notamment l'électricité et le chemin de fer (parties B et C). D'autres types de réglementation, notamment les procédures d'obtention de licences excessivement compliquées, touchent de nombreux marchés et causent des dommages plus étendus. Tel est notamment le cas des règles applicables en matière d'environnement, qui sont parmi les moins favorables au libre jeu de la concurrence des pays de l'OCDE (Kozluk, 2014). Par ailleurs, jusqu'à une date récente, l'efficacité de la politique de concurrence était limitée dans la mesure où, par exemple, la compétence des organismes de réglementation sectorielle se trouvait restreinte et où la promotion de la concurrence par l'autorité de la concurrence était dépourvue de cadre formel (partie D), bien que ce dernier obstacle ait récemment été en partie abaissé.

Des monopoles existent dans de nombreux secteurs, et un petit nombre de grands groupes contrôlent des pans entiers de l'économie. L'industrie alimentaire, les secteurs de la banque, de l'électricité, du gaz, du ciment, les chemins de fer et les ports maritimes, par exemple, sont tous dominés par de grandes entreprises publiques ou privées. Malgré sa petite taille, l'économie israélienne affiche donc une proportion relativement élevée de grandes entreprises (graphique 1.3). Cela signifie également qu'à la fin de la dernière décennie, le montant des actifs détenus par les cinq plus grands groupes israéliens était équivalent à 63 % du PIB, et que les dix plus grands groupes représentaient plus de 40 % de la capitalisation boursière totale. L'actionnariat des entreprises, qui repose sur des structures pyramidales complexes, affiche donc un degré très élevé de concentration. L'existence de ces groupes pyramidaux, parmi lesquels figurent notamment de très importants établissements financiers, peut avoir des effets dommageables sur la concurrence et sur la répartition du capital au sein de l'économie. Toutefois, les autorités ont récemment pris en série de mesures pour réduire progressivement leur poids économique et empêcher de grands groupes non financiers de prendre le contrôle de grands établissements financiers (voir plus loin).

Les imperfections sur les marchés de produits réduisent la productivité et entraînent les coûts et les prix à la hausse

Les conséquences les plus graves du dysfonctionnement des marchés concernent la productivité. Si la productivité ne dépend pas uniquement de l'intensité concurrentielle, la concurrence est un outil très efficace pour encourager les entrepreneurs à prendre des

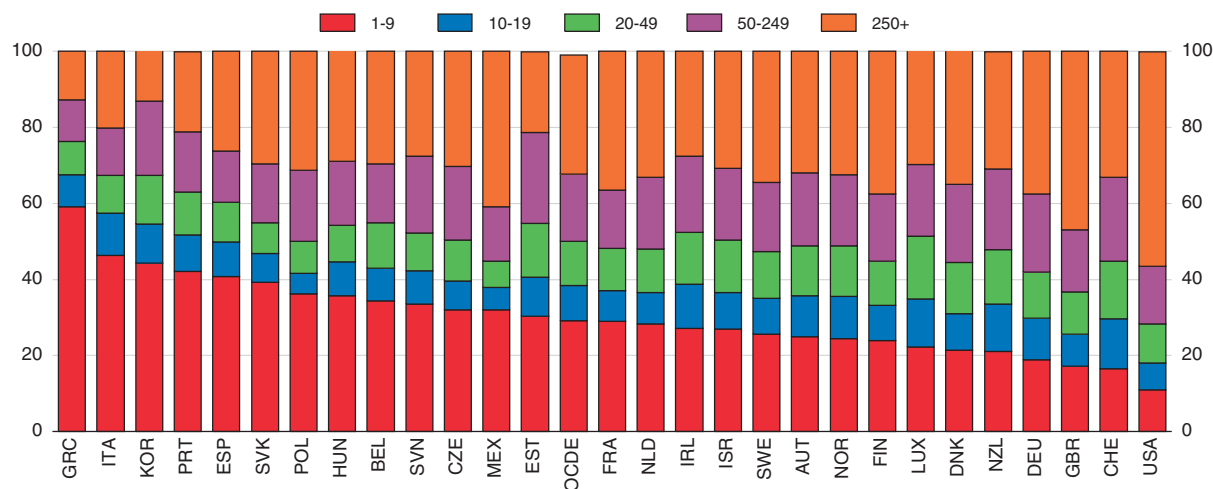
Graphique 1.2. **Réglementation du marché de produits**
(Indice sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif)




1. Les indicateurs du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE sont la moyenne de quatre composantes : champ d'action, politique à l'égard des comportements anticoncurrentiels, probité de l'enquête et actions de sensibilisation.

Source : Base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE et Indicateurs du droit et la politique de la concurrence de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317813>

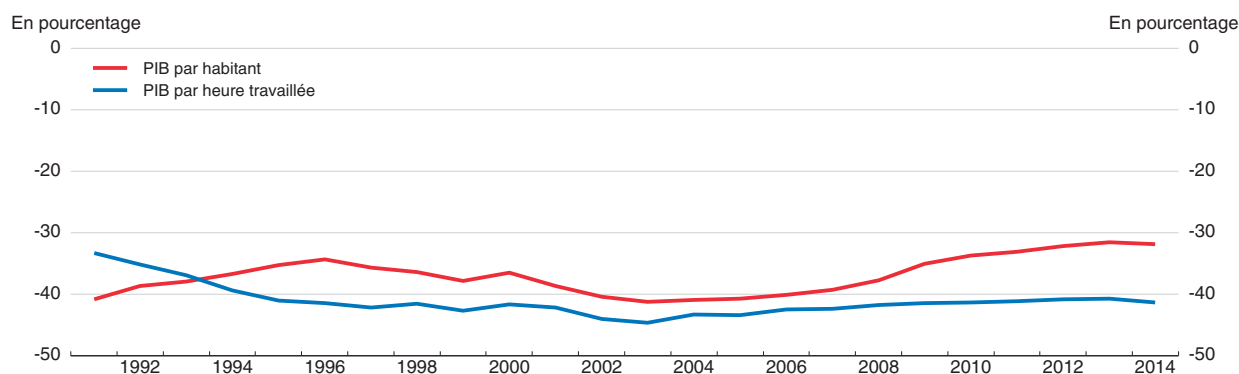
Graphique 1.3. **Emploi par classe de taille d'entreprise**En % de l'emploi total, 2012¹

1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE (2015), *Panorama de l'entrepreneuriat 2015*, graphique 2.5.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317826>

risques, à innover, à optimiser l'utilisation des ressources et à améliorer l'efficacité. Malgré l'amélioration du niveau moyen d'éducation de la main-d'œuvre et les bons résultats macroéconomiques du pays depuis environ une décennie, les indicateurs de productivité sont restés faibles (graphique 1.4). Le revenu par habitant rattrape progressivement celui des pays les plus avancés depuis 2003, mais on n'a pas observé la même convergence en ce qui concerne la productivité. Ce déficit de productivité atteint environ 40 % depuis 2008, malgré la forte progression des secteurs de haute technologie à forte valeur ajoutée.

Cette contre-performance est liée à la médiocrité de la productivité dans les secteurs qui sont centrés principalement sur le marché national. Comme dans d'autres pays, d'importants écarts sont apparus d'un secteur à l'autre depuis le milieu des années 90 en

Graphique 1.4. **PIB par habitant et productivité**Écart par rapport à la moitié supérieure du classement des pays de l'OCDE¹

1. Écart en pourcentage par rapport à la moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant et de PIB par heure travaillée (à PPA constante depuis 2010).

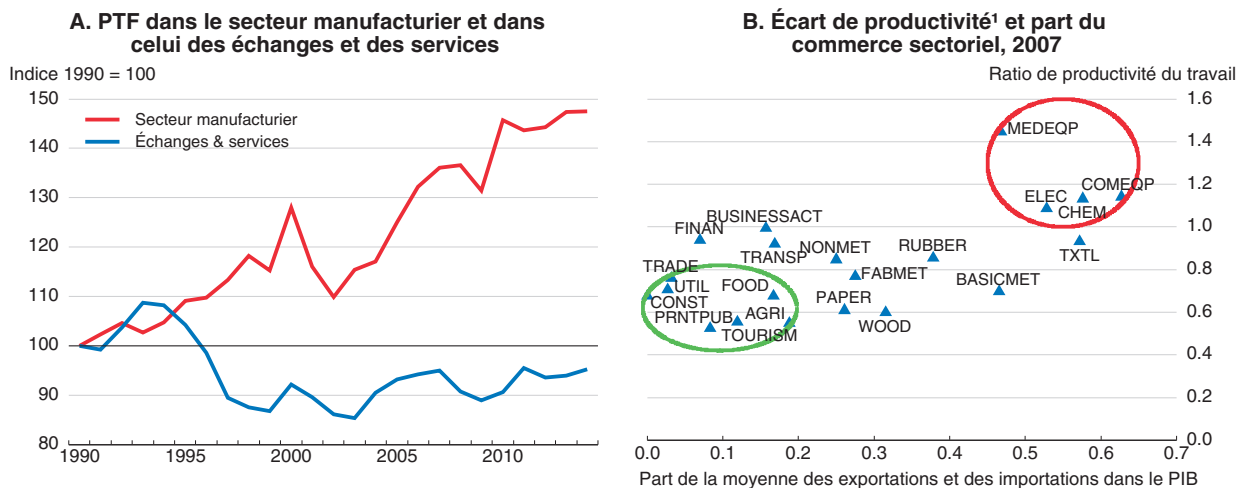
Source : OCDE, *Base de données des comptes nationaux* et *Base de données sur la productivité*.

Source : Légende : PIB par habitant ; PIB par heure travaillée.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317834>

termes de croissance de la productivité (graphique 1.5). Les écarts de productivité par secteur entre Israël et la moyenne de l'OCDE sont positivement corrélés avec le degré d'intégration de ces secteurs dans le commerce mondial, établi à partir de la part moyenne des importations et des exportations dans la production sectorielle. De plus, ces écarts de productivité entre secteurs exposés et protégés sont plus importants que pour la moyenne de l'OCDE, et Israël affiche des taux d'investissement plus faibles pour la quasi-totalité des secteurs à l'exception du secteur manufacturier (BoI, 2013a et 2014a). Dans le secteur manufacturier, l'accent mis sur les exportations favorise l'investissement et l'innovation, ce qui alimente la compétitivité et la productivité. De fait, une part importante de ces exportations consistent en produits de haute technologie. En revanche, nombreux sont les secteurs où les gains de productivité induits par la mondialisation ont été limités par un cadre réglementaire restrictif et un relatif manque d'ouverture.


Graphique 1.5. PTF, écart de productivité¹ et part du commerce sectoriel



1. Écart entre Israël et la moyenne de l'OCDE.

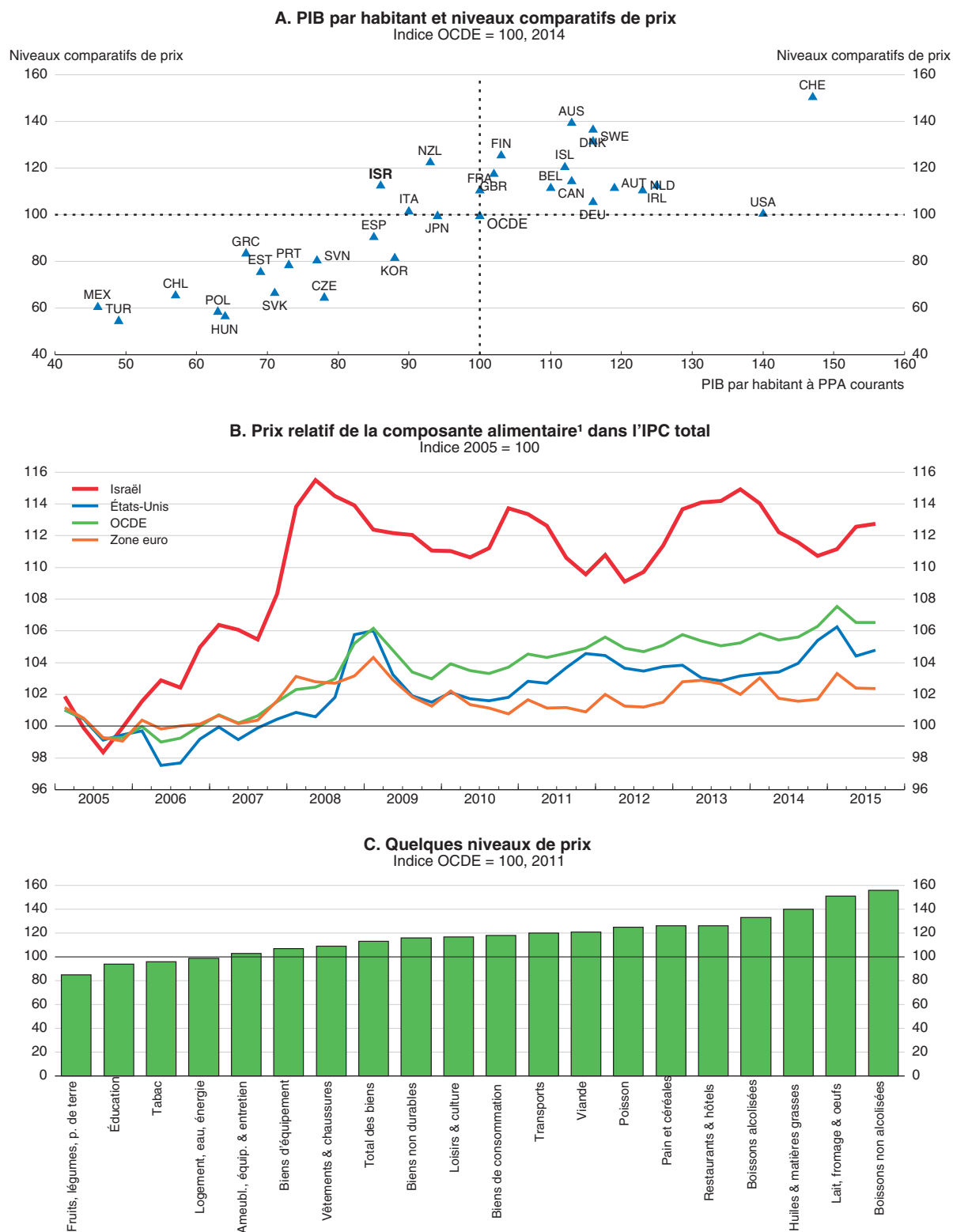
Source : G. Brand (2015), « The Evolvement of the College Wage Prime in the Israeli Labor Market Supply and Demand

Source : Factors » (en hébreu), Milken Institute ; OCDE et Central Bureau of Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317846>

Les prix élevés sont un autre signe du déficit de concurrence. En 2013, par exemple, le coût de la vie était supérieur de respectivement 20 % et 30 % à celui observé en Espagne et en Corée, deux pays qui affichent un PIB par habitant similaire à celui d'Israël (graphique 1.6, partie A). Ces chiffres attestent également de la faible productivité des secteurs protégés et d'un manque relatif d'ouverture aux échanges internationaux. Le secteur où le niveau élevé des prix est le plus prononcé est le secteur alimentaire. De fait, c'est le prix élevé des denrées alimentaires qui a déclenché la révolte des tentes en 2011. Le mouvement de contestation a poussé les autorités à créer deux comités, le comité Trajtenberg et le comité Kedmi, le premier étant chargé d'identifier les principales réformes pour répondre à la colère de l'opinion publique et le second de proposer des solutions à des problèmes spécifiques au secteur alimentaire. Comme l'a souligné le comité Kedmi, les prix des denrées alimentaires (en monnaie locale) ont augmenté plus vite que les moyennes des pays de l'OCDE et de l'Union européenne depuis 2005 (graphique 1.6, partie B). Cette évolution, conjuguée à la divergence des prix de nombreux produits par rapport à la moyenne de l'OCDE (partie C), reflète les nombreux dysfonctionnements du secteur alimentaire : protection douanière

Graphique 1.6. Niveaux de prix comparatifs



1. IPC des denrées alimentaires hors restaurants par rapport à l'IPC total.
Source : OCDE, Bases de données sur les prix et les principaux indicateurs économiques.

élevée sur certains produits, tels que le lait et la viande ; obstacles non douaniers, liés notamment à l'application des lois religieuses qui imposent la consommation d'aliments casher ; cadre réglementaire strict au niveau de la distribution ; et forte concentration des réseaux de production et de distribution. Le prix élevé des denrées alimentaires ne s'explique pas entièrement par les taux de TVA (18 % en 2005, 16 % en 2011, 18 % en 2013 et 17 % depuis une baisse récente) plus élevés que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, qui appliquent souvent des taux réduits aux denrées alimentaires.

Des avancées sont possibles en matière de droit de la concurrence et de son application

Depuis la fin des années 80, la politique de concurrence israélienne est très influencée par la volonté de résoudre les problèmes liés au degré élevé de concentration qui prévaut dans de nombreux secteurs. La petite taille du pays – et donc également de ses marchés, l'absence de relations commerciales avec ses voisins et la présence de grands groupes, souvent des entreprises publiques qui ont été privatisées, ont encouragé le développement d'oligopoles et d'ententes (OECD, 2011a et 2011b).

Cette situation a beaucoup influencé la loi de 1988 relative aux pratiques commerciales restrictives, qui a longtemps privilégié les procédures pénales plutôt que civiles pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles. La mise en œuvre de cette législation par l'Israel Antitrust Authority (IAA) (encadré 1.1) a consisté principalement à empêcher la constitution de nouveaux monopoles par un contrôle strict des fusions. Récemment, de nouvelles mesures ont visé, par exemple, à réduire le poids des grands conglomérats dans l'économie. En revanche, l'IAA a longtemps été moins active ou moins efficace dans la détection et la répression des abus de situation dominante, et dans la promotion d'un cadre juridique favorable à la concurrence. Toutefois, ce problème a été résolu ces dernières années (voir plus loin).

Encadré 1.1. Principaux organismes israéliens chargés de la concurrence

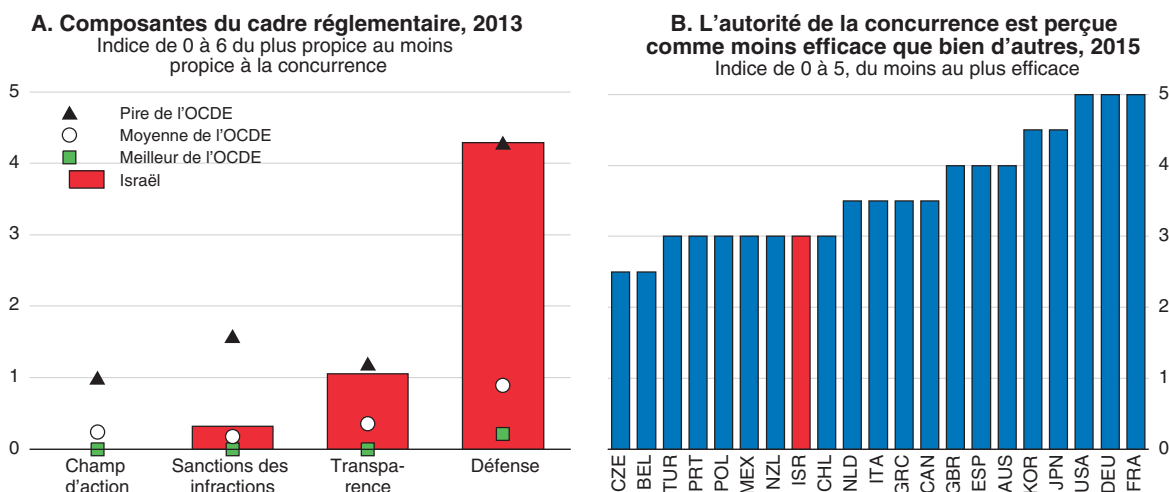
Créé en 1994, l'Israel Antitrust Authority (IAA) est le seul organisme public responsable de l'application de la loi relative aux pratiques commerciales restrictives. En Israël, les organismes de réglementation sectoriels ne disposent que de pouvoirs limités pour veiller à l'application des lois sur la concurrence. Ils peuvent accorder des autorisations et approuver certaines opérations dans leur domaine d'expertise, tandis que l'IAA s'attache principalement à veiller à l'application du droit de la concurrence et n'a aucune responsabilité en matière de protection des consommateurs.

L'IAA est assisté dans l'application de cette loi par l'Antitrust Tribunal et la Jerusalem District Court (JDC). Dans les actions pénales contre les pratiques anticoncurrentielles, l'IAA mène les enquêtes et la JDC prononce les décisions. Le Tribunal a le pouvoir d'engager une procédure non pénale en matière de concurrence, par exemple, si un recours est introduit contre une décision de l'IAA concernant une fusion, ou d'approuver, de modifier ou de rejeter les sanctions administratives et les jugements d'expédient du directeur de l'IAA pour punir les entreprises qui ont enfreint la loi et qui voudraient éviter les poursuites au pénal. Il est possible de faire appel des décisions du Tribunal et de la JDC devant la Cour suprême.

Ces dernières années, une série de réformes ont été mises en œuvre pour rééquilibrer les activités de l'IAA et améliorer son efficacité, à partir d'analyses et d'évaluations

réalisées en interne par la commission Goshen (2006) et, plus récemment, de la mise en commun d'expériences avec d'autres pays de l'OCDE. Les financements et les effectifs ont été accrus depuis 2011. Les effectifs ont ainsi été portés de 83 à 125 personnes, cette augmentation portant notamment sur le personnel chargé de l'analyse économique. Les ressources de l'IAA se situent à présent dans la moyenne de l'OCDE, après prise en compte des différences de taille entre les économies. L'adaptation de la politique de concurrence aux meilleures pratiques a également permis de réaliser d'importants progrès dans plusieurs domaines, notamment l'application de la loi relative aux pratiques commerciales restrictives, la gestion de la concentration et des monopoles, l'efficacité des sanctions et le rôle de l'IAA dans la promotion de la concurrence. Les indicateurs de la qualité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE ne rendent pas encore compte des dernières réussites, mais ils semblent indiquer que d'autres réformes restent nécessaires dans certains domaines (graphique 1.7). La mise en œuvre du cadre réglementaire en particulier est jugée moins efficace que dans de nombreux autres pays. Il serait utile de procéder à une évaluation plus systématique des effets de la réglementation sur la concurrence et de réformer les réglementations indûment restrictives. De manière plus générale, l'État devrait répondre aux appels de l'IAA en faveur d'une évolution de la réglementation.

Graphique 1.7. **Le cadre réglementaire de la concurrence et sa mise en œuvre**



Source : OCDE, Indicateurs du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE ; Global Competition Review (2015), Rating Enforcement 2015. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317860>

De grandes réformes ont été mises en œuvre pour réduire le fort degré de concentration économique

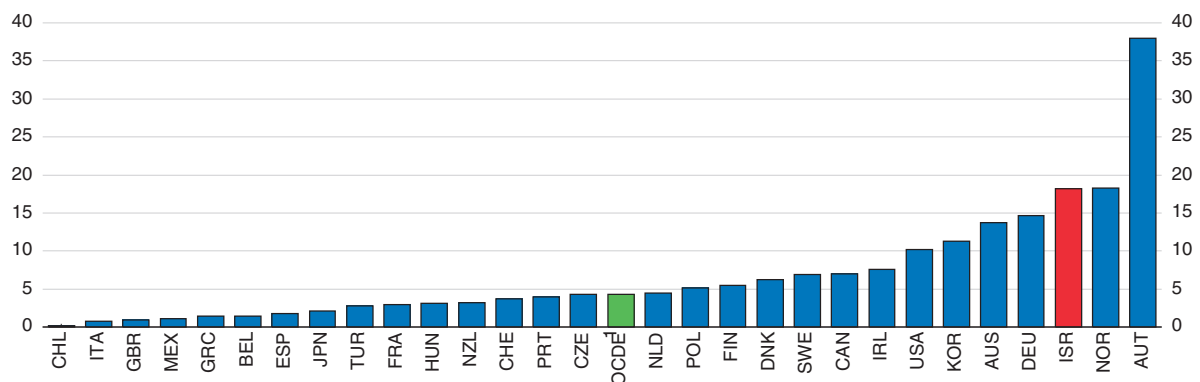
D'après les indicateurs de la qualité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE, le droit de la concurrence israélien, qui s'applique aux entreprises privées comme aux entreprises publiques (graphique 1.7, partie A), a une portée très générale. En 2013 et 2014, de plus, les autorités ont élargi son champ d'application en limitant les exemptions sectorielles dans l'agriculture et dans les transports maritime et aérien (voir plus loin). L'IAA dispose également de différents moyens pour faire appliquer le droit de la concurrence dans l'économie (Alemani et al., 2013) : il peut bloquer les fusions, lancer des poursuites pénales contre les ententes, imposer des sanctions administratives en réponse aux violations du droit de la concurrence et les lever après avoir négocié avec les parties

concernées des jugements d'expédient prévoyant le paiement d'une amende. La loi relative aux pratiques commerciales restrictives permet également à des citoyens, des entreprises et des groupes de consommateurs de former des recours, y compris de lancer des actions collectives, pour obtenir réparation pour les dommages éventuels causés par des pratiques anticoncurrentielles.

De manière générale, toutefois, les autorités ont par le passé fixé leur attention sur la question des fusions et acquisitions, en empruntant plusieurs axes pour remédier aux dommages qu'elles peuvent causer à l'économie. La loi relative aux pratiques commerciales restrictives, par exemple, impose aux entreprises d'alerter les autorités des projets de fusion susceptibles de menacer le jeu de la concurrence. La plupart des problèmes concernent des fusions donnant naissance à des entités qui contrôlent plus de 50 % de leur marché, et ce critère strict entraîne l'examen d'un grand nombre d'opérations sans nécessairement être un signe alarmant de comportement anticoncurrentiel (OCDE, 2011a) (graphique 1.8). Depuis 2011, de nouvelles manières de limiter l'influence des oligopoles (ou des groupes concentrés) ont été élaborées après la clarification de leur définition dans la loi relative aux pratiques commerciales restrictives et l'octroi de pouvoirs supplémentaires au directeur de l'IAA, qui peut désormais formuler des directives à l'intention des entreprises oligopolistiques et prendre des mesures pour éliminer les participations croisées entre elles (Capobianco and Chiasson, 2015). Pour promouvoir la concurrence dans les services portuaires, par exemple, l'IAA a déclaré que les ports d'Haïfa et d'Ashdod constituaient un oligopole et, entre autres mesures, leur a interdit de participer à la gestion des nouveaux ports qui doivent être construits.


Graphique 1.8. **Nombre de fusions notifiées**

Nombre de cas par million d'habitants



1. Médiane de l'OCDE.

Source : Global Competition Review (2015), *Rating Enforcement* 2015.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317875>

À la fin de 2013, la Knesset a également voté une loi importante pour réduire la concentration économique. Cette loi constitue un changement d'approche significatif, dans la mesure où les efforts menés jusqu'alors visaient à neutraliser les effets néfastes de la concentration, et non à l'empêcher. Ainsi, le texte limite le recours à des structures pyramidales de contrôle des entreprises, qui ont pour effet de déconnecter les droits de vote des participations des actionnaires. Ces structures particulièrement complexes sont très répandues, et elles ont permis à un nombre restreint de groupes de contrôler une part importante de l'économie, comme nous l'indiquons plus haut (Bebchuk, 2012a). En vertu de

cette loi, les groupes ont jusqu'à la fin de 2018 pour ramener le nombre maximum de niveaux de ces pyramides à deux. Une autre disposition de cette loi limite le contrôle des grands établissements financiers par les grandes entreprises non financières, comme c'est déjà le cas aux États-Unis, au Canada et en Corée. De telles participations croisées peuvent en effet avoir un effet de distorsion sur le jeu de la concurrence entre les entreprises dans la mesure où l'accès au crédit est conditionné à l'appartenance à l'un de ces groupes (Bebchuk, 2012b). Enfin, la loi impose à tous pouvoirs publics de prendre en compte le jeu de la concurrence dans l'octroi de licences, de franchises ou lors de cessions d'actifs susceptibles d'affecter le degré de concentration du marché et, dans certains cas, de consulter l'IAA sur la question. Lorsque ces licences, ces franchises ou ces cessions d'actifs concernent des infrastructures essentielles et impliquent de grandes entreprises ou des entreprises publiques, l'IAA doit analyser leur impact sur le degré de concentration dans l'économie israélienne en consultation avec le comité sur la concentration économique, qui est présidé par le directeur de l'IAA. Ces évolutions sont les bienvenues, et elles doivent être accompagnées d'efforts visant à détecter, sanctionner et ainsi décourager les pratiques anticoncurrentielles (GCR, 2014).

Les pratiques anticoncurrentielles doivent être mieux détectées et sanctionnées

Certains aspects du programme de clémence vis-à-vis des entreprises doivent être modifiés

En Israël, la détection des pratiques anticoncurrentielles repose sur les plaintes déposées par le public, mais aussi, plus fréquemment, sur les informations collectées par les enquêteurs de l'IAA (OECD, 2013b), qui disposent de pouvoirs étendus comparables à ceux de la police. Le directeur de l'IAA peut exiger ou saisir des informations pertinentes dans le cadre d'une enquête ; le refus de coopérer peut être puni d'une peine de prison. L'IAA peut également procéder à des écoutes téléphoniques et effectuer des perquisitions à domicile en se munissant d'un mandat judiciaire. Par ailleurs, les autorités ont mis en place un programme de clémence vis-à-vis des entreprises pour la détection des ententes, mais celui-ci est peu utilisé : entre 2003 et 2013, seules deux enquêtes sur des ententes ont été menées dans ce cadre, contre 15 réalisées par les enquêteurs de l'IAA.

Il conviendrait de prendre des mesures visant à développer le recours au programme de clémence. Comme l'ont constaté les autorités, son inefficacité est sans doute liée en partie à des facteurs culturels (OECD, 2011a). En effet, Israël est une économie de taille modeste, et les entreprises qui coopèrent avec l'IAA pour dénoncer une entente craignent d'être inscrites sur une liste noire des délateurs et boycottées par les autres entreprises. Certains aspects du programme lui-même, toutefois, expliquent également sa faible utilisation : par exemple, il n'est pas possible d'y recourir une fois qu'une enquête a été ouverte, même si cela pourrait permettre d'accélérer le processus et d'obtenir de meilleurs résultats. De même, le programme n'offre pas à ceux qui l'utilisent une immunité à l'égard des poursuites pour des accusations liées indirectement à des ententes, en cas d'accords frauduleux par exemple (OECD, 2011a).

Un durcissement des sanctions renforcerait le respect de la législation

Un durcissement des sanctions, notamment des amendes, découragerait la constitution d'ententes et encouragerait l'adoption du programme de clémence. En Israël, les violations au droit de la concurrence – notamment les ententes, traitées comme de la criminalité en col blanc – sont punies de sanctions sévères pouvant aller jusqu'à cinq années d'emprisonnement.

Toutefois, l'amende maximale appliquée dans ces procédures est seulement de 2.26 millions NIS (moins de 0.6 million USD). Jusqu'à présent, par ailleurs, personne n'a été condamné à plus de neuf mois de prison pour entente, et de nombreuses peines ont été commuées en services d'intérêt général. Il conviendrait d'envisager une forte augmentation des amendes sanctionnant ces infractions : dans de telles affaires, les tribunaux pourraient être moins réticents à imposer de lourdes sanctions financières plutôt que des peines de prison. L'impact dissuasif d'un durcissement des sanctions financières ne doit pas être sous-estimé, dans la mesure où cela renforcerait l'impact de l'augmentation relativement récente des actions collectives. L'IAA a fait une autre proposition appréciable, consistant à augmenter les dommages et intérêts obtenus à l'issue d'actions collectives. En plus de ces changements, l'IAA espère voir les ententes punies de peines de prison plus sévères, et la Cour suprême entend que les juges les appliquent.

Une évolution positive de la législation israélienne permet au directeur de l'IAA d'imposer des sanctions pécuniaires dans les cas de violation du droit de la concurrence depuis 2012 (notamment infraction à la législation sur les ententes, abus de position dominante ou fusions réalisées sans l'approbation de l'IAA), ce qui ouvre davantage d'options aux autorités. Ces nouvelles sanctions administratives ont un rôle utile à jouer dans les cas d'infractions mineures, dans la mesure où les poursuites pénales et les peines de prison n'étaient pas, dans la pratique, applicables à de telles affaires, et où ces infractions ont rarement été punies, ou ont été punies de peines très légères, au moyen de jugements d'expédient (OECD, 2011a ; GCR, 2014). Les premières sanctions pécuniaires ont récemment été appliquées.

Il est possible de renforcer le rôle de sensibilisation joué par l'IAA et d'accroître la transparence de la politique de la concurrence

Jusqu'en 2013, la capacité de l'IAA à procéder à des analyses de marché et à formuler un avis sur des propositions en matière de droit de la concurrence était plus limitée que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.7, partie A). Malgré cela, l'IAA a récemment participé aux comités temporaires chargés d'évaluer les réformes nécessaires pour stimuler la concurrence dans certains secteurs, et elle a également répondu aux ministères désireux de connaître son opinion sur les propositions de réforme. Son rôle dans la promotion de la concurrence a été institutionnalisé et consolidé par la nouvelle loi votée à la fin de l'année 2013. Depuis mars 2014, elle est également habilitée à lancer de sa propre initiative des analyses de marché et elle a produit deux rapports détaillés sur le secteur des cartes de crédit et sur la concentration régionale des supermarchés (voir plus loin).

Ces évolutions sont positives, et la diligence avec laquelle l'IAA a proposé des mesures visant à promouvoir la concurrence dans certains secteurs doit être saluée et encouragée. D'autres progrès pourraient toutefois être accomplis si le gouvernement était tenu légalement de réagir aux opinions et aux recommandations de l'IAA sur les nouvelles lois et réglementations proposées dans le domaine de la concurrence ou aux analyses de marché produites de sa propre initiative. Cela favoriserait la transparence du débat sur la politique de concurrence et ferait avancer les réformes.

D'après les indicateurs de l'OCDE, il devrait également être possible de rendre la politique de concurrence plus transparente (graphique 1.7, partie A). Les lacunes du système israélien à cet égard ne sont pas liées à l'intervention de l'État dans les décisions de l'IAA, qui est possible uniquement dans certaines circonstances exceptionnelles, et pour des raisons stratégiques ou diplomatiques. L'indépendance politique de l'IAA semble être bien protégée,

et il importe de la préserver. Toutefois, la politique de concurrence pourrait être rendue plus transparente grâce à une circulation plus systématique des directives à l'intention des entreprises visant à préciser les critères d'évaluation appliqués à certaines pratiques. Des progrès significatifs ont déjà été accomplis en ce sens : l'IAA a émis des lignes directrices sur les critères d'évaluation des fusions horizontales, l'application de prix excessifs par les monopoles, les infractions passibles de sanctions pécuniaires et la méthode de détermination des amendes. Ces actions méritent d'être poursuivies, notamment celles qui concernent les critères d'évaluation pour les ententes verticales.

Accroître l'efficacité de l'intervention de l'État

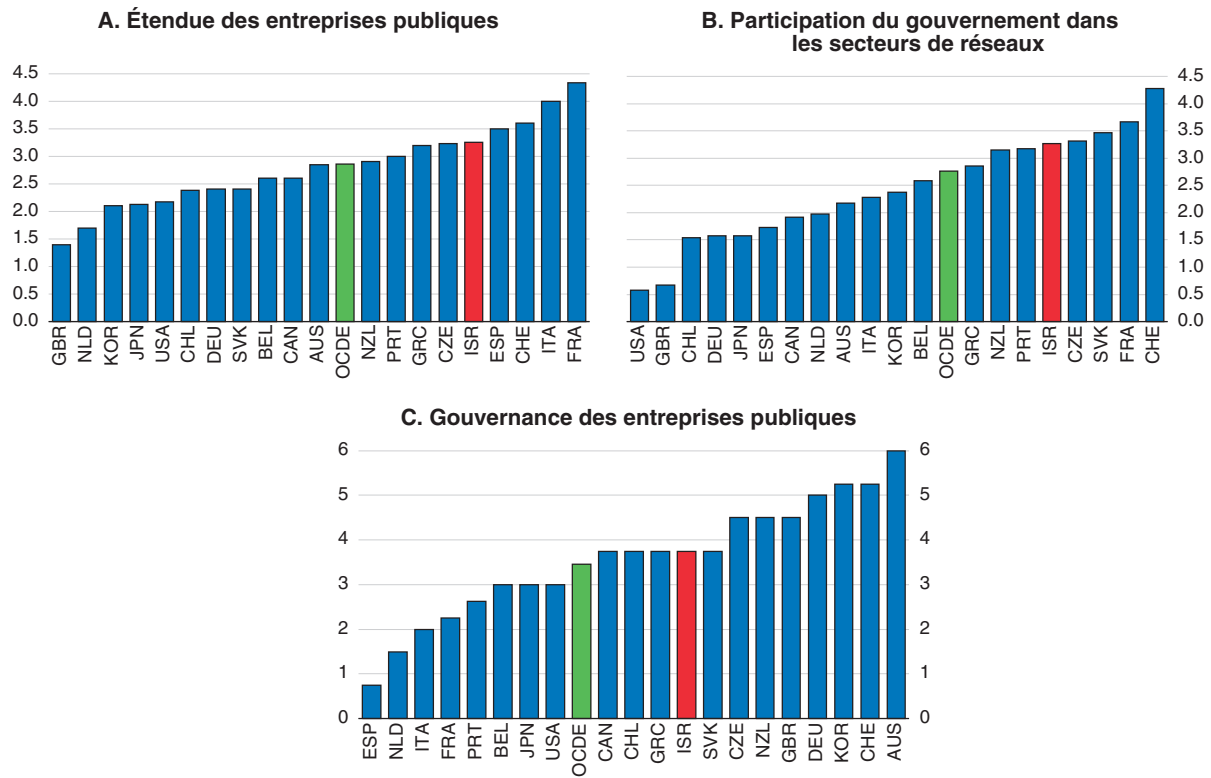
Les privatisations et la réforme des entreprises publiques méritent d'être poursuivies

Depuis le milieu des années 80, le gouvernement a accompli des réformes pour modérer l'interventionnisme étatique qui prévalait dans plusieurs secteurs de l'économie, ce qui s'est traduit par la mise en place d'un vaste programme de privatisation des entreprises publiques, supervisé par un organisme spécial - la Government Companies Authority (GCA) - qui relève du ministère des Finances. En 1992, les entreprises publiques représentaient presque 17 % du PIB, plus de 4 % des emplois et presque 20 % des exportations, mais en 2013, ces chiffres étaient tombés à 2.2 % du PIB, 1.7 % des emplois et moins de 7 % des exportations. Les réformes ont également permis d'améliorer le cadre réglementaire imposé par la GCA pour garantir la neutralité concurrentielle en termes de réglementation, de financement et de fiscalité entre les entreprises publiques et les entreprises privées opérant sur un même marché (OECD, 2011c).

Malgré ces réformes, la forte présence et le manque d'efficacité des entreprises publiques dans certains secteurs clés continuent à pénaliser l'économie. Le champ d'action des entreprises publiques est plus large que dans la moyenne des pays de l'OCDE, dans la mesure où elles sont largement représentées dans le secteur de la défense et dans de nombreuses industries de réseau - transport maritime et ferroviaire, services postaux, gestion des eaux usées, électricité et autres activités liées au secteur énergétique (graphique 1.9, parties A et B). Ces secteurs relativement protégés de la concurrence se caractérisent souvent par des situations soit de monopole soit d'oligopoles. Un tel environnement a peu de chances de promouvoir l'efficacité et a favorisé une situation dans laquelle des responsables politiques nomment des dirigeants à des fonctions n'ayant rien à voir avec leurs qualifications professionnelles (OECD, 2011c), mais aussi encouragé la recherche de rentes par les employés. En moyenne, les entreprises publiques versaient ainsi en 2013 des salaires équivalents à 2.9 fois la moyenne globale (State of Israel, 2014a). Souvent, ces entreprises sont dotées d'effectifs pléthoriques, notamment Israel Military Industries, Israel Post Company et certaines, telles que le port d'Ashdod, favorisent de longue date les parents des employés dans leurs recrutements. La qualité de certains des services fournis est également souvent une source d'insatisfaction : les horaires d'ouverture de l'Israel Post Company, par exemple, ne répondent pas aux besoins des consommateurs, et les délais d'attente sont excessifs. Ces entreprises enregistrent régulièrement des pertes, et certaines sont lourdement endettées : la dette d'Israel Electric Corporation représentait près de 7 % du PIB au 31 décembre 2013 (bien qu'elle ait diminué depuis lors), et celle d'Israel Railways équivalait à près de 13 fois son bénéfice annuel.

Cette situation a de nombreuses causes, et une série d'initiatives ont été prises pour y remédier, notamment des réformes de la gouvernance des entreprises publiques et un

Graphique 1.9. **Caractère restrictif de la réglementation des entreprises publiques**
Échelle de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive), 2013¹



1. Chiffres de 2008 pour les États-Unis.

Source : OCDE, Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317882>

nouveau programme de privatisation. Les réformes de la gouvernance consistent notamment en mesures visant à renforcer la légitimité des équipes dirigeantes : depuis la fin 2013, la nomination des administrateurs des entreprises publiques est faite à partir d'une liste de candidats présélectionnés en fonction de leurs aptitudes professionnelles, la décision finale incombant au ministre compétent. Ce système décourage les nominations effectuées selon des critères purement politiques, un problème rencontré dans le passé (OCDE, 2011c). Un nouveau programme de privatisation représentant 20 milliards NIS (1.75 % du PIB) sur trois ans, récemment décidé, prévoit la cession en totalité de certaines entreprises publiques (notamment les ports et les services postaux), et une série de privatisations partielles sous la forme d'introductions en Bourse (électricité, eau et défense). Au-delà des recettes obtenues par l'État grâce à ces opérations, les autorités prévoient également qu'elles auront une incidence positive sur la gestion et la performance des entreprises visées du fait de leur exposition accrue aux forces du marché et à des exigences plus rigoureuses de transparence, comme le montre l'expérience des autres pays (Megginson, 2011).

Ces évolutions sont positives, mais elles doivent s'accompagner de réformes supplémentaires de manière à maximiser leur efficacité. Le programme de privatisation doit être accompagné de réformes visant à stimuler la concurrence dans les domaines concernés lorsque cela est réalisable (voir la discussion par secteur d'activité ci-après). Or, s'il est incontestable qu'il importe de renforcer le professionnalisme des dirigeants des

entreprises publiques, les interventions du gouvernement dans le contrôle et la stratégie des entreprises publiques restent excessives, comme le montrent les indicateurs de l'OCDE (graphique 1.9, partie C). En règle générale, les entreprises publiques doivent avoir des objectifs clairs et disposer d'une indépendance managériale et d'une flexibilité suffisantes pour atteindre ces objectifs, sur lesquels leur direction doit pouvoir rendre des comptes. Certaines des réformes envisagées pour augmenter les prérogatives de la GCA et lui donner un rôle plus actif, en tant qu'actionnaire mais aussi dans la révocation de dirigeants inefficients, aideront à y parvenir.

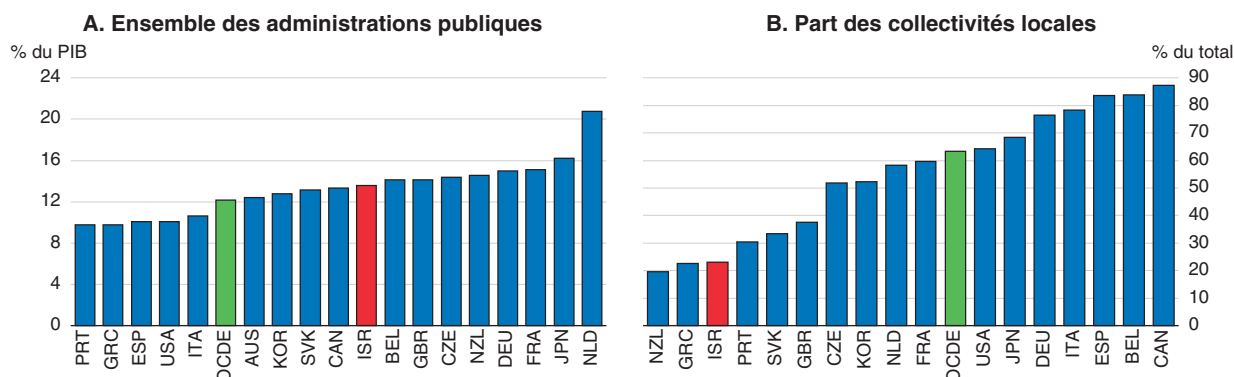
Les autorités devraient également revoir la manière dont sont gérées des obligations de service public souvent imposées aux entreprises publiques. Il s'agit, par exemple, de la péréquation tarifaire requise au niveau national pour l'électricité, l'eau, les télécommunications et les services postaux, malgré les écarts de coûts régionaux. Si elles sont justifiées, le financement de ces obligations de service public doit être le plus transparent possible, par exemple au moyen d'une subvention particulière au titre des obligations de service public d'une entreprise (identifiée comme telle à la fois dans le budget de l'État et dans les états financiers de la société).

La rationalisation de la gestion des marchés publics a été trop lente

La concurrence a un rôle vital à jouer dans les marchés publics, compte tenu de leurs effets sur les finances publiques et de l'importance de ces marchés, estimés à 13,5 % du PIB (graphique 1.10, partie A). Plusieurs mesures peuvent favoriser la bonne gestion des marchés publics en Israël. Le cadre juridique des procédures d'adjudication se fonde sur la législation de 1992, promulguée en application d'un accord de l'OMC, qui vise à optimiser l'utilisation des fonds publics et à assurer un processus d'attribution des contrats non discriminatoire, équitable et transparent. Le contrôle exercé par l'administration centrale sur les marchés publics est plus important que dans d'autres pays de l'OCDE, ce qui contribue à empêcher la subdivision des marchés en portions régionales et fait obstacle aux économies d'échelle (partie B). Comme ailleurs, la politique israélienne ne s'attache pas exclusivement à obtenir le prix le plus bas ou la meilleure qualité, mais il vise également à la réalisation d'objectifs subsidiaires tels que le soutien aux petites entreprises ou à l'entrepreneuriat féminin, ou la protection de l'environnement.

Graphique 1.10. **Taille des marchés publics**

Chiffres de 2013



Source : OCDE (2015), *Panorama des administrations publiques 2015*, graphiques 9.1 et 9.2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317899>

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, il est difficile de juger de l'efficacité des marchés publics à cause du manque d'informations quantitatives. Néanmoins, certains des chiffres disponibles laissent entendre que des gains de productivité pourraient être obtenus dans l'attribution des contrats. Seuls 20 à 30 % du nombre total d'appels d'offres lancés par le gouvernement sont ouverts à la concurrence, le reste prenant la forme d'appels d'offres sélectifs ou d'une attribution directe des contrats. Cette situation tient notamment au fait que, comme dans d'autres pays de l'OCDE, les contrats d'un montant inférieur à un seuil donné pour chaque secteur particulier ne font pas l'objet d'un appel d'offres. La forte centralisation du système d'appel d'offres de l'administration israélienne devrait cependant limiter quelque peu les effets de cette règle. Par ailleurs, les dépenses militaires, qui sont importantes, échappent à certaines règles de marchés publics. Ces règles ne s'appliquent pas, par exemple, à l'achat d'équipements étrangers financés par l'aide étrangère, ni aux équipements financés par des ressources internes s'il n'existe qu'un seul fournisseur israélien. Les marchés publics de la défense, toutefois, sont sous la supervision du ministère des Finances. Plusieurs autres exceptions existent pour certains produits et services particuliers, tels que les équipements de police (ICGL, 2015).

Les autorités ont effectué une analyse des procédures de marchés publics qui les a conduites à lancer un programme de réformes pour dégager des gains de productivité et des économies budgétaires. Le programme, qui s'inspire des recommandations formulées en mars 2013 par un comité de gouvernance chargé d'évaluer les différents aspects de la gestion publique, vise à corriger les défaillances causées par la fragmentation excessive des marchés publics entre des agences particulières au sein des ministères. À cette fin, le premier objectif a été de rationaliser et de standardiser les méthodes de travail des services d'achat décentralisés en vue de promouvoir les échanges d'informations et d'améliorer la coordination interministérielle. Dans cette perspective, le *Department of Public Procurement* (Direction des marchés publics) a lancé un examen et une simplification des procédures administratives pour les appels d'offres. Un deuxième objectif consiste à mettre en place un système véritablement centralisé d'appel d'offres fondé sur la gestion électronique des achats (*e-procurement*). Ces dernières années, l'informatisation des procédures d'adjudication a entraîné une prolifération des différentes plates-formes technologiques au sein des administrations publiques, conduisant à une complexité et à une inefficacité croissantes. Pour résoudre ce problème, la Direction des marchés publics se propose de centraliser ces infrastructures et de promouvoir une approche standardisée de passation des marchés à travers des accords-cadres. Le troisième objectif consiste à professionnaliser la gestion des marchés publics en réponse à la complexité croissante de cette fonction – les personnes qui l'exercent doivent en effet répondre à de multiples objectifs de politiques publiques et maîtriser des techniques nouvelles d'adjudication nécessitant des compétences particulières. Le nouveau système permet également de réduire les coûts de gestion des contrats en éliminant certaines procédures redondantes.

Ces réformes sont utiles, mais leur mise en œuvre est restée limitée jusqu'à présent. Les nouvelles procédures d'adjudication, plus standardisées et centralisées, représentent seulement 10 % à 15 % des marchés publics traités au niveau de l'administration centrale. Il conviendrait de généraliser ces procédures qui permettraient de réaliser entre 12 et 40 % d'économies selon l'agence concernée.

Après avoir achevé la mise en œuvre du programme de réformes au sein de l'administration centrale, les autorités devraient l'étendre aux administrations locales, lesquelles ont actuellement la possibilité, mais pas l'obligation, d'utiliser les nouvelles

procédures d'attribution des marchés publics. Il serait également pertinent de passer en revue l'ensemble des exceptions aux règles de concurrence pour vérifier qu'elles sont justifiées. Il conviendrait de prêter une attention particulière aux dépenses militaires, compte tenu des privatisations en cours au sein de ce secteur. Le maintien des exceptions aux appels d'offres concurrentiels pour certains types de contrats militaires pourrait, même en cas de privatisation partielle, avoir pour effet de transférer du secteur public au secteur privé la recherche de rente qu'ils engendrent.

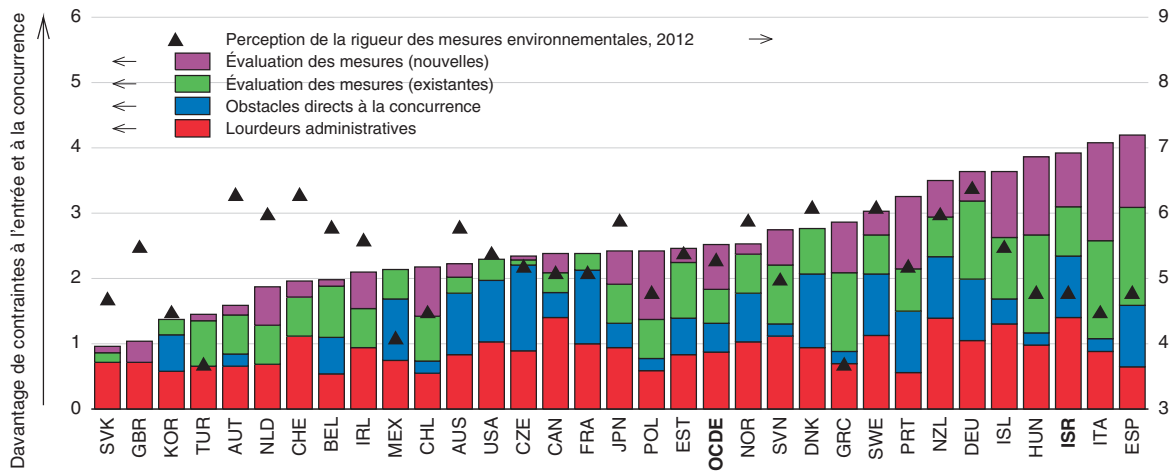
Il conviendrait également de prendre des mesures pour améliorer la collecte d'informations quantitatives sur les marchés publics, sans laquelle une évaluation rigoureuse et régulière des politiques en place est impossible. Par exemple, il est impossible d'obtenir des données aussi élémentaires que la part des marchés publics attribués aux entreprises étrangères. Des informations et des statistiques de meilleure qualité seraient particulièrement utiles au regard du risque d'incompatibilité entre l'objectif essentiel de la gestion économique des marchés publics et les objectifs secondaires visant, par exemple, à en faciliter l'accès aux PME (OCDE, 2015a). De ce point de vue, les autorités israéliennes devraient contribuer activement au projet mis en œuvre par l'OCDE en vue de remédier à l'insuffisance générale des données sur les marchés publics dans les pays membres (OCDE, 2014a). Le calcul d'indicateurs comparables entre les pays sur l'efficacité, le degré d'ouverture à la concurrence, la transparence des attributions de marchés publics, l'évaluation de l'exécution des contrats et les qualifications professionnelles des personnes chargées de gérer les marchés publics constitueraient des informations très utiles pour l'élaboration des réformes futures.

Les réglementations devraient être plus favorables à la concurrence, y compris dans le domaine environnemental


Comme le souligne le monde des affaires, il conviendrait de réduire fortement le fardeau de la réglementation afin de promouvoir un environnement plus favorable aux entreprises, et les autorités en conviennent. À cette fin, le gouvernement a adopté en octobre 2014 un plan ambitieux de réduction des coûts administratifs et des coûts de mise en conformité associés aux lourdeurs administratives de la réglementation actuelle. Ce plan s'articule autour de deux composantes centrales. La première vise à réduire de 25 % le coût des réglementations existantes dans l'ensemble des ministères d'ici à 2019. La seconde impose d'évaluer l'impact attendu de la réglementation avant la rédaction de tout nouveau texte réglementaire à partir de 2016. Cette initiative politique, qui se fonde sur les recommandations de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires, est la bienvenue. Toutefois, les progrès dans ce domaine dépendront principalement de la réalisation d'analyses d'impact de la réglementation (AIR) et de la qualité de ces analyses. La décision des autorités de lancer des consultations avec le monde des affaires pour formuler leur plan d'action était donc importante. Étant donné que la tâche de réduire la charge réglementaire sera confiée à chaque ministère, il serait également souhaitable de mettre en place une équipe de personnes bien formées dans le domaine des AIR pour apporter une assistance étroite et vérifier la qualité des travaux accomplis, du moins jusqu'à ce que les services des ministères se soient familiarisés avec ces nouvelles procédures.

La réglementation environnementale donne une bonne illustration de cet excès de formalités administratives. L'analyse des coûts fournie par les récents indicateurs de l'OCDE montre qu'elles créent des barrières à l'entrée inutiles et induisent des distorsions de la concurrence sur les marchés de produits (graphique 1.11). Cette situation est due à la

Graphique 1.11. Charge pour l'économie due aux politiques environnementales et à leur sévérité perçue



Source : T. Kozluk (2014), « The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design – Results from the OECD Questionnaire », OECD Economics Department Working Papers, n° 1178, Éditions OCDE ; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317906>

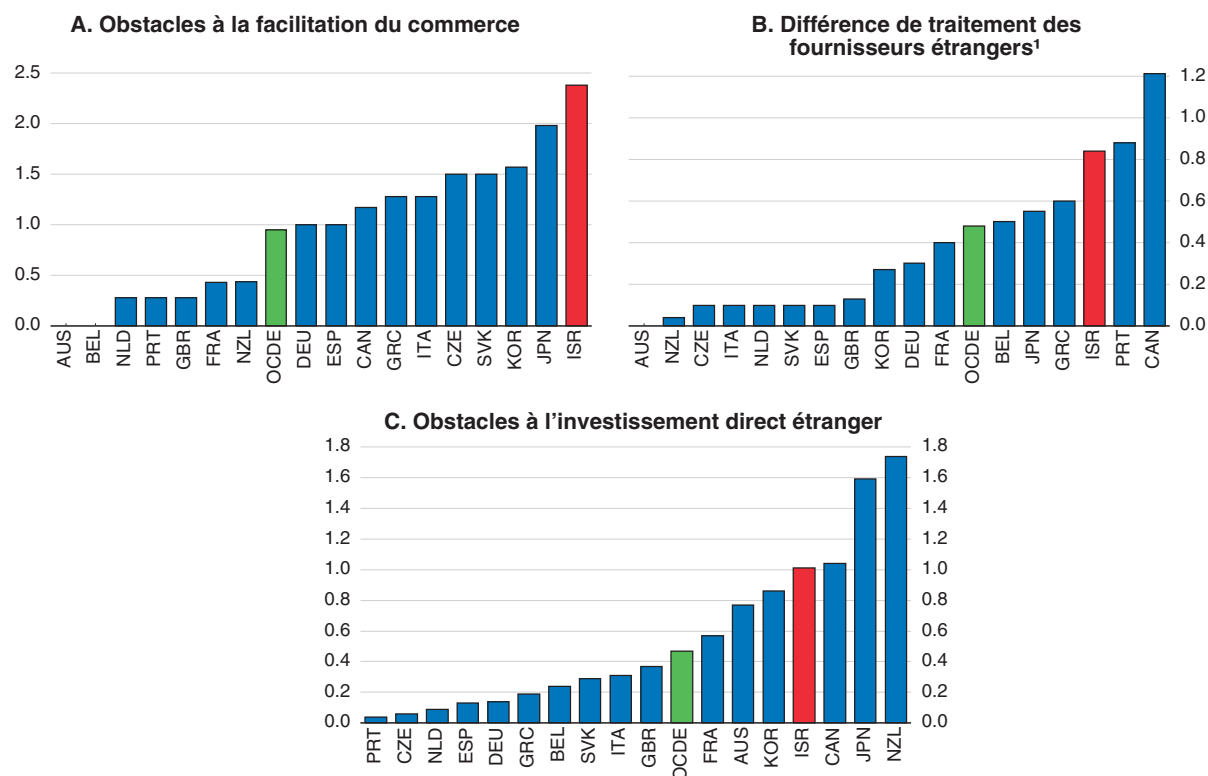
lourdeur des procédures administratives, telles que l'absence d'un point de contact unique, d'une demande d'agrément unique ou de permis intégrés. Une réglementation différenciée en fonction de la date d'entrée sur le marché et des mesures fiscales ou des subventions sont également courantes et tendent à induire une discrimination entre les nouveaux entrants et les acteurs historiques. Les procédures et les exigences relatives à l'évaluation des politiques doivent également être rendues plus efficaces. Ainsi, d'importantes avancées sont possibles afin d'atteindre les objectifs environnementaux de manière plus favorable à la concurrence (Kozluk, 2014). Le gouvernement israélien a reconnu la nécessité de rationaliser les différents permis environnementaux existants en un seul permis intégré et de créer une procédure d'approbation unifiée et simplifiée (« licence verte »). En avril 2014, les autorités ont ainsi approuvé un projet de réforme fondé sur la méthode de la Prévention et la réduction intégrées de la pollution (PRIP) de l'Union européenne. Toutefois, les élections anticipées de mars 2015 ont conduit au report de l'approbation de ce texte par la Knesset.

L'abaissement des barrières à l'importation stimulerait la concurrence de l'étranger

Les comités Trajtenberg et Kedmi ont mis en évidence des barrières élevées à l'importation, alors même que les tarifs douaniers moyens, à environ 4 % en 2012, étaient relativement bas et ont encore été réduits en 2013 (WTO, 2014). Toutefois, les obstacles non douaniers sont plus restrictifs que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 1.12). Des procédures fastidieuses, complexes et onéreuses imposent aux importateurs de faire des demandes d'autorisation préalable et de vérifier que les produits étrangers respectent les normes et les obligations techniques israéliennes avant leur commercialisation. Ces normes sont souvent différentes des normes internationales, ce qui génère des coûts supplémentaires. Définies par 37 organismes différents, elles constituent de plus un corpus hétérogène et sont souvent appliquées de manière arbitraire, en fonction de la sensibilité de chaque produit importé. Le processus manque également de transparence ;

Graphique 1.12. Obstacles non douaniers aux échanges commerciaux et à l'investissement

Indice sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2013



1. Discrimination à l'encontre des entreprises étrangères en matière de fiscalité et de subventions, de marchés publics, de réglementation de l'accès au marché et de procédures d'appel.

Source : OCDE, Base de données sur la réglementation des marchés de produits.

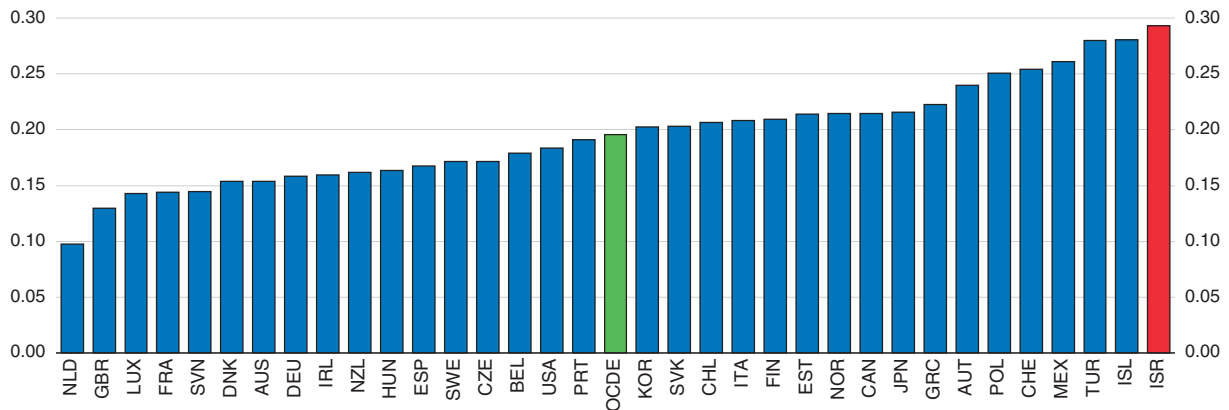
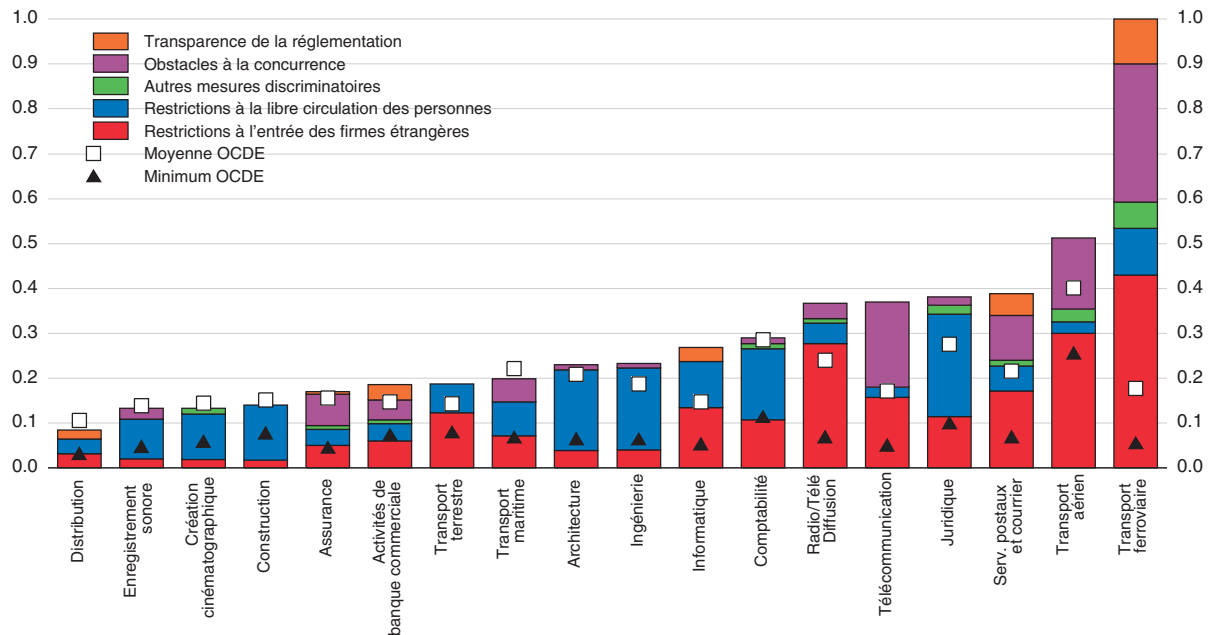
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317919>

l'accès aux normes par les entités publiques et commerciales est relativement difficile, ce qui entrave le développement d'importations parallèles susceptibles d'entrer en concurrence avec des importateurs exclusifs de produits étrangers. De fait, dans plusieurs secteurs, ceux-ci se trouvent en situation dominante, et ils adoptent souvent des pratiques qui sont certes légales, mais ils abusent de leur position dominante, dissuadant ainsi les distributeurs de se fournir auprès de leurs concurrents (State of Israel, 2014b).


Ces obstacles réglementaires aux échanges affectent également les services. L'évaluation de 18 secteurs par rapport à l'Indice de restrictivité des échanges de services de l'OCDE montre qu'en moyenne, ces secteurs sont beaucoup plus restrictifs que dans les autres pays de l'OCDE, ce qui est dû à la fois à des restrictions d'ordre général et à des restrictions propres à chaque secteur particulier (graphique 1.13). Ces restrictions constituent des freins à l'entrée en Israël de travailleurs étrangers et découragent les prestataires de services étrangers de s'implanter dans ce pays, les restrictions étant supérieures à la moyenne de l'OCDE dans 14 des 18 secteurs évalués. Cette situation induit des distorsions de la concurrence entre les prestataires de services étrangers et les prestataires locaux dans des domaines tels que le fret ferroviaire, le transport aérien, les télécommunications et certains services professionnels.

Graphique 1.13. **Indice de restrictivité des échanges de services**

Indice de 0 (ouvert) to 1 (fermé), 2014

A. Moyenne de l'indice de restriction dans 18 secteurs**B. IRES par secteur et type de mesures**

Source : OCDE, Base de données de l'Indice de restrictivité des échanges de services.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317927>

Les autorités ont entrepris de réformer la réglementation et ont mis sur pied un Comité (présidé par Amit Lang) chargé de formuler des recommandations sur la manière d'abaisser les obstacles à l'importation. En décembre 2014, le gouvernement a accepté ses recommandations, qui préconisaient notamment les mesures suivantes (State of Israel, 2014b) :

- Simplification des procédures d'importation, et substitution de vérifications *ex post* aux vérifications *ex ante* pour la mise en conformité avec les normes imposées aux produits étrangers. Le transfert des pouvoirs publics aux entreprises de la responsabilité du respect des normes et des obligations sera compensé par un alourdissement des sanctions en cas d'infraction.

- Examen des normes imposées aux produits importés pour garantir leur compatibilité avec les normes en vigueur dans d'autres économies avancées.
- Transparence accrue et amélioration de l'accès des importateurs aux procédures et aux obligations réglementaires, et création d'un site web permettant les échanges entre les importateurs, les douanes et d'autres organismes publics.
- Réforme et centralisation des institutions responsables de l'élaboration des règles d'importation en vue de rationaliser et de standardiser leurs activités entre les différents secteurs.
- Examen attentif du droit de la concurrence en vue d'étoffer les outils réglementaires de l'IAA et de lutter contre les pratiques qui entravent la concurrence entre les importateurs.

Certaines des recommandations du comité Lang visant à stimuler la concurrence des importations en facilitant les achats de produits de consommation à l'étranger ont également été mises en œuvre en 2014, notamment le relèvement du seuil d'exonération de droits de douane pour les commandes Internet à l'étranger qui est passé de 325 USD à 500 USD. D'autres recommandations sont encore en cours de mise en œuvre dans le cadre d'un plan d'ensemble pour tous les ministères et agences de réglementation concernés. Les autorités ont également poursuivi leurs efforts en vue de conclure de nouveaux accords commerciaux avec les pays émergents et pour en étendre le champ d'application à la réduction des obstacles non douaniers. L'un de ces accords, signé avec la Colombie en 2013, prévoyait un abaissement des tarifs douaniers et des obstacles réglementaires. Des négociations similaires sont en cours avec l'Inde.

Ces changements apportés en réponse aux recommandations du comité Lang sont positifs. La promotion de nouveaux accords de libre-échange et leur extension aux questions non-douanières sont également bienvenus. Toutefois, les autorités pourraient faire preuve de plus d'ambition et mettre en œuvre des réductions unilatérales de beaucoup de tarifs douaniers, compte tenu de l'impact positif de telles mesures sur l'économie, aussi bien en termes de baisse des prix à la consommation que de promotion de la concurrence entre les entreprises en lien avec la baisse des coûts des produits intermédiaires. À l'instar d'autres pays de l'OCDE, Israël devrait également s'employer plus énergiquement à signer des accords commerciaux multilatéraux. Les échanges commerciaux internationaux sont de plus en plus dominés par des chaînes de valeurs mondialisées et par des processus de production disséminés entre plusieurs pays. Dans ce contexte, la compétitivité de l'économie et du secteur des entreprises dépendra d'un accès fiable, facile et abordable aux produits importés (OECD, 2013a).

Les autorités doivent également réduire les restrictions imposées par Israël aux prestataires de services étrangers en modifiant certaines dispositions d'ordre général qui limitent leurs activités, telles que la limite maximale de douze mois imposée pour les visas de séjour initiaux délivrés aux travailleurs indépendants et contractuels et aux travailleurs détachés pour le compte d'entreprises étrangères. Ces restrictions à la mobilité constituent un obstacle pour les prestataires de services étrangers. Il serait également opportun d'abaisser les restrictions sur l'acquisition de biens immobiliers par des étrangers et de revoir les conditions de séjour que doivent respecter les directeurs généraux dans de nombreux secteurs de services. Certains obstacles à la concurrence spécifiques en vigueur dans des secteurs tels que le fret ferroviaire et le transport aérien devraient également être levés.

Renforcement de la concurrence dans le secteur alimentaire

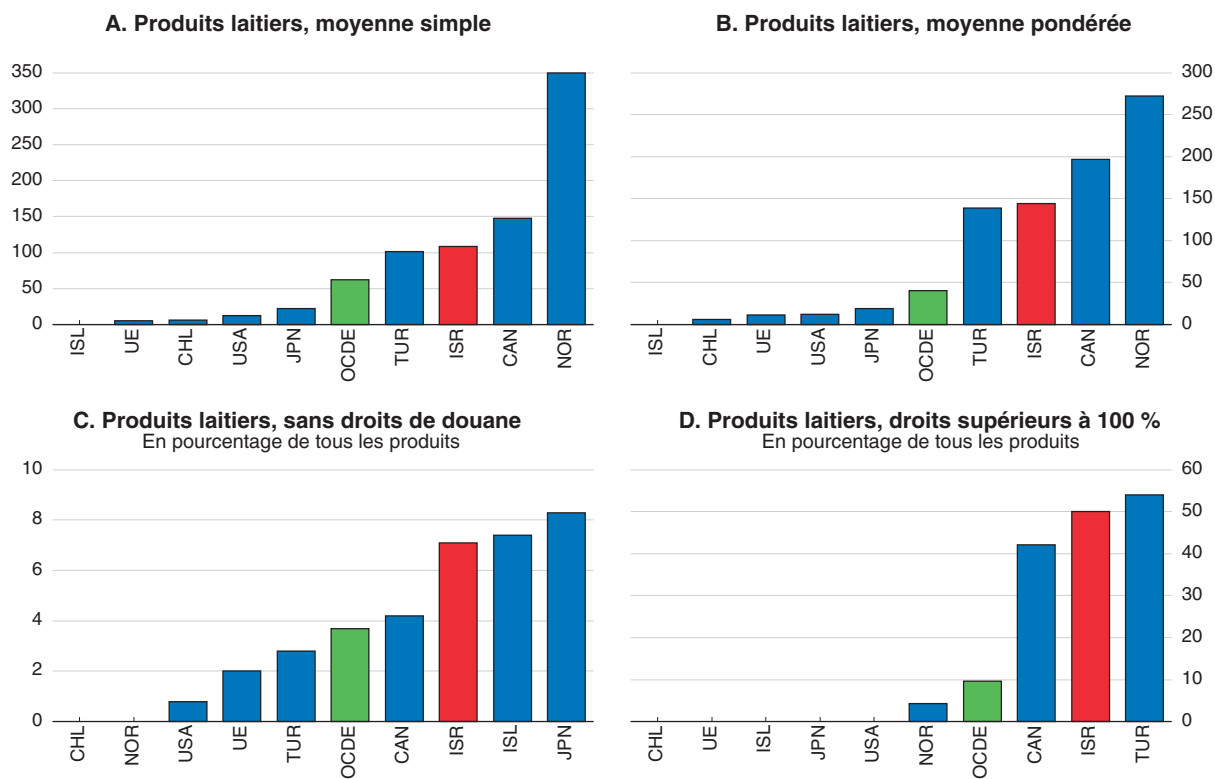
Depuis plusieurs années, le débat sur l'économie israélienne est dominé par les questions de concurrence et par les prix élevés dans le secteur alimentaire. Les problématiques liées à ce secteur doivent être analysées aussi bien sous un angle extérieur, compte tenu des barrières à l'importation de denrées alimentaires liées à la politique agricole, aux obstacles non douaniers et aux règles alimentaires religieuses qui affectent le marché, que sous l'angle des problèmes relevant de la réglementation et de la concurrence générés par le fort degré de concentration qui prévaut dans les secteurs de la production et de la distribution de denrées alimentaires. Plusieurs initiatives ont été prises récemment, ou sont en cours, pour répondre à ces problématiques mais, comme nous l'indiquons dans cette section, d'autres réformes seraient souhaitables.

Abaissement des barrières douanières et accélération de la réforme de la politique agricole

L'absence de concurrence étrangère dans le secteur alimentaire est due à la fois à des difficultés réglementaires et à des problèmes liés à certains tarifs douaniers. Le niveau moyen des tarifs douaniers ne semble pas élevé par rapport aux référentiels internationaux, mais les taxes sur les produits agricoles importés sont plus hétérogènes que la moyenne de l'OCDE. La protection douanière élevée concerne principalement les produits laitiers, les œufs et la viande. La moitié des œufs et des produits laitiers importés sont soumis à des taux d'imposition de plus de 100 %, tandis que des tarifs douaniers de ce niveau ne s'appliquent qu'à 10 % de ces produits en moyenne au sein de l'OCDE (graphique 1.14, partie D). En moyenne, les tarifs douaniers sur la viande sont également plus élevés que la moyenne observée dans les pays membres, et les importations de viande sont par ailleurs restreintes par les procédures de certification casher.


Ces barrières renchérissent les prix de certaines denrées alimentaires et sont liées aux politiques agricoles israéliennes, lesquelles ont trois objectifs principaux : assurer l'autosuffisance de la production nationale de produits laitiers, de viande et d'œufs ; augmenter les exportations de fruits et légumes ; et maintenir le peuplement des zones périphériques (OECD, 2013c). La réalisation de ces objectifs n'est pas aussi coûteuse en termes de ressources que dans d'autres pays ou que par le passé, dans la mesure où le montant total du soutien au secteur agricole en 2011-13 équivalait à quelque 10 % de la production agricole, soit environ la moitié de la moyenne de l'OCDE et du niveau relevé au milieu des années 90 (graphique 1.15, partie A). Néanmoins, la composition de ce soutien repose plus qu'ailleurs sur des instruments qui induisent des distorsions dans la production et les échanges commerciaux. Les interventions publiques ayant un impact direct sur les prix ou sur la production agricole représentaient plus de 80 % de la totalité, contre environ 20 % aux États-Unis et dans l'Union européenne. La majeure partie de ce soutien est financé par le consommateur. Globalement, ce soutien renchérit de 8 % en moyenne les prix des denrées produites en Israël par rapport aux prix internationaux, une proportion plus élevée que dans l'Union européenne et aux États-Unis. En ce qui concerne les produits qui bénéficient de la plus grande protection tels que le lait et la viande de bœuf, l'écart entre les prix de la production nationale et les prix internationaux est ressorti à respectivement 37 % et 73 % en moyenne entre 2011 et 2013.

Les efforts déployés par les autorités depuis quelques années pour limiter les subventions agricoles devraient à présent être consacrés à la réduction de leurs effets de distorsion et des coûts qu'elles entraînent pour le consommateur. Malgré l'engagement

Graphique 1.14. **Tarifs douaniers sur les produits laitiers**Données de 2012¹

1. 2013 pour la Turquie.

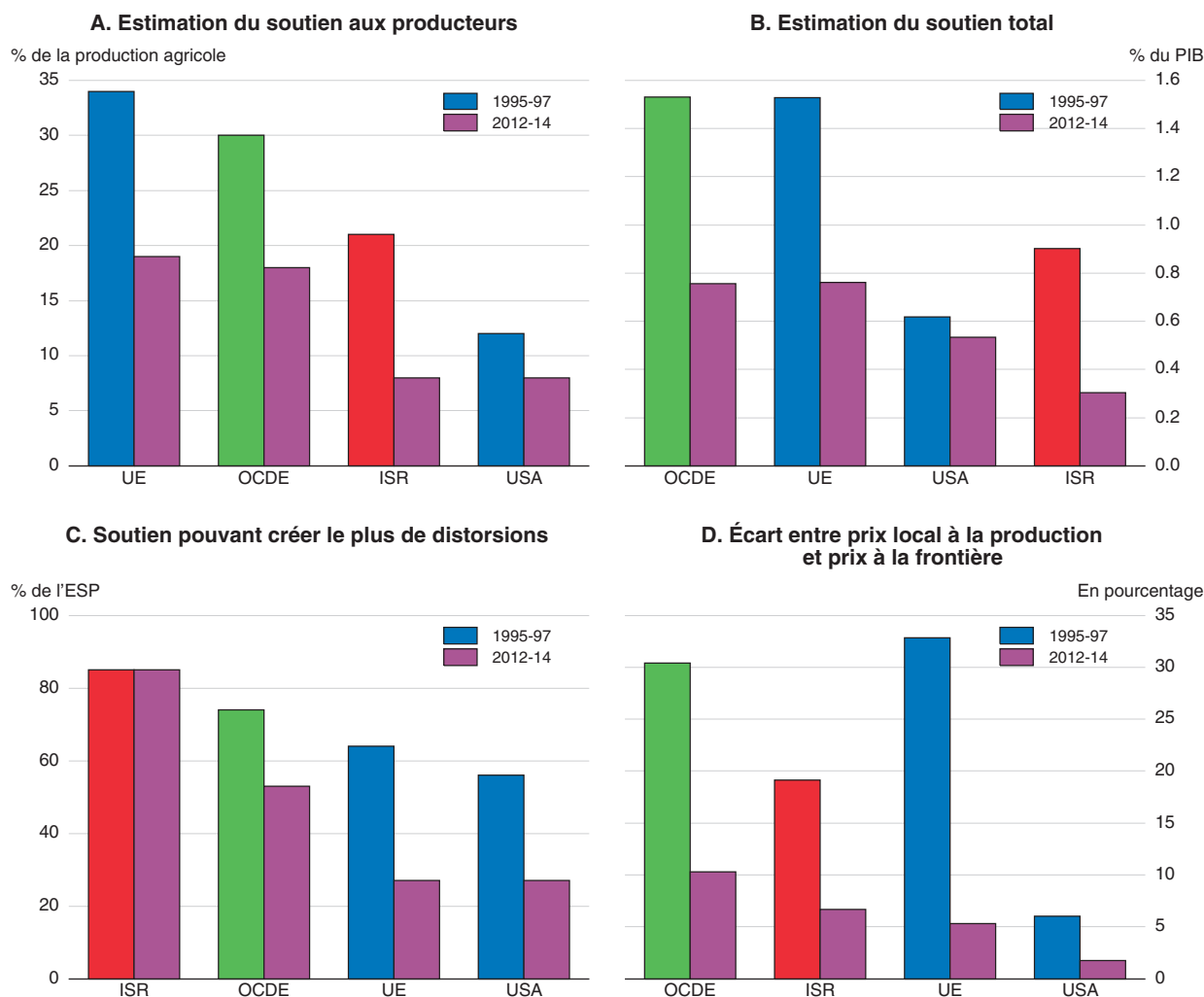
Source : CNUCED, base de données du système TRAINS (TRade Analysis and Information System).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317930>

pris par le gouvernement d'augmenter progressivement le contingent d'exonération de droits sur une série de biens de consommation de base, notamment les produits laitiers, suivant les recommandations du comité Kedmi, il serait souhaitable que les progrès soient plus rapides (OECD, 2014b et 2015b). Israël devrait suivre l'exemple de beaucoup d'autres pays de l'OCDE et réduire son intervention sur le marché (quotas, prix garantis, tarifs douaniers) – en la remplaçant le cas échéant par des paiements directs aux agriculteurs. Les mesures dans ce sens annoncées récemment par le gouvernement dans la filière laitière caprine devraient être étendues à d'autres filières agricoles. Ces changements devraient s'accompagner de réformes visant à accroître la productivité des agriculteurs en améliorant le fonctionnement du marché national. Plus généralement, il est également essentiel d'assouplir le contrôle rigoureux de l'État sur la répartition des principales ressources – terrains, eau et main d'œuvre étrangère – entre les producteurs, dont 80 % sont des kibboutz ou des mochavs (autre forme de communautés agricoles coopératives) (OECD, 2010). Une première mesure consisterait à réduire les formalités administratives concernant les terres agricoles et les transactions avec les métayers (OECD, 2014b).

Récemment, les autorités ont également pris des initiatives visant à réduire les obstacles non-douaniers d'ordre phytosanitaire qui freinent les importations de denrées alimentaires. Les règles actuelles obligent les importateurs à fournir au ministère de la Santé une liste exhaustive des ingrédients de leurs produits, qui doivent être soumis à une batterie d'analyses de laboratoire dont les résultats doivent également être communiqués pour

Graphique 1.15. Principales caractéristiques des aides agricoles



Source : OCDE (2015), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317942>

obtenir une autorisation préalable d'importation. Ces coûts encouragent l'émergence de monopoles. Un comité présidé par Harel Locker a été chargé d'examiner ces réglementations et de proposer des simplifications au gouvernement, qui les a acceptées en mai 2014.

Opérant la distinction entre produits « sensibles » et produits « non sensibles » (c'est-à-dire qui présentent un faible risque pour la santé), les recommandations du comité Locker consistaient à réduire certaines des formalités administratives associées aux procédures d'importation pour cette dernière catégorie. Ce comité a également recommandé l'adoption, par Israël, des règles sanitaires en vigueur pour les produits non sensibles dans les autres pays développés, en vue d'éliminer les tests pour ces produits. Les procédures d'importation n'imposeront plus d'autorisation préalable, mais seulement une déclaration de conformité avec les normes en vigueur par l'importateur. Ces produits feront l'objet des contrôles *ex-post*, et les informations à fournir en cas d'inspection seront simplifiées afin de faciliter les importations parallèles. Cette réforme devrait être encouragée et faire l'objet d'une procédure accélérée à la Knesset.

Les règles sanitaires régissant les produits sensibles doivent également être revues. Il est assurément judicieux d'opérer une distinction entre produits sensibles et produits non sensibles dans la mesure où certains produits nécessitent un surcroît d'attention, notamment durant leur transport, et doivent respecter des normes sanitaires plus élevées. Toutefois, la liste des produits sensibles, qui représentent plus de la moitié du total des denrées alimentaires importées, comprend les produits laitiers, œufs, viande, miel, eau en bouteille et aliments pour bébé – des biens qui sont échangés quotidiennement à l'échelle internationale, au sein de l'Union européenne, par exemple, sans nécessiter des procédures aussi lourdes et coûteuses que celles qui sont actuellement en vigueur en Israël. Les normes européennes ou des normes équivalentes pourraient être adoptées avec des vérifications *ex-post*, comme cela est prévu pour les produits non sensibles.

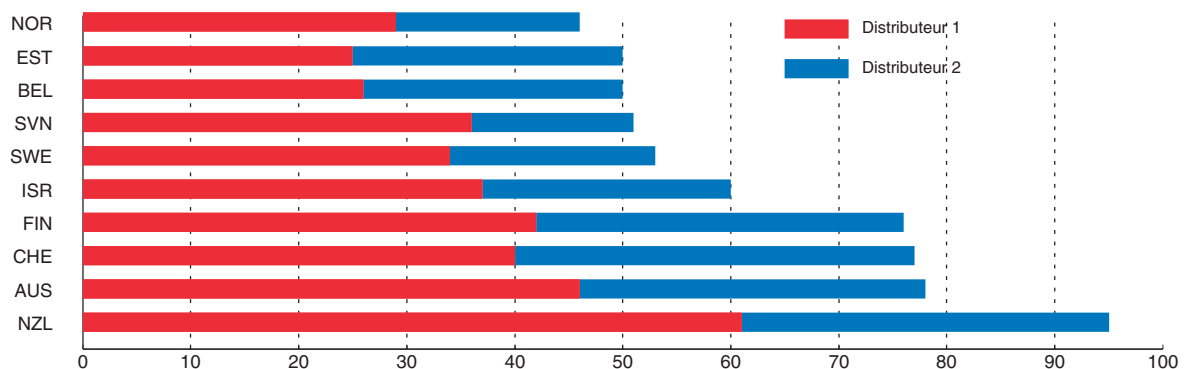
Réduire le degré de concentration et de réglementation de la chaîne agroalimentaire

La chaîne de valeur agroalimentaire israélienne affiche un degré de concentration élevé. De fait, 40 % de la production de ce secteur est contrôlée par trois entreprises seulement (GAIN, 2014), et pour certains produits, le degré de concentration est beaucoup plus élevé. La société Tnuva, dont l'IAA a déclaré récemment qu'elle était en situation de monopole, contrôle 70-90 % des ventes de plusieurs produits laitiers. L'IAA a également jugé qu'une autre entreprise – Strauss – était en situation de monopole pour d'autres produits laitiers et de confiserie, et il en va de même pour Coca Cola Israel dans les boissons gazeuses. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place des subventions pour soutenir le développement de petites et moyennes entreprises sur des marchés alimentaires caractérisés par un fort degré de concentration. Le degré de concentration est également élevé dans la distribution : la part des chaînes de supermarchés dans les dépenses alimentaires est ainsi passée de 50 % à 60 % entre 2003 et 2011, et près de 60 % des points de vente appartiennent à l'un des deux principaux réseaux (Shufersal et Mega) (graphique 1.16). Les difficultés financières rencontrées récemment par la chaîne Mega pourraient certes entraîner une mutation sur le marché de la distribution alimentaire, mais la concentration de ce secteur est élevée par rapport à celle observée dans d'autres pays, et ce phénomène est plus visible encore au niveau local (IAA, 2014a). Ce secteur se caractérise également par l'absence de concurrence étrangère, malgré l'internationalisation croissante de l'activité (Wrigley and Lowe, 2010). Cette situation transparaît dans le niveau élevé de rentabilité enregistré par les supermarchés il y a quelques années (OECD, 2013d). Plus récemment, il semble que les marges de la distribution alimentaire aient diminué, mais le problème s'est déplacé vers les producteurs et les importateurs.

La distribution commerciale fait également l'objet d'une réglementation plus stricte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.17). Les ouvertures de magasins sont soumises à des exigences comparativement strictes en matière d'autorisation. La réglementation protège les entreprises établies, ce qui permet à leurs organes représentatifs d'intervenir dans l'approbation des nouveaux points de vente et des supermarchés, pratique dont on sait depuis longtemps en France qu'elle conduit à des comportements intéressés (OECD, 2015c). Les supermarchés sont, par ailleurs, soumis à des réglementations spécifiques. Les contrôles et/ou la surveillance des prix sont également relativement étendus, portant sur près de 20 % des produits alimentaires figurant dans le panier de l'IPC (2.4 % du total). De même que dans d'autres pays de l'OCDE, ces contrôles résultent en partie des réglementations en vigueur sur certains services publics tels que l'électricité, l'eau et les transports en commun. Toutefois, dans plusieurs

Graphique 1.16. **Dix pays de l'OCDE dont le secteur de la distribution alimentaire affiche le plus fort degré de concentration**

Degré de concentration des deux premiers acteurs en %, 2009¹



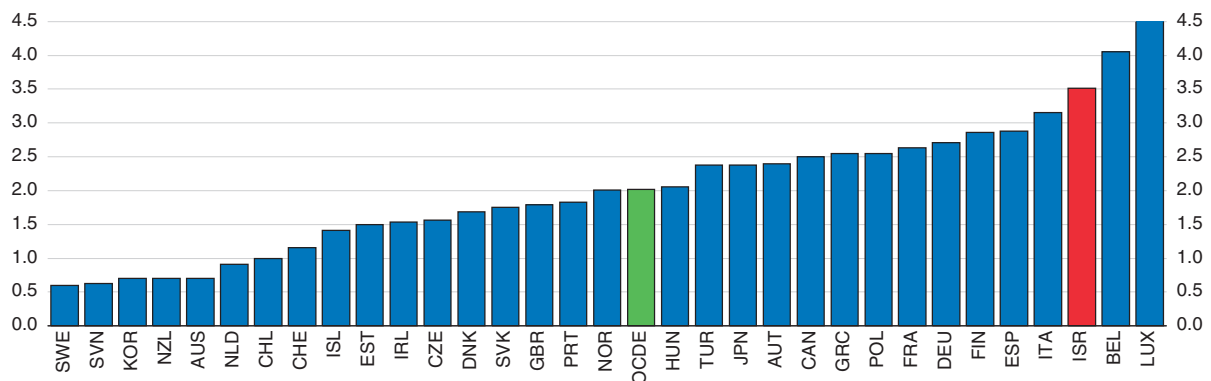
1. 2008 pour le Danemark, la Finlande, la Nouvelle Zélande et la Norvège et 2007 pour l'Estonie.

Source : OCDE (2013), « Roundtable on Competition Issues in Food Chain Industry », DAF/COMP/WD(2013)116.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317958>

Graphique 1.17. **Réglementation dans le commerce de détail**

Indice sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2013



Source : OCDE, Base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317710>

domaines tels que les produits laitiers et les œufs, ils sont utilisés pour résoudre des problèmes de concurrence.

Les autorités ont récemment adopté deux réformes visant à améliorer le marché de la distribution alimentaire. La première est l'initiative de l'IAA consistant à supprimer l'exemption générale dont bénéficiait le marché de gros des produits agricoles vis-à-vis des règles de concurrence. Cette réforme a été adoptée par la Knesset en 2014 et désormais, seuls peuvent bénéficier de l'exemption les grossistes qui sont en même temps exploitants et producteurs agricoles. La seconde réforme est une loi de promotion de la concurrence qui consacre les principales conclusions du comité Kedmi. Cette loi introduit des améliorations dans les trois domaines suivants :

- *Stimuler la concurrence locale entre les distributeurs.* Les chaînes de supermarchés qui réalisent plus de 30 % de leur chiffre d'affaires dans une zone donnée ne pourront plus ouvrir de nouveaux points de vente dans cette zone sans avoir obtenu l'accord du directeur de l'IAA. Si une chaîne a une part de marché supérieure à 50 %, et qu'elle

dispose d'au moins trois magasins établis, le directeur de l'IAA peut demander au tribunal antitrust d'imposer la cession à un concurrent de certains supermarchés.

- *Améliorer la réglementation des relations entre fournisseurs et distributeurs.* Pour limiter la pression exercée sur les points de vente par les grands fournisseurs, cette nouvelle loi interdit aux fournisseurs d'intervenir dans les décisions concernant l'organisation des rayonnages de supermarchés, ou d'occuper plus de la moitié de ces rayonnages. Les droits de référencement et autres avantages parfois utilisés par les producteurs pour convaincre les distributeurs d'accepter des prix plus élevés au détriment du consommateur, sont également interdits, de même que les prix recommandés.
- *Accroître la transparence des prix.* Les grandes chaînes de distribution doivent désormais publier en temps réel sur leurs sites web les prix de l'ensemble des produits vendus dans leurs points de vente, de manière à promouvoir le développement des applications mobiles qui aident les consommateurs à comparer les prix entre les différents points de vente.

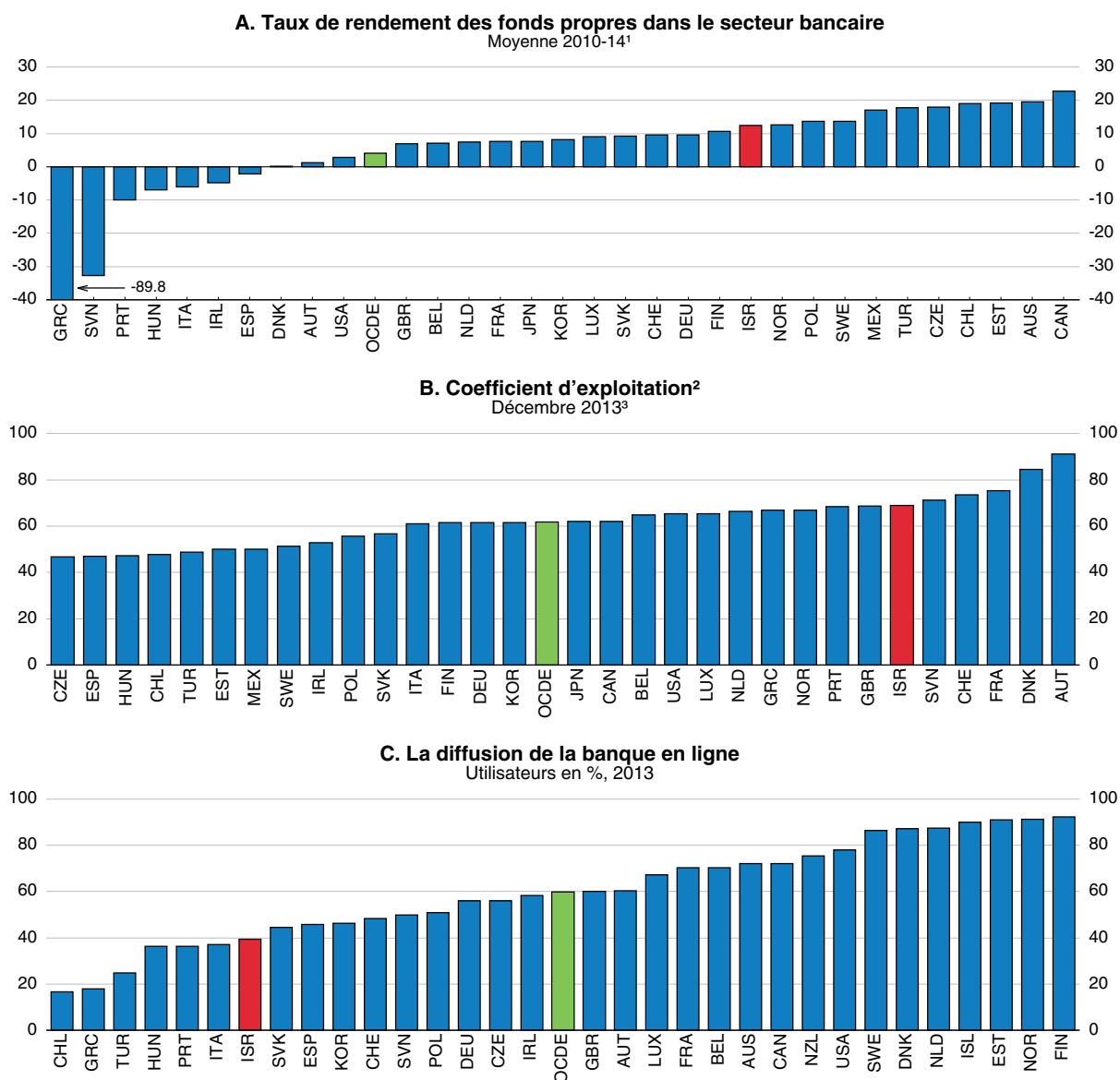
Une concurrence accrue peut aboutir à réduire les marges et donc les prix. Une enquête effectuée récemment en Israël montre que, dans une région donnée, les marges des supermarchés diminuent d'environ 4.5 % lorsqu'un concurrent s'installe dans la même région (Avner, 2012). La nouvelle loi limite l'expansion des deux principales chaînes de distribution qui doivent donc désormais solliciter un agrément auprès de l'IAA pour ouvrir de nouveaux points de vente dans des zones couvrant respectivement environ 79 % et 21 % de la population israélienne (où elles dépassent le seuil de 30 % susmentionné)¹ (IAA, 2014a). Or, une part non négligeable des supermarchés israéliens (environ 5 %) pourraient faire l'objet d'une vente forcée si la loi est appliquée à la lettre, c'est-à-dire lorsqu'une chaîne détient une part de marché supérieure à 50 % et dispose d'au moins trois magasins établis. Dans la pratique, l'efficacité de la loi dépendra de sa mise en œuvre, et les autorités devraient donc évaluer son impact au terme d'un délai suffisant.

Néanmoins, de nouveaux efforts permettraient de libéraliser le marché de la distribution alimentaire, notamment en réduisant les formalités administratives pour l'ouverture de magasins et la protection accordée aux établissements existants. Les autorités devraient poursuivre le projet envisagé récemment de mettre fin à l'exemption de la législation anti-monopole dont bénéficie le secteur avicole et examiner systématiquement les dispositions anticoncurrentielles de la réglementation des autres secteurs, en utilisant éventuellement la méthodologie du Manuel pour l'évaluation de la concurrence élaboré par l'OCDE. Les autorités doivent également résister à la tentation d'élargir le contrôle des prix, comme elles ont failli le faire récemment en réponse aux problèmes détectés sur certains marchés, tels que celui des légumes surgelés ou des yaourts (Ben-Israel, 2014). Elles doivent au contraire s'efforcer de réduire ce contrôle en menant préalablement les réformes nécessaires. De fait, une fois en place, le contrôle des prix retarde les réformes fondamentales nécessaires pour améliorer l'efficacité du marché, stimuler la concurrence et améliorer la répartition des ressources. Sur les marchés libres, les prix jouent un rôle régulateur plus efficace que les cadres qui induisent des distorsions, comme celui qui régit le secteur laitier israélien en s'appuyant sur un contrôle des prix à la production, des quotas et des obstacles douaniers et non douaniers, et que le contrôle des prix à la consommation, qui se traduit par des prix élevés pour le consommateur et par un gaspillage de ressources économiques.

Une concurrence accrue au sein du système bancaire profiterait également à l'économie

Le système bancaire israélien a traversé la crise financière de 2008-09 sans plans de sauvetage ni faillites. Ce secteur solide et stable affiche une rentabilité adéquate (graphique 18, partie A), mais il est également structuré de manière à décourager la concurrence. Le degré de concentration y est plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE et, dans certaines activités, il présente des caractéristiques oligopolistiques. Ainsi, cinq établissements détiennent 94 % des actifs bancaires, la part des deux premiers étant

Graphique 1.18. **Système bancaire : efficacité, rentabilité et diffusion de la banque en ligne**



1. Moyenne des données du T4 (T1 pour le Japon). Pour 2014, il s'agit du dernier trimestre pour lequel les chiffres sont disponibles.

2. Montant total des frais d'exploitation rapporté au montant total des intérêts nets et des revenus non financiers.

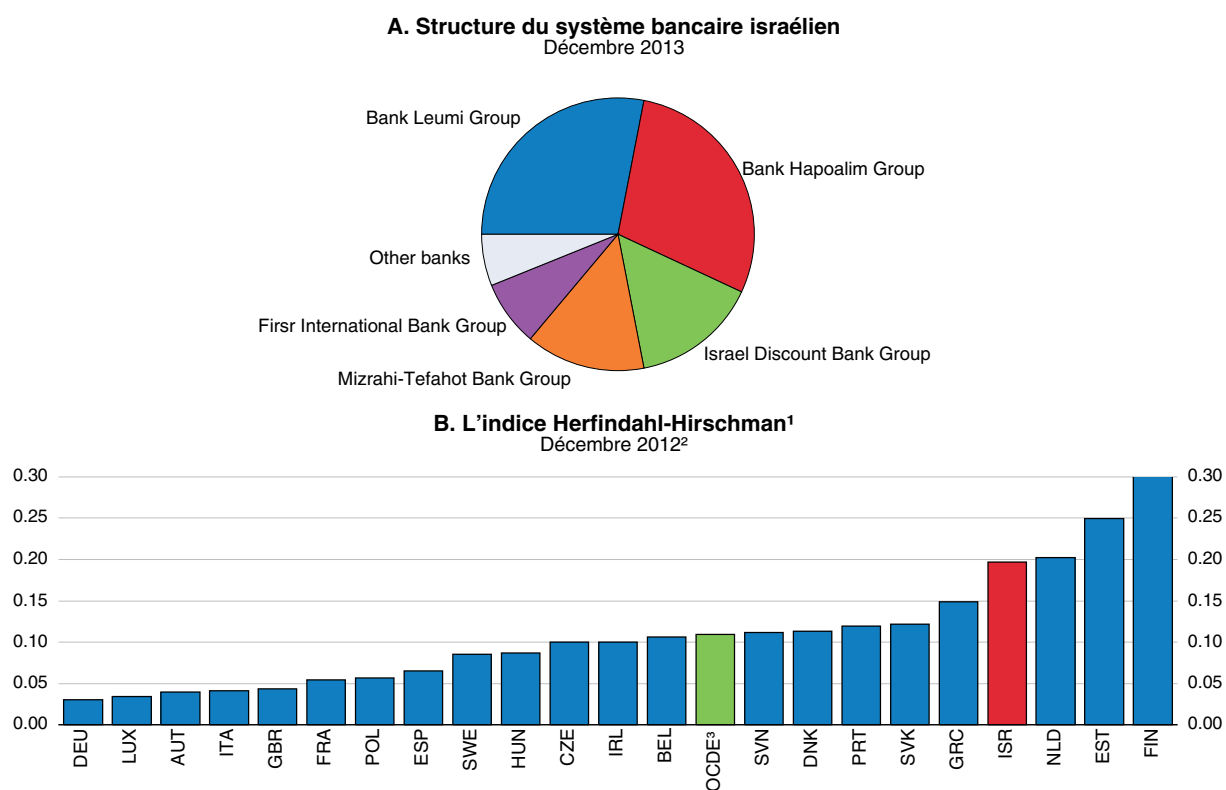
3. Ou dernières données disponibles.

Source : FMI, base de données Financial Soundness Indicators ; OCDE (2014), *Measuring the Digital Economy: A New Perspective* et base de données TIC ; Eurostat, Information Society Statistics et sources nationales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317968>

de 57 % (graphique 1.19, partie A). Aucune banque étrangère n'est présente dans la banque de détail ou la banque en ligne, et les principaux acteurs du secteur sont étroitement interconnectés, et certains établissements peuvent détenir des actifs en commun. Par exemple, il est possible qu'une banque se porte acquéreuse du service informatique d'un autre établissement, et par ailleurs, les grandes banques assurent la gestion partagée du système de cartes de crédit (voir plus loin) (IAA, 2012a). Ce type d'organisation de marché favorise la recherche de rente par les banques et diminue leur efficacité (Lin et al., 2010). Les frais d'exploitation des banques (notamment les salaires) sont élevés en proportion de leurs revenus (graphique 1.18, partie B), si bien que le niveau d'efficacité est plus faible en Israël que dans la moyenne des pays de l'OCDE. L'adoption des innovations, telles que les services bancaires en ligne (partie C), y est également relativement lente.

Graphique 1.19. **Structure et concentration au sein du système bancaire**




1. L'Indice Herfindahl-Hirschman (IHH), qui mesure la taille des entreprises par rapport au secteur, est un indicateur du degré de concurrence qui prévaut au sein de ce secteur. Il se définit comme la somme des carrés des parts de marché des principales entreprises de ce secteur, ces parts de marché étant exprimées sous forme de fractions. Il peut être compris entre 0 et 1. Une hausse de l'IHH indique généralement une augmentation du degré de concentration. Pour ce graphique, le calcul de l'IHH se base sur l'actif total des banques commerciales.

2. Pour Israël, données de décembre 2013. Elles se basent sur l'actif total des banques commerciales et n'intègrent pas l'activité des banques étrangères tandis que pour les autres pays, les données intègrent les activités des banques étrangères.

3. Moyenne des pays présentés.

Source : États financiers publiés pour Israël et Banque centrale européenne pour l'ensemble des autres pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317970>

La faiblesse des pressions concurrentielles au sein de ce secteur – qui a fait l'objet de nombreux débats en Israël ces dernières années – pénalise tout particulièrement les ménages et les petites entreprises. Les banques exploitent le manque de mobilité de leurs clients entre établissements, conséquence naturelle de la lourdeur des formalités

nécessaires pour en changer et du manque de transparence des services financiers, qui rend difficile la comparaison entre les différentes offres (BoI, 2012). Les ménages et les petites entreprises ne peuvent pas non plus compter sur la concurrence accrue en matière de crédit entre institutions non bancaires, qui gèrent les fonds de pension et se concentrent sur les grandes entreprises, ce qui se traduit par des marges élevées sur les prêts aux petites entreprises. Les marges sont moins élevées sur les prêts hypothécaires en raison de la concurrence entre les banques qui sont tenues de fournir une offre écrite à chaque client potentiel qui en fait la demande. Par ailleurs, bien que les frais bancaires payés par les ménages semblent comparativement faibles (Van Dijk, 2013), ceux qui sont appliqués aux détaillants pour l'utilisation des cartes de crédit sont élevés, ce qui pénalise indirectement les consommateurs. L'IAA a donc proposé d'apporter à la réglementation et à la loi des modifications qui ont été approuvées par les autorités (encadré 1.2).

Encadré 1.2. **L'organisation du marché des cartes de paiement a encouragé la recherche de rente par les établissements financiers**

Le marché des cartes de paiement est organisé de telle façon qu'il encourage la recherche de rente des grandes banques. Les principaux acteurs du marché contrôlent les trois seules entreprises présentes sur ce segment et le système de gestion du réseau de cartes qui collecte et approuve les transactions. Depuis quelques années, l'Autorité antitrust israélienne (IAA) a pris plusieurs mesures pour réduire le coût d'utilisation des cartes de paiement et éliminer les obstacles à la concurrence sur ce marché, notamment grâce aux initiatives suivantes :

- Ajustement du calcul des commissions d'interchange, ramenées de 1.25 % à 0.875 % en 2010, puis progressivement à 0.7 % en juillet 2014.
- Ordre donné à la société Shva, qui supervise le réseau de cartes de paiement, de mettre le système en conformité avec les normes internationales en 2013 et de lever l'ensemble des obstacles techniques aux nouveaux entrants (IAA, 2014b).
- Réalisation d'une enquête en 2014, montrant que les banques profitaient de plusieurs dispositions qui réduisaient l'attrait des cartes à débit immédiat par rapport aux cartes à débit différé (IAA, 2014c), qui sont le type dominant de carte de paiement sur le marché israélien. Malgré leur risque de crédit plus modéré, les cartes à débit immédiat ne sont pas assorties de commissions d'interchange plus faibles que les cartes à débit différé. De même, les distributeurs ne sont pas non plus crédités immédiatement du produit de la vente, alors que le compte du consommateur est débité immédiatement. D'après l'IAA, ces anomalies réglementaires génèrent un revenu annuel estimé à environ 450 millions NIS pour les établissements financiers, pour un scénario dans lequel les transactions réalisées avec des cartes à débit immédiat passeraient d'un niveau pratiquement nul à 35 % du volume total de transactions. Il semblerait que ces revenus soient générés par un niveau injustifié de commissions d'interchange pour les cartes à débit immédiat et les profits des établissements financiers sur le financement des avances de liquidités aux distributeurs pour couvrir le règlement retardé de leurs ventes.

Les résultats de ces enquêtes ont conduit les autorités à prendre l'engagement de modifier la législation pour remédier à ces anomalies. En attendant, la Banque d'Israël a fixé une série de directives encourageant la distribution de cartes à débit immédiat à un coût plus faible, et assorties de frais moins élevés que les cartes à débit différé au cours de l'année 2016, avec une comptabilisation immédiate de leurs transactions (BoI, 2015a).

En 2013, les autorités ont lancé un programme de réformes visant à mettre en œuvre les recommandations du comité Zaken, qui avait été chargé de promouvoir la concurrence au sein du secteur bancaire. Ce programme avait deux objectifs principaux : i) augmenter le nombre de concurrents offrant des services de banque de réseau, et ii) stimuler la concurrence entre les acteurs actuels du marché en offrant aux ménages et aux petites entreprises des informations de qualité sur les frais bancaires et en réduisant le coût du changement d'établissement. Le comité a également recommandé une surveillance plus étroite, voire un contrôle des prix, pour certains services financiers, dans les cas où une concurrence effective est difficile à créer.

Ces recommandations ont été partiellement mises en œuvre par la Banque d'Israël (BoI) :

- La Banque d'Israël a formulé une série de directives visant à simplifier la procédure de changement d'établissement, notamment le transfert des ordres permanents d'un compte à l'autre. L'ouverture d'un compte en ligne a également été facilitée (BoI, 2013b et 2014b).
- En vue de favoriser la transparence tarifaire, depuis le début de l'année 2015, les banques sont tenues d'informer leurs clients du coût des transactions sur titres par rapport à ceux qui sont facturés par les autres banques. Depuis avril 2014, les banques sont également obligées de proposer à leurs clients la facturation d'un montant forfaitaire pour un panier standard de transactions, ce qui rend la comparaison tarifaire plus facile que lorsque la banque facture chaque transaction individuellement. Par ailleurs, la Banque d'Israël a plafonné le prix du panier de base de services financiers à 10 NIS par mois, et interdit les facturations considérées comme abusives pour certaines transactions bancaires.
- En vue d'encourager l'entrée de nouveaux acteurs, la réglementation des banques mutuelles a été clarifiée et simplifiée.
- De manière plus fondamentale, la Banque d'Israël travaille à la création de numéros d'identité bancaires et d'un système étendu de notation de crédit. Un tel système permettrait le partage des informations financières sur les ménages et réduirait le déséquilibre d'information subi par les nouveaux établissements financiers non bancaires et les petites banques par rapport aux grands établissements établis. Il permettrait également aux clients d'obtenir plusieurs offres concurrentes pour un prêt ou d'autres produits de crédit. Actuellement, les agences d'évaluation de crédit ne sont autorisées à diffuser des renseignements sur les clients des banques sans leur accord que si ces informations sont défavorables. Il s'agit donc de faire en sorte que des informations positives ou négatives sur les clients des banques puissent être partagées sans enfreindre la protection de la vie privée. Ce système de notation de crédit devrait entrer en vigueur en 2018, sous réserve que le processus législatif nécessaire soit mené à bien.

Des mesures supplémentaires, envisagées par un autre comité (le comité Strum) mis en place après les élections de 2015, comprennent la création d'un système d'assurance des dépôts, ce qui aidera à renforcer les petits établissements et favorisera l'entrée d'entités institutionnelles et non bancaires sur le segment de la banque de détail et du crédit aux PME. Toutefois, ces activités devront faire l'objet d'une surveillance à la fois prudentielle et en termes de protection du consommateur. La séparation des sociétés de cartes de crédit des deux plus grandes banques est également envisagée, et les nouvelles sociétés émettront des obligations pour financer leur activité (BoI, 2015b). Un troisième comité (le comité Baris) a récemment défini le cadre réglementaire pour les établissements de crédit non bancaires, et

les changements législatifs nécessaires ont déjà fait l'objet d'une consultation publique avant d'être soumis à l'approbation du cabinet et d'être présentés à la Knesset. Le choix de l'entité qui remplira le rôle d'autorité de surveillance n'a pas encore été fait.

Ces mesures devraient permettre de trouver un meilleur équilibre entre l'objectif du maintien de la stabilité du secteur bancaire et l'amélioration de son efficacité. La mise en œuvre de certaines de ces recommandations (notamment la simplification du processus de changement de banque et la transparence accrue sur les prix) ont déjà donné quelques premiers résultats positifs, tels qu'une forte baisse des frais bancaires facturés aux ménages (Avisar, 2015). Donner aux ménages et aux petites entreprises un pouvoir de négociation accru auprès des banques stimulera la concurrence, et les améliorations apportées actuellement au système de notation de crédit devrait également s'avérer profitable en encourageant l'apparition de nouveaux acteurs au sein du système bancaire ; ces réformes doivent être finalisées et entrer en vigueur aussitôt que possible. La baisse du coût de l'accès aux informations des banques encouragera la croissance des services de banque de réseau des institutions non bancaires, et renforcera l'attrait d'Israël pour les banques en ligne et les grands établissements financiers internationaux (Tsai et al., 2011). La réduction du déséquilibre d'information entre les établissements par la mise en commun des données sur la solvabilité devrait également intensifier la concurrence entre les banques établies et améliorer la répartition du crédit au sein de l'économie (Lin et al., 2010).

Pour stimuler encore la concurrence, les autorités devraient envisager d'étendre les activités de la banque postale israélienne. Cet organisme public est réglementé par le ministère des Communications et dispose d'un réseau national d'agences dense, présent dans les régions les plus reculées du pays. La législation actuelle ne lui permet d'offrir à ses clients qu'un nombre limité de services bancaires comme la collecte de dépôts, la gestion des comptes courants et les transferts internationaux, mais pas la rémunération des dépôts ni le crédit à la consommation. Le réseau postal pourrait être mieux exploité, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Les petites banques ou les établissements financiers non bancaires pourraient avoir accès au réseau d'agences de la poste pour distribuer leurs crédits. À plus long terme, la banque postale pourrait être dotée de moyens encore plus larges pour lui permettre de jouer un rôle plus efficace et d'exercer une concurrence effective sur un éventail plus large de services financiers (une fois encore, sous réserve d'un contrôle prudentiel approprié).

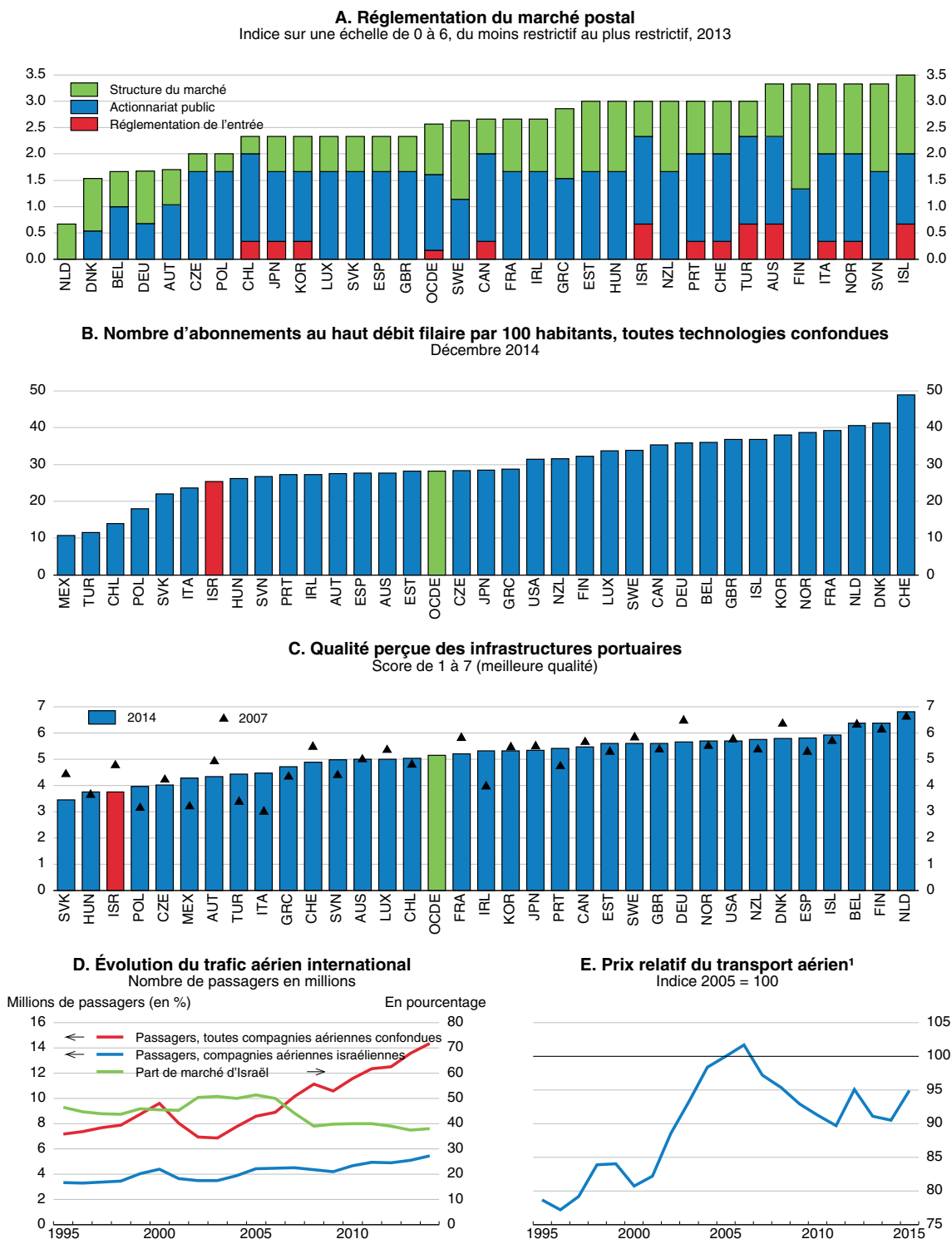
Le fonctionnement des industries de réseau pourrait être amélioré

Amélioration des services postaux, des télécommunications, du fret maritime et du transport aérien

Les réformes ont avancé

Les autorités ont adopté ou récemment lancé plusieurs réformes des industries de réseau, notamment dans les services postaux, les télécommunications, le fret maritime et le transport aérien, de manière à améliorer leur efficacité et la qualité de leurs services. Ces secteurs, notamment en raison de leur structure oligopolistique, doivent être repensés. Le secteur postal doit s'adapter au développement d'Internet, qui a entraîné un déclin de l'envoi de lettres et de journaux, tandis que l'expansion du commerce en ligne a stimulé la demande de livraisons de colis. Toutefois, l'organisation du secteur et la réglementation plus restrictive que la moyenne à laquelle il est soumis ne lui ont pas permis de s'adapter à l'évolution du marché (graphique 1.20, partie A). Après la forte baisse des tarifs de la

Graphique 1.20. Indicateurs des marchés de produits dans les services postaux, télécommunications, ports et le transport aérien



1. IPC des dépenses consacrées aux voyages à l'étranger et aux vols internes rapporté à l'IPC total. Les données pour 2015 concernent uniquement les neuf premiers mois.

Source : OCDE, Base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits ; Broadband Statistics ; Forum Économique Mondial (2014), The Global Competitvity Report 2014-2015 ; Central Bureau of Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933317981>

téléphonie mobile qui a suivi les réformes introduites à partir de 2008 (BoI, 2013a), il importe également d'améliorer la qualité des services Internet à haut débit des réseaux filaires, qui est moins bonne que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE (partie B). Le manque de concurrence et la segmentation du fret maritime, réparti entre deux entreprises publiques qui gèrent les ports d'Ashdod et de Haïfa, se sont traduits par des prestations de moins bonne qualité que dans d'autres pays de l'OCDE (partie C). Dans le transport aérien, la volonté du gouvernement de créer un champion national du transport aérien jusqu'au milieu des années 2000 a pénalisé l'évolution des prix relatifs et de la demande dans ce secteur pendant de nombreuses années (OECD, 2014c) (parties D et E).

Le principal objectif des réformes est d'augmenter le nombre d'acteurs sur ces marchés :

- La privatisation d'El Al en 2005 a été suivie par une ouverture du secteur à la concurrence, après les accords « ciel ouvert » signés avec les États-Unis en 2010 et l'Union européenne en 2013.
- Pour stimuler la concurrence dans le fret maritime, les autorités ont lancé en 2013 la construction de deux nouveaux ports devant être gérés par des opérateurs privés distincts, et projettent également de privatiser partiellement les ports existants.
- Pour stimuler la concurrence dans l'Internet filaire à haut débit, les autorités ont décidé en novembre 2014 d'ouvrir l'accès aux deux réseaux existants en dégroupant leur boucle locale. Par ailleurs, le développement des réseaux mobiles de quatrième génération (4G) a conduit les autorités à modifier la réglementation de ces services et à permettre le partage du réseau et du spectre afin de maintenir un nombre suffisant de concurrents, suivant les recommandations de l'OCDE (OECD, 2014d). Pour des raisons techniques, seulement trois bandes des fréquences nécessaires au déploiement des réseaux 4G sont disponibles en Israël, ce qui est insuffisant pour que les cinq opérateurs disposent de réseaux séparés.
- Depuis la fin 2014, suivant les recommandations du comité Reich, le marché postal a été plus largement ouvert aux sociétés privées. L'autonomie de gestion de l'opérateur public, Israel Postal Company (IPC), a également été accrue, et l'IPC doit être partiellement privatisé en 2016. Le programme de réformes prévoit également un ajustement des obligations de service public, avec une réduction de la fréquence de distribution du courrier et une amélioration des services de distribution de colis (State of Israel, 2014c).

Pour les consommateurs et l'économie dans son ensemble, certaines de ces réformes ont déjà commencé à porter leurs fruits. Les prix dans le transport aérien ont chuté fortement et la demande a augmenté depuis 2005, ce qui a dopé le tourisme. De même que dans le transport aérien, l'existence de services efficaces de fret maritime sur un marché concurrentiel devrait stimuler les échanges commerciaux avec l'étranger et accroître le degré d'ouverture de l'économie à la concurrence étrangère. Les transformations à l'œuvre dans le secteur postal aideront également à répondre à la demande des ménages qui veulent des services de meilleure qualité, et permettront d'en rationaliser la gestion.

L'accès gratuit, par des tiers, aux réseaux de télécommunications filaires devrait également présenter d'autres avantages. Jusqu'à présent, l'accès à l'Internet filaire à haut débit nécessitait la souscription à deux abonnements séparés – le premier au réseau d'infrastructures et l'autre au fournisseur d'accès à Internet. À présent que cette segmentation a disparu, le marché devrait être stimulé par la concurrence vive qui existe déjà entre les fournisseurs d'accès à Internet. Au début de l'année 2015, par exemple, l'annonce par un opérateur mobile de la mise en place d'un forfait « triple service»

comprenant l'accès à Internet, la connexion au réseau de télécommunications et la télévision, a entraîné une intensification de la concurrence sur la quasi-totalité des segments du secteur des télécommunications.

Pour mener à bien le processus de réforme, le ministère des Communications doit créer des autorités de régulation indépendantes aussi bien pour les services postaux que pour les services de télécommunications, en définissant clairement leurs mandats. Par ailleurs, il importe que les directeurs généraux de ces autorités de régulation, de même que celles des autres secteurs d'activité, soient embauchés sur la base d'un contrat non renouvelable, afin de limiter le risque qu'ils ne cherchent à gagner la faveur des autorités pour obtenir un second mandat. Ces autorités de régulation n'ont pas la même transparence ni la même indépendance que leurs équivalentes dans les autres pays de l'OCDE :

- Dans le cas des télécommunications, l'autorité de régulation israélienne n'est pas tenue de publier beaucoup d'informations sur ses activités, ni de motiver ses décisions. Elle ne produit pas de rapport annuel, par exemple. Par ailleurs, elle n'est subordonnée à aucune autorité hormis le gouvernement, dont elle dépend. Cette dépendance par rapport à l'exécutif ne semble pas avoir causé de problèmes particuliers par le passé, parce qu'aucune entreprise publique n'était impliquée, si bien que l'application impartiale de la réglementation n'a pas fait de doute. Par ailleurs, la tâche de l'autorité de régulation a également été facilitée par l'organisation du marché, sur lequel la séparation des infrastructures de réseau entre les opérateurs fixes et mobiles limite le risque de contentieux judiciaires. Toutefois, à présent que les réseaux sont partagés, ce risque est appelé à augmenter. Une différenciation plus claire s'impose par conséquent entre la fonction d'élaboration de la réglementation, sous la supervision du ministère, et la fonction de mise en œuvre de la réglementation, qui doit être confiée à une entité indépendante et transparente (OECD, 2014e).
- En ce qui concerne les services postaux, la dépendance de l'autorité de régulation par rapport au ministère des Communications crée un conflit d'intérêt, dans la mesure où Israel Postal Company appartient au gouvernement. La pression potentielle que fait peser sur le ministère le taux élevé de syndicalisation pourrait également influencer les décisions de l'autorité de régulation, si son indépendance n'est pas assurée par ailleurs (OECD, 2014e). Une autorité de régulation indépendante dotée de ressources suffisantes contribuerait à assurer un accès non discriminatoire aux infrastructures postales et à garantir que l'IPC ne tente pas, par exemple, d'éliminer la concurrence en recourant à la fixation de prix d'éviction pour les services non réglementés.

Au-delà de ces réformes liées à la gouvernance, il pourrait être utile d'envisager quelques mesures supplémentaires spécifiques pour améliorer le fonctionnement du fret maritime, du transport aérien, des services postaux et des télécommunications :

- Dans le fret maritime, une certaine modernisation des ports anciens pourrait s'avérer nécessaire pour leur donner les moyens de faire concurrence aux nouveaux acteurs. Contrairement aux nouveaux ports, les ports anciens ne bénéficieront pas d'un bassin profond, ce qui pourrait leur valoir un désavantage concurrentiel significatif qui pourrait réduire le degré de concurrence au sein du secteur.
- Dans le transport aérien, il serait possible d'améliorer la réglementation et d'abaisser les obstacles qui entravent l'accès du marché israélien aux prestataires de services étrangers, notamment en assouplissant les réglementations régissant la répartition des

créneaux de décollage et d'atterrissage (en permettant aux compagnies aériennes de les échanger entre elles, par exemple).

- Dans le secteur postal, les autorités pourraient envisager de financer les obligations de service universel grâce à un fonds de compensation financé par l'ensemble des opérateurs postaux, conformément aux meilleures pratiques pour ce secteur (OECD, 2001). Le coût des obligations de service universel devrait augmenter à terme, si la demande de distribution du courrier continue à diminuer et si la concurrence du secteur privé réduit encore les revenus d'IPC du fait de la captation des segments les plus rentables du marché.

Une réforme réglementaire et l'extension du réseau ferroviaire permettraient d'améliorer le transport terrestre

Le système israélien de transport en commun, qui repose pour l'essentiel sur des réseaux de cars et de bus, ne répond pas pleinement aux besoins de la population très urbanisée du pays. D'après le ministère des Transports, les lignes de chemin de fer représentent seulement 6 % des transports publics de passagers, contre 30-60 % dans de nombreux pays de l'OCDE, et moins de 6 % du fret. Dans les agglomérations, ce secteur est aux prises avec un déficit d'infrastructures estimé à environ 250 milliards NIS (25 % du PIB) en 2012 (Sharaby et al., 2012). Or, malgré les subventions visant à garantir des tarifs réduits pour les enfants et les personnes âgées, et un service abordable qui permet de rejoindre la plupart des régions du pays, le transport en commun urbain et interurbain est peu utilisé. De fait, il est utilisé pour moins du quart des déplacements dans les villes, contre 30-50 % dans les autres pays, ce qui est en grande partie dû à sa lenteur (Sharaby et al., 2012). De ce fait, l'utilisation des voitures particulières est importante et se développe encore, ce qui crée de graves problèmes d'engorgement des routes et entraîne des coûts économiques et environnementaux élevés. Ce coût économique annuel a été évalué à 15 milliards NIS (1.5 % du PIB) en 2012, principalement à cause de la baisse de la productivité due au temps perdu dans les embouteillages, qui est estimé en moyenne à plus de 60 minutes par jour par voyageur, et pourrait atteindre 25 milliards NIS en 2030 (Sharaby et al., 2012).

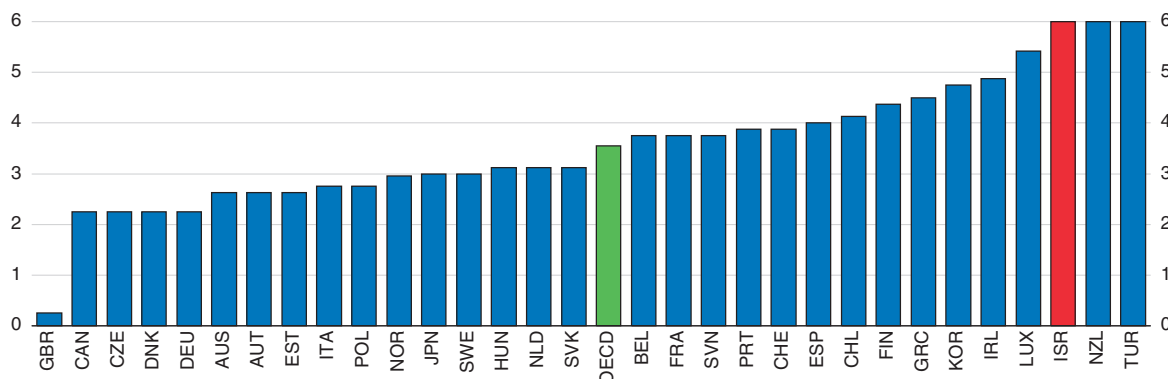
Face à cette situation, les autorités ont donné la priorité au changement de la politique de transport au cours des 15 dernières années : un ministère dédié a été créé en 2000, et les réseaux de transport, notamment ferroviaire, ont été développés, quoique trop lentement. De nouveaux investissements ont permis l'ouverture d'une liaison ferroviaire entre l'aéroport Ben Gurion et Tel Aviv en 2005, de la ligne rapide d'autobus Metronit à Haïfa en 2007, et de la ligne de tramway à Jerusalem en 2011. Il est prévu d'ouvrir une ligne de train express reliant Tel Aviv à Jérusalem en 2018 et une ligne de métro léger à Tel Aviv en 2021. Il est également prévu de moderniser le réseau ferroviaire interurbain, avec le remplacement des locomotives diesel par des locomotives électriques.

Pour tirer le meilleur parti possible du développement des infrastructures, toutefois, les autorités devront également veiller à mettre en place des réglementations permettant de stimuler l'efficacité et la qualité du service. La réglementation ferroviaire israélienne est parmi les plus restrictives de l'OCDE (graphique 1.21), et, à l'exception du tramway de Jerusalem, ce secteur est géré par Israel Railways Ltd, une entité publique intégrée verticalement. Malgré les subventions dont il bénéficie, ce monopole est lourdement endetté et il a enregistré des pertes à de nombreuses reprises par le passé. Pour améliorer ses résultats et renforcer sa productivité, une série de réformes ont été mises en œuvre en 2012 et en 2013. Certaines activités de maintenance, qui affectent 30 % du matériel

roulant, ont été ouvertes à la concurrence à travers un système de sous-traitance, et une filiale a été créée pour gérer le fret ferroviaire, les autorités ayant signalé leur intention de la privatiser au moins partiellement. En 2014, Israel Railways a pour la première fois publié un résultat positif depuis sa création en 2003.

Graphique 1.21. Indicateurs de la réglementation du transport ferroviaire

Indice sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2013



Source : OCDE, Base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933317993>

Ces mesures vont dans le bon sens pour le secteur, mais des réformes plus ambitieuses seraient les bienvenues. Les activités de maintenance pourraient être ouvertes plus largement à la concurrence. La réforme la plus urgente consisterait à séparer la gestion des infrastructures du réseau ferroviaire de l'exploitation du service de transport de passagers, ce qui est déjà le cas dans de nombreux pays de l'OCDE. Dans la pratique, cette séparation a déjà été opérée pour le fret. Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres pays, le réseau ferroviaire israélien est beaucoup trop petit pour permettre à plusieurs opérateurs d'opérer simultanément sur les mêmes lignes, et ce type de concurrence ne serait pas très utile du point de vue de la concurrence avec le transport routier. Les droits d'exploitation des services ferroviaires pourraient toutefois être attribués par le biais d'appels d'offres réguliers, de même que pour les transports routiers publics où ces réformes ont eu des effets positifs (Shifan et Sharaby, 2006). De telles procédures, semblables à celles qui ont été utilisées pour la ligne de tramway de Jerusalem et qui sont prévues pour la ligne de métro léger de Tel Aviv, pourraient stimuler la productivité et réduire les coûts d'exploitation de ces services.

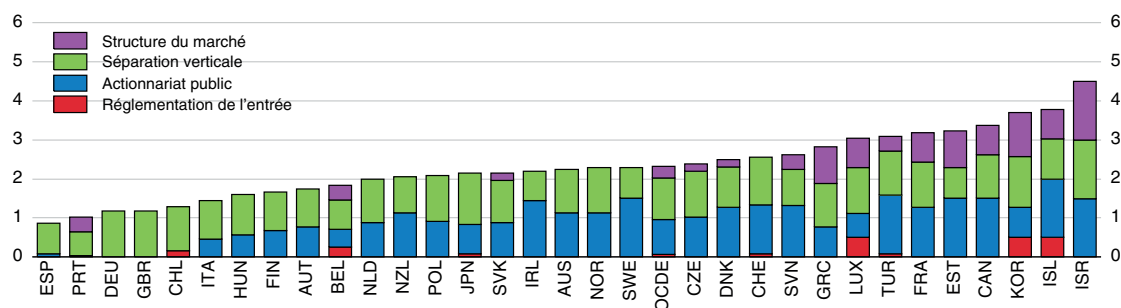
Reprise de la réforme du secteur de l'électricité

Le marché israélien de l'électricité fait l'objet d'une réglementation plus stricte que beaucoup d'autres pays de l'OCDE (graphique 1.22, partie A), et Israël est l'un des rares pays dans lesquels l'électricité est encore largement gérée par une entreprise publique intégrée verticalement – l'Israel Electricity Corporation (IEC). L'IEC est responsable de l'exploitation du réseau national et contrôle plus de 75 % de la production d'électricité, la totalité des infrastructures de transport et la majeure partie de la distribution et de l'alimentation à l'utilisateur final. Bien qu'en situation monopolistique, l'entreprise a également une situation financière faible, sa dette élevée pesant sur ses marges d'exploitation. Les prix ne sont pas fixés par l'IEC mais par une autorité de régulation indépendante, et ses plans

Graphique 1.22. Indicateurs pour le secteur de l'électricité

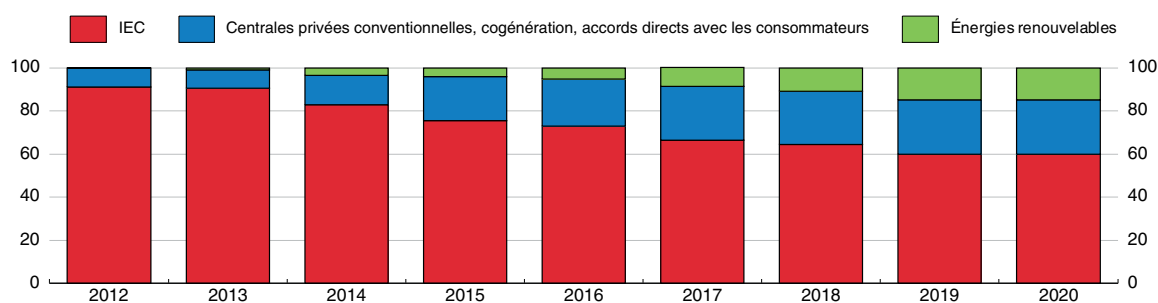
A. Réglementation du secteur de l'électricité

Indice sur une échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif, 2013



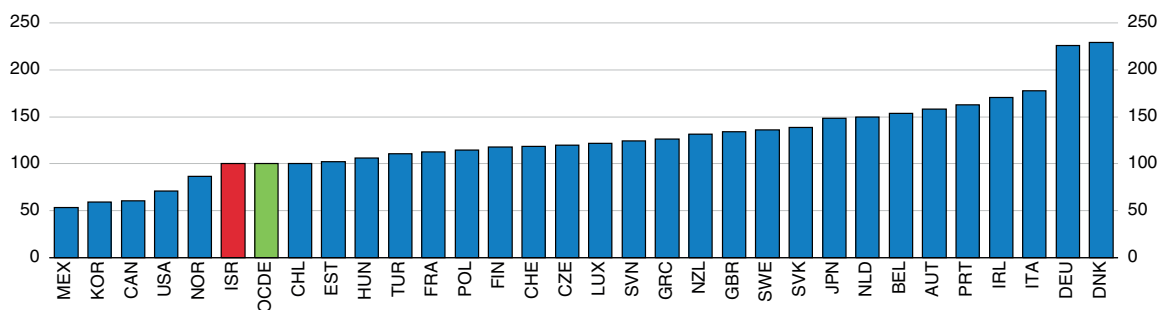
B. Capacités de production d'électricité installées et projetées par type

En % de la production totale



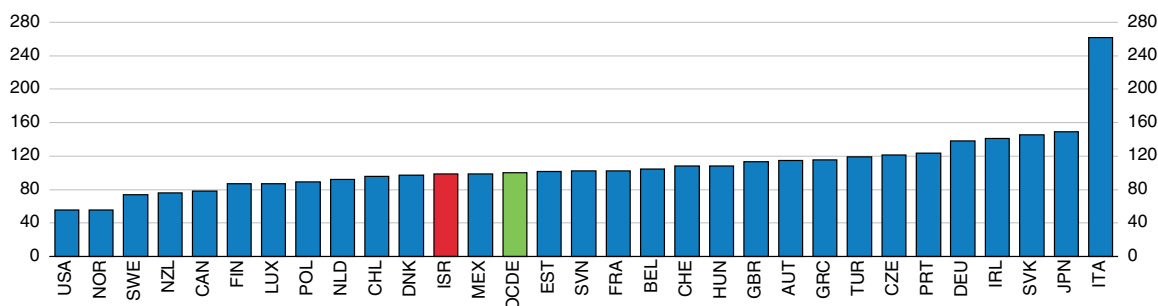
C. Prix de l'électricité payé par les ménages

Prix total en USD/MWh, indice OCDE = 100, 2013



D. Prix de l'électricité payé par l'industrie

Prix total en USD/MWh, indice OCDE = 100, 2013



Source : Israel Public Utilities Authority – Électricité ; AIE, base de données Energy Prices and Taxes ; OCDE, Base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318005>

d'investissement doivent être approuvés par le ministère concerné. Sur un large éventail de sujets, notamment la mobilité des employés, les nominations aux postes de direction, les procédures disciplinaires, les licenciements et certains appels d'offres, les décisions de la société sont prises à parité par la direction et les comités de travailleurs. Cette situation se traduit par des coûts élevés, notamment les charges de personnel. L'entreprise affiche un niveau de sureffectif généralement évalué à environ 20 %, et les effectifs fortement syndicalisés bénéficient de rémunérations supérieures à la moyenne observée dans les autres entreprises publiques ainsi que de régimes de retraite généreux et d'autres avantages tels que la gratuité de l'électricité.

Une série de réformes du secteur de l'électricité ont été identifiées il y a plusieurs années, mais malgré les efforts répétés mis en œuvre par les autorités pour assainir ce secteur en laissant jouer davantage les forces du marché, les progrès sont lents. Plusieurs tentatives de réforme ont échoué. La dernière en date, menée par le comité Yogev en 2013-14, s'est soldée par un échec en raison des exigences exorbitantes des syndicats en contrepartie de leur accord aux ajustements structurels. Les principales dispositions de la loi sur le secteur de l'électricité adoptée en 1996 pour encourager la concurrence en séparant les activités de production, de la transmission et de la distribution n'ont pas encore été mises en œuvre, même si cette loi a tout de même permis la création d'une autorité de régulation indépendante, la Public Utilities Authority – Electricity (PUA), qui est responsable de la fixation du prix de l'électricité après examen des coûts correspondants, de la définition et du maintien des normes de qualité du service, et de l'octroi des licences de production. L'intégration verticale de l'IEC réduit fortement la transparence et empêche l'évaluation et le suivi des coûts des différentes activités (PUA, 2014a), ce qui nuit aux efforts visant à détecter les subventions croisées entre la production, le transport et la distribution d'électricité, qui sont illégales.

Bien que la concurrence des producteurs privés indépendants d'électricité soit autorisée depuis 1996, celle-ci tarde à se matérialiser, retardée par la nécessité d'élaborer les réglementations techniques pour régir leurs activités et, depuis 2010, par les problèmes d'approvisionnement en gaz égyptien (OECD, 2011b). C'est seulement après la récente mise en service du champ gazier de Tamar que la part de marché des producteurs privés indépendants a atteint une part, encore modeste, de 17 % de la production en 2014 (graphique 1.22, partie B). La concurrence des acteurs privés reste confrontée à de nombreux obstacles, tels que l'incertitude liée au contrôle du réseau par l'IEC. Le développement des producteurs privés indépendants pâtit également des contrats à long terme sur le marché gazier, avec des clauses d'achat ferme (*take-or-pay*) qui obligent les clients à acheter le gaz en grandes quantités. Le gaz doit être intégralement payé, même s'il n'est pas entièrement consommé, ce qui constitue donc un obstacle financier au développement de la concurrence.

Les tentatives de réforme du secteur de l'électricité, et d'IEC en particulier, devraient reprendre de toute urgence, malgré l'échec de 2013-14. L'augmentation graduelle de la concurrence des producteurs privés indépendants et la part croissante des énergies renouvelables dans la production réduiront inévitablement la part de marché et les résultats d'IEC. D'après certains scénarios, sa part de la production d'électricité tomberait à 60 % d'ici à 2020 (graphique 1.22, partie B). Par conséquent, le risque d'une nouvelle détérioration de sa situation financière ne doit pas être sous-estimé, et de nouveaux retards dans la mise en œuvre des réformes augmenteraient les coûts d'ajustement pour le contribuable. Par ailleurs, il importe d'éviter tout retour en arrière sur les réformes passées,

notamment d'affaiblir l'indépendance de la Public Utilities Authority, comme le prévoit le projet de loi sur les arrangements économiques associé au budget 2015-16, qui envisage de subordonner l'autorité de régulation au ministère des Infrastructures nationales et de l'Énergie.

Eu égard aux difficultés rencontrées par le passé pour réformer le secteur de l'électricité, les autorités pourraient opter pour un changement par étape en commençant par améliorer la transparence de la gestion d'IEC et par réduire sa fragilité financière. Pour obtenir cette transparence, condition indispensable à l'évaluation du besoin de rationaliser les différents segments du marché, il serait utile de restructurer IEC pour en faire une société de holding dotée de plusieurs filiales séparées (construction des centrales, production d'électricité, transport et distribution), suivant les recommandations de la PUA (PUA, 2014a). Cela faciliterait également la surveillance des coûts de la société dans ses différentes activités et la détection des subventions croisées. La gouvernance d'entreprise d'IEC doit également être examinée de manière à en améliorer la situation financière, ce qui appellera à une réduction de l'influence des comités de travailleurs sur la gestion de l'entreprise garantir la rationalisation requise.

Parmi les réformes nécessaires dans le secteur de l'électricité figure également la séparation de la production, du transport et de la distribution d'électricité, avec la création d'un opérateur indépendant pour le réseau national. Le recours aux contrats *Take-or-Pay* sur le marché gazier pourrait être réduit et/ou un marché secondaire pourrait être créé pour permettre aux producteurs d'électricité de revendre le gaz acheté sur le marché primaire et non consommé. Les autorités pourraient stimuler la concurrence du côté de l'offre en introduisant un marché de gros de l'électricité (Joskow, 2008). De telles réformes, si elles sont bien conçues, peuvent donner d'excellents résultats dans les petites économies, comme l'illustre le cas de certaines régions d'Australie, de Nouvelle Zélande et d'Europe du Nord. Pour bien fonctionner, les marchés de gros de l'électricité doivent, par exemple, comporter un nombre suffisant de producteurs aucun n'occupant une position dominante. L'entreprise IEC pourrait donc être contrainte de céder quelques centrales.

Ces réformes pourraient permettre de réaliser des gains de productivité et réduire le coût et le prix de l'électricité, même s'il se peut que ces effets ne se fassent ressentir qu'à plus long terme. À court terme, l'intensification de la concurrence permettra non seulement d'obtenir des gains de productivité, mais contraindra également IEC à rationaliser sa gestion et à réduire son endettement, ce qui pourrait faire monter les prix s'ils sont artificiellement faibles, comme le suggèrent certaines études (World Bank, 2010). L'augmentation de 30 % entre 2011 et 2013 liée à la crise de l'offre de gaz égyptien a été en grande partie annulée en 2015, et les prix sont de nouveau faibles par rapport à la moyenne de l'OCDE (graphique 1.22, parties C et D).

Mise en place d'un marché du gaz naturel efficient

Le marché du gaz naturel vient seulement de prendre de l'ampleur en Israël, avec la découverte en 2009 et 2010 de réserves de gaz naturel très importantes au large des côtes dans sa zone économique exclusive. Ces réserves, actuellement estimées à plus de 900 milliards de mètres cubes, sont suffisantes pour assurer la fourniture du pays pendant plusieurs décennies, sur la base d'une consommation annuelle d'environ 8 milliards de mètres cubes en 2013. Toutefois, les dispositions régissant le secteur du gaz naturel ne sont pas favorables à la concurrence, dans la mesure où la production est placée

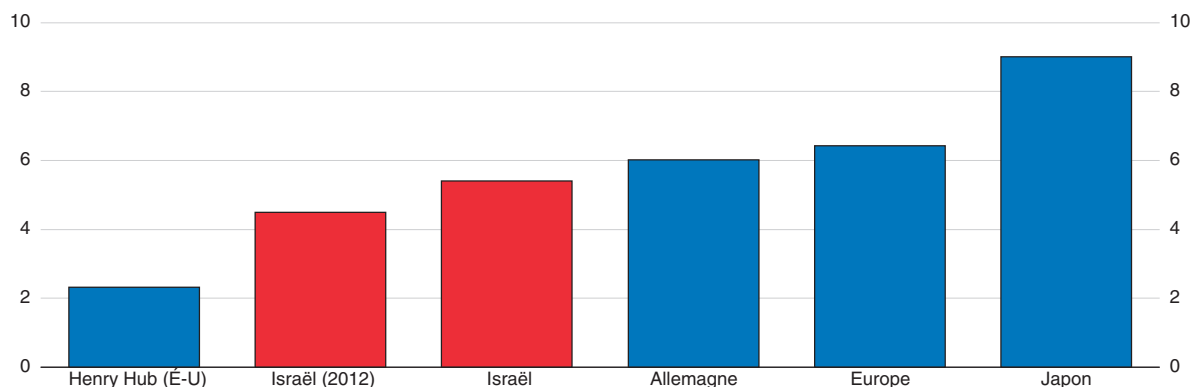
sous le contrôle effectif d'un consortium de sociétés privées, Noble-Delek, qui se trouve en position de monopole. Ce consortium détient la majeure partie des ressources récupérables identifiées, notamment les deux importants champs gaziers de Tamar (305 milliards de mètres cubes) et Leviathan (470 milliards de mètres cubes). Tamar répond à plus de 95 % de la demande actuelle du pays, tandis que Leviathan et quelques autres champs plus petits (Karish et Tanin) doivent encore être développés.

Du côté de la demande, le marché est également petit et peu dynamique, les producteurs d'électricité utilisant environ 80 % de l'offre et les grandes sociétés industrielles les 20 % restants. Par ailleurs, le pays manque d'infrastructures de distribution, ce à quoi les autorités s'efforcent de remédier. Le développement de circuits régionaux de distribution est lent, toutefois, et l'accès au gaz naturel par les petites entreprises est entravé par de nombreux obstacles bureaucratiques, tels que les complexités liées à l'aménagement du territoire, les problèmes dans la définition et l'application des normes de sécurité, le manque de coordination entre les acteurs publics et le manque de ressources des organes chargés de développer le circuit de distribution de gaz (Cohen, 2015). Au début de 2015, à l'exception des producteurs d'électricité, huit entreprises seulement étaient reliées au réseau de gaz naturel sur un marché potentiel d'environ 2 000 entreprises. Dans l'immédiat, aucun projet ne prévoit de relier le réseau gazier aux utilisateurs résidentiels, et le pays n'a pas encore commencé à exporter sa production. De fait, en juin 2013, les autorités ont décidé de plafonner les exportations de gaz à environ 40 % des réserves disponibles, conservant 540 milliards de mètres cubes pour le marché national en vue de sécuriser l'énergie du pays à long terme (State of Israel, 2012). Toutefois, le gouvernement a récemment lancé une réforme visant à accélérer la connexion des utilisateurs commerciaux au réseau de gaz naturel. Cette réforme devrait avoir un effet positif très marqué sur la productivité, notamment dans le secteur industriel traditionnel.

Malgré le prix relativement faible du gaz par rapport à la norme internationale (graphique 1.23), les contrats de fourniture de gaz de Tamar aux producteurs d'électricité israéliens conclus avec Noble-Delek semblent déséquilibrés et onéreux pour l'économie (PUA, 2014b). Les prix du gaz sont plus élevés que ceux des autres pays autosuffisants en gaz, ou que ceux payés par Israël jusqu'en 2012, à l'époque où le pays importait encore du gaz d'Égypte, et leur formule d'indexation dépend du prix moyen à la consommation en Israël et aux États-Unis, sans prendre en compte les prix mondiaux de l'énergie (pétrole brut, par exemple), et sans plafond, comme il est d'usage pour ce secteur. De ce fait, l'IAA a œuvré pour promouvoir l'apparition de nouveaux producteurs et pour stimuler la concurrence, exigeant l'octroi de nouveaux permis d'exploration et de forage à des entreprises autres que les titulaires de permis actuels (OECD, 2011a). Elle a déclaré que le consortium Noble-Delek était en situation de monopole sur le marché israélien et lui a imposé de changer certains contrats avec ses clients israéliens pour s'assurer que la demande de gaz était suffisante à long terme sur le marché pour justifier le développement de nouveaux champs (IAA, 2012b et 2012c). Surtout, l'IAA a envisagé de contester la légalité du partenariat entre Noble et Delek sur le gisement Leviathan, ouvrant la possibilité de forcer l'une des deux sociétés à céder soit Tamar, soit Leviathan, à un autre opérateur.

Toutefois, le gouvernement a considéré que la volonté de l'IAA de réformer le secteur du gaz naturel comportait des coûts excessifs, risquant de compromettre le développement du gisement Leviathan, en raison de la longue procédure judiciaire résultant de l'opposition de Noble-Delek à la décision de l'IAA, ce qui réduirait les recettes fiscales et limiterait les contrats d'exportation de gaz avec l'Autorité palestinienne, la Jordanie et l'Égypte, malgré

Graphique 1.23. **Prix du gaz naturel**
USD/million de British Thermal Units, octobre 2015



Source : www.quandl.com, Graphiques et prix du gaz naturel ; Interfax, Global Gas Analytics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318012>

leur importance économique et géopolitique considérable. Les retards dans le développement de Leviathan risquent également de ralentir celui d'autres réservoirs moins importants et de décourager l'octroi de nouveaux permis d'exploration et de forage en raison des contraintes sur les exportations et de la taille du marché israélien, trop modeste pour attirer les investisseurs étrangers. Le gouvernement a donc décidé d'utiliser une clause du droit de la concurrence conférant au ministre de l'Économie un droit de veto sur les affaires sensibles ayant des implications stratégiques ou diplomatiques, ce qui a par la suite conduit à la démission du directeur de l'IAA pendant l'été 2015.

Parallèlement, les autorités ont également négocié un accord de compromis avec Noble-Delek en vue d'éviter des retards dans le développement de Leviathan, d'abaisser le prix local du gaz, de lever partiellement les contraintes sur les exportations, et de développer progressivement une structure plus concurrentielle d'approvisionnement en gaz à terme. Le compromis signé en août 2015 vise à augmenter le nombre de fournisseurs sur le marché : l'accord prévoit de céder les plus petits réservoirs de Karish et Tanin à des tiers dans un délai de 14 mois et la participation de Delek dans le champ de Tamar dans un délai de six ans. Noble-Delek doit par ailleurs développer le champ Leviathan d'ici à 2019. D'après le compromis, Tamar sera en mesure d'exporter une partie de sa production. Le prix du gaz sera également réglementé sur le marché local au cours des six prochaines années, avec une nouvelle formule ramenant ce prix de 5.4 USD par MMBtu à 4.7 USD par MMBtu d'ici au 1^{er} janvier 2016 pour les nouveaux contrats, et impliquant le renouvellement des contrats existants d'ici à 2020. Enfin, il est convenu que si Noble et Delek tiennent leur engagement de développer Leviathan, les points clés de cet accord ne seront pas modifiés au cours de la prochaine décennie de manière à stabiliser le cadre réglementaire de ce secteur.

Cet accord de compromis doit être mis en œuvre. À court terme, faute de l'arrivée de nouveaux concurrents et du développement de nouveaux champs gaziers, il semble difficile de promouvoir efficacement la concurrence. Une réglementation temporaire des prix est également nécessaire jusqu'à ce qu'une concurrence suffisante prévale sur le marché gazier local. Toutefois, les autorités doivent s'assurer que ce contrôle des prix ne devient pas permanent et que les infrastructures nécessaires à un marché concurrentiel (telles qu'une capacité suffisante en termes de gazoducs ou d'installations de stockage) sont bien développées. Les géologues estiment que des réserves gazières plus importantes, et sans

doute des réserves pétrolières, restent à découvrir, même si leur importance est difficile à évaluer. De réelles possibilités d'investissement existent, et elles ne doivent pas être contrecarrées par un contrôle dissuasif des prix et par une réglementation incertaine, dans la mesure où les investisseurs ont besoin de bénéficier de perspectives de rentabilité claires avant d'engager des investissements onéreux à long terme. La levée des obstacles limitant la demande de gaz naturel serait également utile. De ce point de vue, les mesures annoncées récemment pour le développement du circuit de distribution de gaz et la simplification des procédures réglementaires pour offrir aux entreprises locales un accès rapide à ce réseau sont les bienvenues. Par ailleurs, la réglementation des exportations de gaz doit faire l'objet d'un examen minutieux pour s'assurer qu'elle ne ralentisse pas le développement du marché. D'après le comité Tzemach, les restrictions aux exportations israéliennes sont plus strictes que dans la plupart des autres pays (State of Israel, 2012). L'arrivée de nouveaux investisseurs étrangers doit être encouragée pour promouvoir le développement des ressources en gaz naturel du pays. De fait, Israël n'a pas les compétences suffisantes dans ce domaine, et les investissements étrangers nécessitent que ces investisseurs soient autorisés à exporter.

Toutefois, il existe également de nombreux autres gisements potentiels d'énergies fossiles partout dans le monde, ce qui pourrait réduire l'incitation d'investir en Israël quel que soit le régime réglementaire, d'autant plus que cette énergie a toutes les chances d'être soumise à la taxe sur le carbone. Un exemple typique est donné par la découverte récente du champ gazier de Zohr dans les eaux égyptiennes, qui semble environ 40 % plus grand que Leviathan. Le développement de ce réservoir pourrait donc avoir d'importantes implications pour le développement du gaz israélien en réduisant potentiellement les options d'exportation et en intensifiant la concurrence régionale dans ce secteur. En revanche, la découverte de ce nouveau champ gazier pourrait également favoriser un resserrement de la coopération régionale dans le secteur du gaz dans le but de faciliter le financement conjoint des infrastructures nécessaires à l'exportation.

Recommandations pour la promotion de la concurrence dans l'économie

Améliorer le cadre juridique et appliquer le droit de la concurrence

- Améliorer le programme de clémence vis-à-vis des entreprises et durcir les sanctions financières pour les infractions pénales.
- Créer des autorités de régulation indépendantes dans les secteurs des télécommunications, des services postaux et du gaz, avec des mandats clairement définis.
- Veiller à ce que la réduction prévue de la charge réglementaire s'appuie sur des études d'impact réglementaire de qualité.

Rendre plus efficace l'intervention des pouvoirs publics

- Poursuivre la réforme et la privatisation des entreprises publiques dans le but de stimuler la concurrence.
- Améliorer la transparence sur le coût des obligations de service public des entreprises publiques dans les comptes publics et les états financiers des entreprises.
- Accélérer le rythme de la réforme des marchés publics dans le but de rationaliser et de standardiser les procédures d'achat, de centraliser les commandes et de promouvoir la gestion électronique des achats. Étendre cette réforme aux collectivités locales.

Recommandations pour la promotion de la concurrence dans l'économie (suite)

Lever les barrières à l'importation

- Une nouvelle baisse des tarifs douaniers et mise en œuvre accélérée des recommandations du Comité Lang sur l'abaissement des obstacles non tarifaires : simplifier les procédures d'importation et aligner les normes appliquées aux importations sur celles appliquées par les autres économies développées.
- Lever les obstacles imposés aux prestataires de services étrangers : prolonger la durée maximale du visa initial pour les travailleurs détachés des entreprises étrangères ; assouplir les restrictions sur les achats immobiliers par des étrangers ; et abolir les conditions de séjour largement imposées aux dirigeants d'entreprises.

Renforcer la concurrence dans le secteur agro-alimentaire

Réforme de la politique agricole, et abaissement des barrières commerciales dans le secteur alimentaire

- Remplacement du système de quotas, des prix garantis et des tarifs douaniers par des versements directs aux agriculteurs.
- Réduire le contrôle de l'État sur la distribution de facteurs de production, en commençant par une réduction des formalités administratives qui pèsent sur l'achat et la vente de terrains agricoles et de métairies.
- Nouvel abaissement des tarifs douaniers et des obstacles non douaniers, en particulier par l'adoption des procédures d'importation de l'Union européenne sur les denrées alimentaires non sensibles ainsi que des normes de l'Union européenne pour les produits agricoles sensibles.

Résoudre les problèmes de concentration et de réglementation dans la chaîne l'agroalimentaire

- Appliquer avec rigueur la loi sur la promotion de la concurrence dans le secteur alimentaire au niveau local, et l'évaluer à l'issue d'un délai suffisant.
- Éliminer les contraintes réglementaires à l'ouverture de nouveaux magasins, la protection dont bénéficient les entreprises existantes et les restrictions particulières à l'ouverture de nouveaux supermarchés. Envisager l'examen des dispositions anticoncurrentielles dans le secteur alimentaire, en utilisant éventuellement le Manuel pour l'évaluation de la concurrence élaboré par l'OCDE.

Promouvoir la concurrence au sein du secteur bancaire

- Encourager l'entrée de nouveaux concurrents dans les activités de banque de réseau, y compris d'établissements de crédit non bancaires, en veillant à assurer un contrôle prudentiel et une réglementation de protection du consommateur appropriés.
- Finaliser les améliorations au système de notation de crédit. Apporter les changements requis pour favoriser le développement des cartes à débit immédiat. Séparer les sociétés de cartes de crédit des deux plus grandes banques. Créer un système d'assurance des dépôts.

Améliorer l'efficacité des industries de réseau

Moderniser le service postal

- Poursuivre les réformes du marché postal qui doit être plus largement ouvert aux sociétés privées, renforcer l'autonomie de gestion de l'opérateur public, Israel Postal Company (IPC), et procéder à sa privatisation partielle.
- Introduire un mécanisme de financement pour financer l'obligation de service universel grâce à un fonds de compensation financé par l'ensemble des opérateurs postaux.

Améliorer la réglementation des transports, notamment dans le secteur ferroviaire

- Accroître la concurrence dans les activités de maintenance pour le matériel roulant. Séparer la gestion des infrastructures du réseau ferroviaire de l'exploitation du service de transport de passagers. Attribuer les droits d'exploitation des services ferroviaires par le biais d'appels d'offres réguliers

Recommandations pour la promotion de la concurrence dans l'économie (suite)

- Assouplir les réglementations régissant la répartition des créneaux de décollage et d'atterrissage et permettre aux compagnies aériennes de les échanger entre elles.

Poursuivre la réforme du secteur de l'électricité

- Transformer IEC en société de holding dotée de plusieurs filiales séparées exerçant différentes activités, et créer un opérateur d'infrastructures distinct.
- Créer un marché de gros de l'électricité doté d'un nombre suffisant de producteurs, en veillant à ce qu'aucun d'entre eux ne se trouve en position dominante. Céder ou privatiser quelques centrales d'IEC au besoin.

Créer les conditions du développement d'un marché du gaz naturel efficient

- Mettre en œuvre l'accord de compromis négocié entre le gouvernement et les sociétés privées Noble-Delek, pour assurer le développement du champ gazier Leviathan et des infrastructures nécessaires à l'introduction de la concurrence sur ce marché à l'avenir. Éviter l'introduction d'un contrôle des prix permanent dans le gaz naturel.
- Accélérer le développement des circuits de distribution gaziers régionaux de manière à promouvoir la demande intérieure en clarifiant les normes applicables et en améliorant la coordination entre les agences responsables. Créer une autorité de régulation sectorielle indépendante. Envisager d'assouplir les restrictions à l'exportation.

Bibliographie

- Alemani, E. C. Klein, I. Koske, C. Vitale and I. Wanner (2013), "New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1104, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>.
- Avissar, I. (2015), "BoI: Household Current Account Fees Sharply Down", *Globes*, 16 July, www.globes.co.il/en/article-boi-household-current-account-fees-sharply-down-1001053902.
- Avner, O. (2012), "Geographic Concentration on Local Levels of Competition", Koret-Milken Institute Fellow, November, No. 62, http://mifellows.org/research/EN_S/62-EN-SUM.pdf.
- Bebchuk, L. (2012a), "Corporate Pyramids in the Israeli Economy: Problems and Policies", Report prepared for the Committee on increasing competitiveness in the economy, March, www.financeisrael.mof.gov.il/financeisrael/Docs/En/publications/opinion_2.pdf.
- Bebchuk, L. (2012b), "Control of Financial Firms in Israeli Economy: Problems and Policies", Report prepared for the Committee on increasing competitiveness in the economy, March, http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/FinalReport_ExpertOpinion1.pdf.
- Ben-Israel, A. (2014), "Yair Lapid Mulls More Food Price Controls", *Globes*, 5 November, www.globes.co.il/en/article-lapid-mulls-more-food-price-controls-1000984225.
- BoI (2012), "Interim Report of the Team to Examine How to Increase Competitiveness in the Banking System", Summary, www.boi.org.il/press/eng/120716/120716du.pdf.
- BoI (2013a), *Annual Report – 2012*, Jerusalem. www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/doch2012/main-h.aspx.
- BoI (2013b), *Israel's Banking System – Annual Survey, 2012*, Jerusalem, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/skira12.aspx.
- BoI (2014a), *Annual Report – 2013*, Jerusalem. www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/DochBankIsrael2013.aspx.
- BoI (2014b), *Israel's Banking System – Annual Survey, 2013*, Jerusalem, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/skira13.aspx.
- BoI (2015a), "The Bank of Israel Publishes Guidelines for the Introduction of Debit Cards in Israel", www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/30-06-2015-DebitCard.aspx.

- BoI (2015b), "Remarks by Supervisor of Banks Dr. Hedva Ber at the Calcalist Newspaper's Annual Conference", 01/09, www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/01-09-2015-BankingSupervisorBerSpeech.aspx.
- Capobianco, A. and M. Chiasson (2015), "Taking Stock of Current Approaches to the Oligopoly problem", *Journal of Antitrust Enforcement*, forthcoming.
- Cohen, H. (2015), "Bureaucracy Blocks the Gas", *Globes*, 27 January, www.globes.co.il/en/article-the-bureaucratic-gas-blockage-1001004598.
- GAIN (2014), "Retail Foods – Israel", Global Agricultural Information Network, 2/3, http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Retail%20Foods_Tel%20Aviv_Israel_2-3-2014.pdf.
- GCR (Global Competition Review) (2014), *The Handbook of Competition Enforcement Agencies 2014*, <http://globalcompetitionreview.com/rating-enforcement>.
- IAA (2012a), "The Credit Card Switch in Israel", www.antitrust.gov.il/files/site/Credit_card_switch_in_Israel.pdf.
- IAA (2012b), "The General Director of Restrictive Trade Practices Declares the Partners in the Natural Gas Reservoir 'Tamar' to have a Monopoly on Israel's Natural Gas Supply", IAA press release. November, www.antitrust.gov.il/files/32858/Natural%20gas.pdf.
- IAA (2012c), "Exemption Terms for the Agreements between 'Tamar' Partners and the Israel Electric Corporation, Dalia and Edeltech", IAA press release, June, www.antitrust.gov.il/files/32859/Tamar.pdf.
- IAA (2014a), "294 Supermarkets are Located in Concentrated Areas; 83 percent of them Belong to the Two Largest Food Retail Chains", IAA press release, 26 November, www.antitrust.gov.il/files/33413/Geographic%20concentration_112014.pdf.
- IAA (2014b), *Annual Report on Competition Policy Development in Israel – 2013*, June, www.antitrust.gov.il/files/33192/OEC_Annual_Report_2013.pdf.
- IAA (2014c), "Increasing Competition and Efficiency in the Payment Card Industry", February, www.antitrust.gov.il/files/33129/payment_cards_press_releas.pdf.
- ICLG (2015), "Israel – Public Procurement 2015", *International Comparative Legal Guide*, www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2015/israel.
- Joskow, P.L. (2008), "Lessons Learned From Electricity Market Liberalization", *The Energy Journal*, Special Issue, the Future of Electricity: Papers in Honor of David Newbery, <http://economics.mit.edu/files/2093>.
- Koźluk, T. (2014), "The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design: Results from the OECD Questionnaire", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1178, OECD Publishing, Paris, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jxrjnbnm8v.pdf?expires=1436190118&id=id&accname=guest&checksum=32A7D33C1B0C00A7CDCD03BB9C1DDAC9.
- Lin, C., Y. Ma, and F.M. Song (2010), "Bank Competition, Credit Information and Bank Efficiency", Paper presented at sixth annual conference of the Asia Pacific Economic Association, www.researchgate.net/publication/267218768_Bank_Competition_Credit_Information_Sharing_andBanking_Efficiency__Bank_Competition_Credit_Information_Sharing_and_Banking_Efficiency.
- Meggison, W. (2011), "Global Trends in Privatisation: Lessons for Maximising Economic Gains", presentation at a business roundtable, 8 August, <http://nzinitiative.org.nz/shop/Library+by+type/Global+Trends+in+Privatisation%3A+Lessons+for+Maximising+Economic+Gains.html>.
- OECD (2001), "Promoting Competition in the Postal Services", Policy Brief, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/regreform/sectors/34343050.pdf.
- OECD (2010), *Review of Agricultural Policies – Israel 2010*, OECD Review of Agricultural Policies, OECD Publishing, Paris, <http://pac-files.oecd.org/acrobatbook/5110011e.pdf>.
- OECD (2011a), *Competition Law and Policy in Israel 2011*, Competition Law and Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/competition/sectors/50104572.pdf.
- OECD (2011b), *OECD Economic Surveys: Israel*, OECD Publishing, Paris, www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-israel-2011_eco_surveys-isr-2011-en;jsessionid=942d468bb17kh.x-oecd-live-03.
- OECD (2011c), *Corporate Governance in Israel 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097698-en>.
- OECD (2013a), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, OECD Publishing, Paris, www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9213011e.pdf?expires=1436191395&id=id&accname=ocid84004878&checksum=05319ED9083CF0C13421AFBC8750067F.

- OECD (2013b), "Roundtable on Ex Officio Cartel Investigations and the Use of Screens to Detect Cartels. Note by Israel," www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf.
- OECD (2013c), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2013-en.
- OECD (2013d), "Roundtable on Competition Issues in Food Chain Industry. Note by Israel," www.antitrust.gov.il/files/site/OECD_Roundtable_on_competition_in_food_chain_102013.pdf.
- OECD (2014a), "Towards Public Procurement Performance Indicators: First Set of Indicators", [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2014\)5&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2014)5&docLanguage=En).
- OECD (2014b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2014-en.
- OECD (2014c), *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2014d), "Wireless Market Structures and Network Sharing", *OECD Digital Economy Papers*, No. 243, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxt46dzl9r2-en>.
- OECD (2014e), Policy roundtable on Airline Competition – Submission by the Israel Antitrust Authority, June, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD\(2014\)61&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD(2014)61&docLanguage=En).
- OECD (2015a), "Recommendation of the Council on Public Procurement", 18 February, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=320&InstrumentPID=348&Lang=en&Book=False>.
- OECD (2015b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015: OECD Countries and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2015-en.
- OECD (2015c), *OECD Economic Surveys: France*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2015-en.
- PUA (2014a), "The Response of the Electricity Authority to the Recommendations of the Steering Committee for Examination of the Electricity Reform", English translation of a letter of the Chairwoman of the Public Utility Authority – Electricity, June, 12.
- PUA (2014b), "Agreements for the Purchase of Natural Gas which have been Submitted to the Electricity Authority for Approval – Market failure in the Israeli Natural Gas Sector", English translation of a letter of the Chairwoman of the Public Utility Authority – Electricity, 15 December.
- Regev, Eitan and Gilad Brand (2015), "Causes for Widening Productivity Gaps between Israel and the OECD – A multiannual comparison at the branch level", in Dov Chernihovski and Avi Weiss (Eds.), *State of the Nation Report – Society, Economy and Policy in Israel 2015*, Taub Center for Social Policy Studies in Israel.
- Shifan, Y. and N. Sharaby (2006), "Competition in Bus Public Transport in Israel", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, www.worldtransitresearch.info/research/450/.
- Sharabi, N., Y. Shifan, R. Ishaq and D. Balasha (2012), "Public Transport Development – Strategic Plan", Report of the Ministry of Finance and Ministry of Transport (in Hebrew), December.
- State of Israel (2012), "The Recommendations of the Inter-Ministerial Committee to Examine the Government Policy Regarding Natural Gas in Israel", (Tzemach Committee), September, <http://energy.gov.il/English/Subjects/Natural%20Gas/Documents/pa3161ed-B-REV%20main%20recommendations%20Tzemach%20report.pdf>.
- State of Israel (2014a), "Report on the Government Companies, 2013", Government Companies Authority, Report 53, April.
- State of Israel (2014b), "Report of the Committee to Increase Competition and Reduce Import Barriers", (Lang Committee), November, unofficial translation of the Executive Summary provided by the authorities.
- State of Israel (2014c), "The Committee for Examining the Tariffs of the Postal Company and the Postal Bank and their Services. Chapter A – the Committee Recommendations" (Reich Committee), April, unofficial translation of the Executive Summary provided by the authorities.
- Tsai, H., Y. Chang and P.-H. Hsiao (2011), "What Drives Foreign Expansion of the Top 100 Multinational Banks? The Role of the Credit Reporting System", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 35, Issue 3, March, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378426610002360.

- Van Dijk (2013), "A Comparison of the Tariffs of Retail Banking in Israel and in Thirteen Countries", February, Van Dijk Management Consultants, Brussels, www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/ביניל2014שיוואה2014נספח.pdf.
- World Bank (2010), *Study of Israel Electric Corporation's Tariffs and Financial Situation*, World Bank report submitted to the Israel Electric Corporation, Washington, DC.
- World Bank (2014), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency. Economy Profile Israel*, Washington, DC: World Bank Group, www.doingbusiness.org/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/ISR.pdf.
- Wrigley, N. and M. Lowe (2010), "The Globalisation of Trade in Retail Service", Report commissioned by the OECD Trade Policy Linkages and Services Division for the OECD Experts Meeting on Distribution Services, Paris, 17 November, www.oecd.org/tad/services-trade/46329746.pdf.
- WTO (2014), *World Tariff Profiles 2014*, World Trade Organisation, Geneva, www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles14_e.pdf.

Chapitre 2

Améliorer le système de retraite et le bien-être des retraites en Israël

Fort d'une croissance démographique encore dynamique, Israël est un pays jeune, qui commence toutefois à faire face aux conséquences du vieillissement de sa population. Le système de retraite reposant largement sur l'épargne-retraite privée obligatoire, il pèsera moins lourd à long terme sur les finances publiques. Cela étant, des questions se posent quant à son équité compte tenu du caractère régressif de certaines de ses dispositions fiscales, à sa capacité à protéger efficacement les personnes âgées les plus vulnérables, parmi lesquelles le taux de pauvreté est élevé comme dans le reste de la population, et à son efficacité à protéger et à valoriser l'épargne-retraite ainsi constituée pour garantir des pensions suffisantes. Le présent chapitre examine la marche à suivre pour que les autorités puissent répondre à ces questions en renforçant le rôle protecteur des pensions de base, en encourageant les gens à travailler plus longtemps et en améliorant l'équité et l'efficacité du second pilier du système de retraite.

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.

Israël n'échappera pas aux conséquences du vieillissement démographique. La population vieillira certes à un rythme moins rapide que celui observé en moyenne dans la zone OCDE, mais le taux de dépendance des personnes âgées progresse depuis 2010 et cette hausse devrait accélérer au cours des années à venir. Le pays est financièrement bien armé pour résister à cette évolution grâce aux réformes mises en œuvre depuis le milieu des années 90. Ces réformes ont permis de résorber les déficits actuariels élevés que les régimes de retraite créés dans le cadre d'accords entre employeurs et salariés commençaient à accuser dans les années 80 et 90, de rétablir la viabilité financière à long terme du système de retraite et de le préparer à affronter les changements démographiques à venir. La mise en place d'un système d'assurance obligatoire privé à cotisations définies s'est traduite par une diminution de la participation de l'État au financement des retraites. De ce fait, les dépenses publiques totales au titre des pensions sont relativement faibles et ont été contenues au cours de la décennie écoulée.

Le taux de pauvreté des personnes âgées reste cependant l'un des plus élevés de la zone OCDE et n'a guère reculé ces dernières années. Pour garantir des pensions suffisantes, il est indispensable de faire face au risque de longévité et, compte tenu du rôle important des régimes de retraite privés, de prendre des mesures adaptées en prévision d'éventuelles turbulences sur les marchés financiers. Il pourrait par exemple être envisagé de favoriser une nouvelle hausse du taux d'emploi des seniors, même s'il a déjà progressé, de rendre la gestion de l'épargne-retraite privée plus efficiente et de dissuader les institutions financières d'adopter un comportement de recherche de rente aux dépens des ménages.

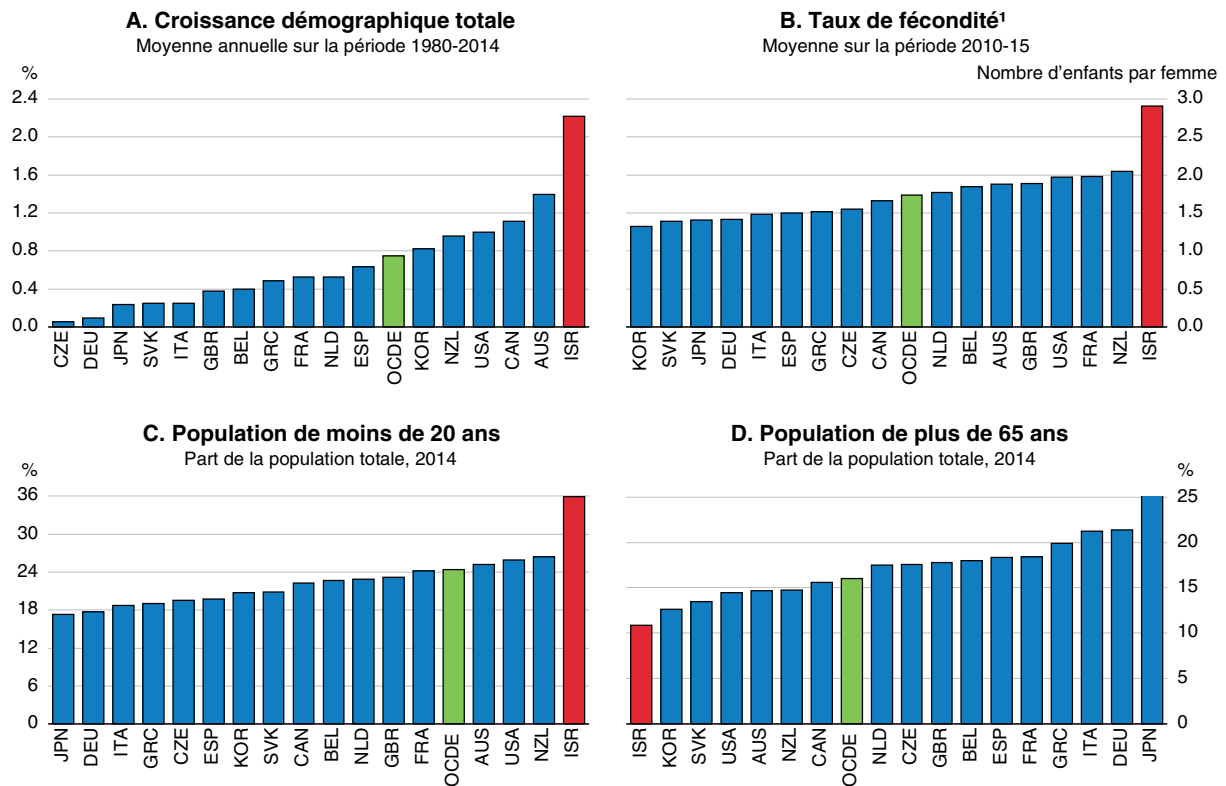
Ce chapitre analyse le système de retraite et propose des pistes d'amélioration. Après un examen de la situation démographique du pays et des principales caractéristiques du système, il évalue sa viabilité à long terme, examine sa capacité à prévenir la pauvreté parmi les personnes âgées et, plus généralement, apprécie son équité et son efficacité, mesurées d'après sa capacité à garantir à chacun une pension de retraite suffisante.

Face au vieillissement de sa population, Israël a profondément réformé son système de retraite

Le pays entre dans une phase de vieillissement démographique qui reste pour l'heure modéré

Israël est un pays jeune, qui a donc longtemps bénéficié d'une solide croissance démographique. Stimulée par un taux de natalité élevé et une forte immigration, cette croissance a été plus rapide que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.1, parties A et B). En 2013, plus de 35 % de la population étaient âgés de moins de 20 ans, ce qui est un pourcentage élevé comparativement à ce qui est observé dans le reste du monde, tandis qu'à 10 % seulement, le pourcentage de personnes de plus de 65 ans était très faible (parties C et D). Toutefois, la situation évolue, même si cette évolution se produit un peu plus tardivement qu'ailleurs. Israël se trouve désormais à l'aube d'un changement démographique qui se traduit par le vieillissement progressif de sa population : depuis 2010, le taux de dépendance

Graphique 2.1. Indicateurs démographiques



1. Fécondité totale (nombre d'enfants par femme), scénario moyen.

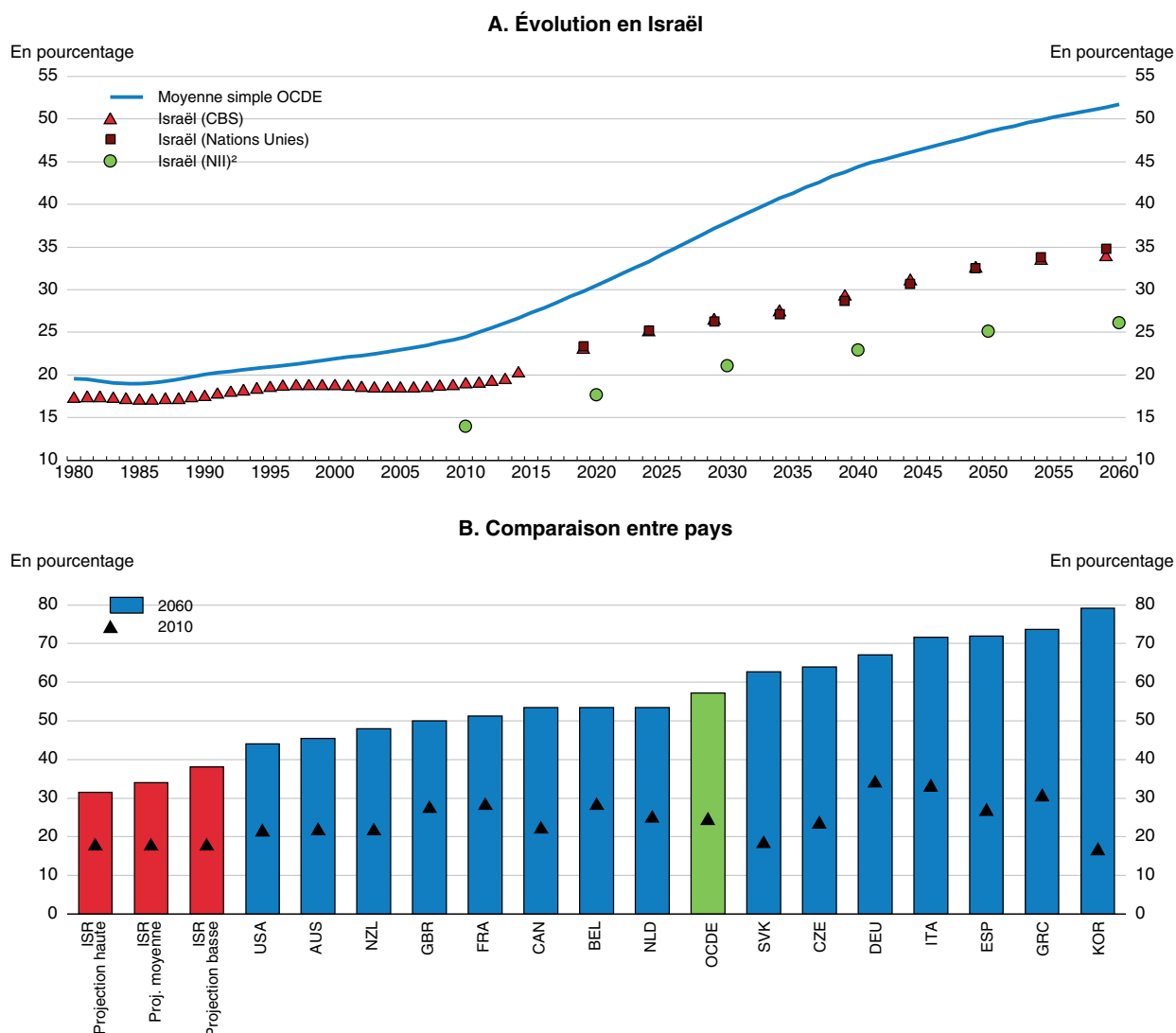
Source : OCDE, Base de données des statistiques démographiques ; Nations Unies (2015), World Population Prospects: The 2015 Revision.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318024>

des personnes âgées, qui rapporte le nombre de personnes âgées (de plus de 65 ans) à la population d'âge actif (20-64 ans) connaît une hausse appelée à s'accélérer.


Dans le cadre de récents travaux de recherche démographiques, le Bureau central des statistiques (Central Bureau of Statistics, CBS), les Nations Unies et l'Institut d'assurance nationale (National Insurance Institute, NII) ont tous constaté que le nombre de retraités israéliens allait augmenter fortement au cours des décennies à venir (Paltiel et al., 2012 ; NII, 2014a). Le taux de dépendance des personnes âgées devrait pratiquement doubler entre 2010 et 2060 et passer ainsi de 19 % à 36 % (graphique 2.2, partie A). Comme dans d'autres pays, cette évolution s'explique en partie par le fait que l'espérance de vie devrait augmenter de 8 à 11 ans au cours de cette période. De plus, le taux de natalité des communautés haredim et arabe devrait diminuer et celui des Juifs non haredim se stabiliser, même si la natalité est appelée à rester forte. La population israélienne, qui comptait plus de 8 millions d'habitants en 2014, pourrait quasiment doubler à l'horizon 2060, même en l'absence de vague d'immigration.

Les prévisions démographiques, certes imprécises par nature, laissent penser qu'Israël va connaître un vieillissement démographique nettement moins rapide que les autres pays de l'OCDE (graphique 2.2, partie B). Le taux de dépendance des personnes âgées, qui pourrait atteindre environ 35 % en 2060, devrait rester le taux le plus faible de la zone OCDE. De plus, il devrait connaître une hausse moins brutale par rapport à son niveau de 2010 qu'en moyenne dans la zone OCDE. Le rythme du vieillissement reste modéré

Graphique 2.2. Taux de dépendance des personnes âgées¹

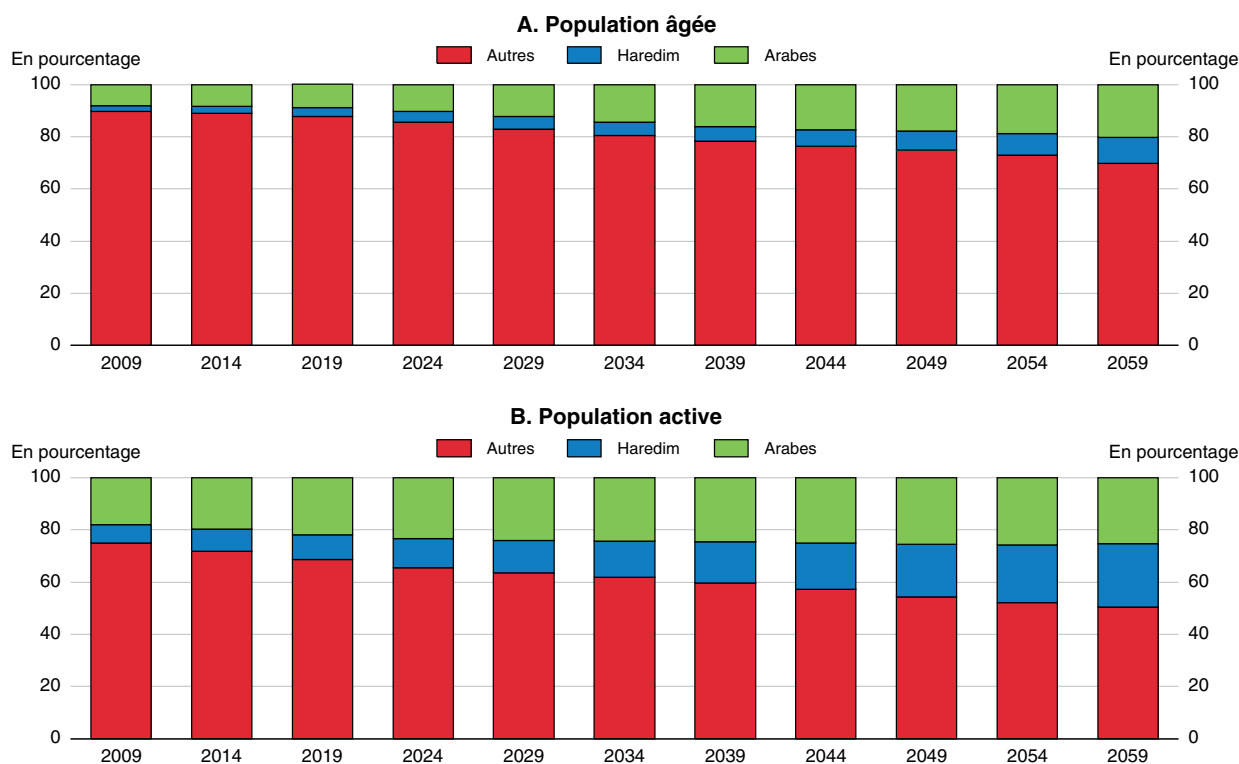
1. Personnes âgées (65 ans et plus) en pourcentage de la population d'âge actif (20-64).

2. L'Institut d'assurance nationale retient, pour définir le taux de dépendance des personnes âgées, un seuil de 67 ans au lieu de 65 ans. Source : NII (2014), *Annual Survey 2013* (en hébreu) ; A. Paltiel et al. (2012), « Long-Range Population Projections for Israel: 2009-59 », CBS Demography and Census Department ; Nations Unies (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318037>

même lorsqu'il est évalué sur la base d'autres hypothèses, par exemple d'une chute de la fécondité plus forte, retenues dans d'autres scénarios. Au demeurant, il pourrait être freiné par de nouvelles entrées d'immigrants, comme cela s'est déjà produit par le passé.

Sur le plan démographique, Israël se singularise par la persistance d'un taux de fécondité élevé au sein des communautés haredim et arabe, qui comptent également une proportion de pauvres nettement plus forte que le reste de la population. La part de ces communautés au sein de la population de plus de 65 ans devrait passer de 10 % à 30 % à l'horizon 2060, tandis que leur part au sein de la population d'âge actif (20 à 64 ans) devrait passer de 30 % à 50 % (graphique 2.3). Cette évolution doit être prise au sérieux en raison de ses conséquences sur le système de retraite – et des problèmes qu'elle risque d'entraîner à ce niveau. Ces communautés, qui affichent un taux d'emploi faible, contribuent peu au

Graphique 2.3. **Évolution démographique : composition par communauté¹**

1. Part de chaque communauté au sein du groupe d'âge indiqué par rapport à la population de ce groupe d'âge, toutes communautés confondues.

Source : CBS, Prévisions démographiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318045>

financement des retraites du premier pilier comparativement aux pensions qu'elles perçoivent, et ces pensions de vieillesse du premier pilier représentent une forte proportion du revenu dont bénéficient leurs membres retraités.

Un système de retraite à cotisations définies est entré en vigueur

Depuis 1995, les autorités ont mis en œuvre une série de réformes ambitieuses pour améliorer le système de retraite, qui repose sur deux piliers. Les pensions de base sont administrées par le NII et complétées par un second pilier, qui est un régime de retraite privé professionnel financé par capitalisation. Il est également possible de constituer une épargne-retraite en dehors de ces deux régimes. Les réformes ont été engagées par étapes jusqu'en 2008 et devaient atteindre trois objectifs. Elles devaient en premier lieu remédier aux défauts de conception de l'ancien système de retraite privé – il s'agissait d'un régime à prestations définies qui reposait sur l'épargne-retraite privée volontaire et était trop généreux à l'égard de ses bénéficiaires, offrant à la fois des rendements garantis par l'État élevés et de généreux avantages fiscaux (Brender, 2009). En deuxième lieu, comme beaucoup d'autres pays, Israël devait anticiper le vieillissement attendu de sa population pour en limiter les conséquences budgétaires et garantir la viabilité financière du système de retraite. Enfin, le troisième grand objectif était de garantir des pensions suffisantes, en d'autres termes de garantir un revenu suffisant aux personnes âgées et de réduire le taux de pauvreté au sein de cette catégorie de la population.

Pour atteindre ces objectifs, les autorités ont choisi de désengager le secteur public de la gestion des pensions professionnelles et de transférer aux individus le risque lié au revenu perçu à la retraite, ont fixé l'obligation d'épargner en vue de la retraite à un niveau élevé et ont allongé la durée de la vie active. Ces mesures ont profondément transformé le second pilier du système de retraite, se sont traduites par un relèvement de l'âge de départ à la retraite et ont également eu des conséquences (limitées) sur le premier pilier.

Déjà relativement faibles, les dépenses au titre du premier pilier ont encore diminué

Conçu pour garantir un revenu minimum aux retraités, le premier pilier est financé sur fonds publics (encadré 2.1). Il permet d'obtenir des prestations de retraite, à savoir une allocation-vieillesse de base et, en cas de décès du conjoint, une allocation de réversion, à compter de dix années de cotisation. Le montant des droits est identique pour tous les bénéficiaires. Un supplément de ressources peut également être versé sous condition de ressources.

Le montant moyen des pensions servies par le NII diminue aussi en part du PIB par habitant depuis 2001 (graphique 2.4, partie C), même s'il est globalement stable depuis le milieu des années 90 lorsque le supplément de ressources est pris en compte (partie D). Cette baisse relative du montant moyen des pensions versées par le premier pilier observée depuis le début des années 2000 s'explique en partie par une nette augmentation du PIB par habitant, elle-même favorisée par la forte hausse du taux d'emploi. Toutefois, le fait que la pension moyenne n'ait été que peu revalorisée depuis 2001 est également dû à la faible croissance du salaire moyen, sur lequel elle était indexée jusqu'en 2005 et qui a diminué en termes réels (partie C). En 2005, le mode d'indexation a changé au profit d'une indexation sur les prix à la consommation. Ce changement n'a eu qu'un effet limité parce que les salaires réels ont peu augmenté, mais il risque d'affaiblir la capacité du premier pilier à remplir son rôle de protection des personnes âgées contre le risque de pauvreté si les salaires réels recommencent à progresser à l'avenir.

De fait, le montant des pensions versées par le premier pilier mesuré par le taux de remplacement futur est faible, notamment parce que les pensions sont indexées sur l'inflation. Ainsi, le taux de remplacement, qui s'établit actuellement à 12 % pour une personne percevant un salaire égal au salaire moyen et à 24 % pour les personnes dont le salaire est égal à 50 % du salaire moyen, correspond à environ la moitié du taux de remplacement moyen calculé pour les pays de l'OCDE dotés d'un système de retraite privé complémentaire obligatoire (tableau 2.1). Ces chiffres sous-estiment légèrement le taux de remplacement actuellement garanti aux salariés modestes parce qu'ils ne tiennent pas compte du supplément de ressources. Cependant, ce supplément n'est pour l'heure versé qu'à un petit nombre de retraités – 22 % en 2013. Ses conditions d'attribution sont en effet restrictives, le plafond de revenu (pensions professionnelles et autres revenus liés au travail) et d'épargne au-delà duquel il n'est pas attribué étant très bas². Il n'est pas accordé lorsque le demandeur possède un véhicule de valeur ou un bien immobilier autre que sa résidence principale (par exemple des terres agricoles).

Le rôle croissant que les pensions versées par le second pilier sont appelées à jouer à l'avenir dans le revenu des retraités (voir ci-après) et les augmentations discrétionnaires des prestations servies par le premier pilier devraient cependant renforcer la protection des personnes âgées contre la pauvreté. L'allocation-vieillesse de base a été revalorisée entre 2007 et 2010 et le supplément de ressources a fait l'objet d'une majoration plus forte encore, mais aucune revalorisation n'est intervenue depuis lors (graphique 2.4, partie D).

Encadré 2.1. Prestations servies par le premier pilier et financement du premier pilier

Le premier pilier du système de retraite sert plusieurs prestations :

- Une allocation-vieillesse de base qui, en janvier 2014, représentait à peine 17 % du salaire moyen pour une personne seule et 25 % pour un couple.
- Un supplément d'ancienneté, qui majore l'allocation de base de 2 % par année de cotisation supplémentaire au-delà de la dixième année. Plafonné à 50 % de l'allocation de base pour les bénéficiaires qui justifient de 35 années de cotisation ou plus, ce supplément s'est établi, en moyenne, à 35 % de l'allocation de base en 2012 (BoI, 2014).
- Une majoration de 5 % en moyenne pour les personnes de 80 ans et plus.
- Un supplément de ressources soumis à condition de ressources.
- Le NII verse également une prestation de vieillesse à la plupart des personnes qui ont immigré en Israël après l'âge de la retraite.

Le premier pilier définit deux âges de la retraite, l'un absolu et l'autre conditionnel. L'âge absolu, fixé à 70 ans pour les hommes et 68 ans pour les femmes (70 ans à l'horizon 2020), permet de percevoir l'allocation de base et le supplément d'ancienneté sans condition de ressources. Les critères de ressources sont appliqués aux personnes qui ont atteint l'âge conditionnel d'ouverture des droits à la retraite (67 ans pour les hommes et 62 ans pour les femmes – cet âge sera porté à 64 ans à l'horizon 2017 si la Knesset approuve ce changement) et qui souhaitent continuer de travailler. Actuellement, les pensions professionnelles n'étant pas prises en compte aux fins d'application des conditions de ressources, 90 % des personnes qui ont dépassé l'âge conditionnel perçoivent la prestation de base (BoI, 2014).

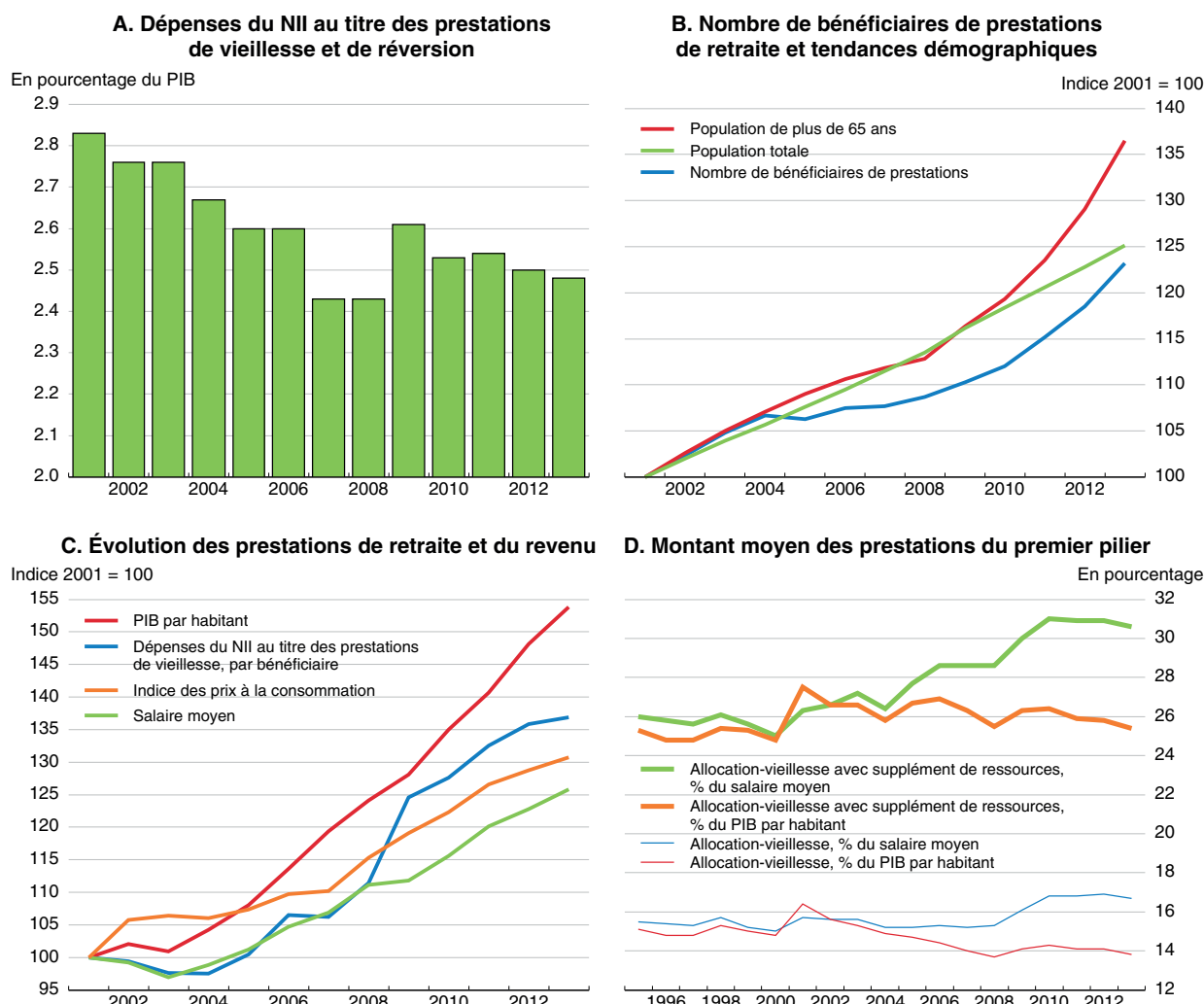
Le NII finance les pensions servies par le premier pilier et les autres prestations sociales à partir de trois catégories de ressources :

- Les cotisations versées par la plupart des résidents israéliens de plus de 18 ans. Elles représentent plus de 50 % des ressources du NII et sont prélevées sur le revenu mensuel plafonné à 43 240 NIS, ce qui représente 4.7 fois le salaire moyen. Relativement faibles pour les revenus inférieurs à 60 % du salaire moyen, elles augmentent nettement au-delà de ce seuil.
- Une dotation de l'État, qui représente 40 % des ressources du NII et finance en partie certaines prestations, notamment l'allocation-vieillesse versée aux personnes qui immigreront en Israël après l'âge de la retraite et le supplément de ressources.

Les intérêts perçus par le NII sur ses réserves financières. Ils constituent environ 10 % de ses ressources. Fin 2013, ces réserves ont atteint 177 milliards NIS, soit 17 % du PIB. Elles sont placées sous forme d'obligations d'État non négociables et portent un intérêt garanti de 5.57 %. Cet intérêt garanti implique le versement d'une autre subvention publique dont le montant, qui s'est élevé à environ 3.5 milliards NIS en 2014 (NII, 2014a), varie selon les périodes en fonction de l'évolution des taux d'intérêt du marché.

Malgré leur niveau relativement modeste, les dépenses du premier pilier ont diminué de 0.4 point de pourcentage en proportion du PIB depuis le début des années 2000, pour se stabiliser à environ 2.5 % du PIB entre 2007 et 2013 (graphique 2.4, partie A). Cette évolution est conforme à la volonté des autorités de voir la part des prestations publiques dans le revenu des personnes âgées diminuer et d'encourager les Israéliens à prendre eux-mêmes des dispositions en vue de leur retraite, en épargnant et en travaillant plus longtemps. L'âge de la retraite étant passé de 60 à 62 ans pour les femmes et de 65 à 67 ans pour les hommes et entre 2004 et 2009, le nombre de personnes faisant valoir leurs droits aux prestations du premier pilier a augmenté plus lentement que le nombre de personnes de plus de 65 ans, qui connaît une accélération depuis 2008 (partie B). Cette tendance devrait se poursuivre sous l'effet du relèvement à 64 ans de l'âge de la retraite pour les femmes à l'horizon 2017, si cette mesure est approuvée par la Knesset.

Graphique 2.4. Retraites servies par le premier pilier



Source : CBS ; NII ; OCDE, Bases de données des perspectives économiques, des statistiques démographiques et des dépenses sociales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318057>

Or, l'impact de ces revalorisations a été compensé par le fait que le pourcentage de retraités qui ouvrent droit au supplément de ressources a diminué de 8 points de pourcentage depuis 2000, ce qui s'explique notamment par le décès de personnes âgées qui avaient immigré depuis l'ex-Union soviétique à la fin des années 90.

Le second pilier joue un rôle central dans le système de retraite israélien

La plupart des réformes engagées depuis le milieu des années 90 ont porté sur la structure du second pilier. Dès 1995, les régimes d'épargne-retraite privés volontaires ont été fermés aux nouveaux adhérents. Ces anciens régimes à prestations définies ont été remplacés par un système d'épargne-retraite à cotisations définies, devenu obligatoire en 2008 (Brender, 2009). Par ailleurs, les régimes à prestations définies de la fonction publique ont également été progressivement fermés entre 2002 et 2004, et les fonctionnaires recrutés depuis lors relèvent du même système que les salariés du secteur privé.

Tableau 2.1. **Taux de remplacement net et brut des pensions de retraite**¹

Taux de remplacement individuel estimé pour 0.5, 1 et 1.5 fois le salaire moyen, 2014

	Régime public (taux brut)			Régime privé obligatoire (taux brut)			Total régimes obligatoires (taux brut)			Total incluant le régime volontaire (taux brut)			Total incluant le régime volontaire (taux net)		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Israël ²	23.5	11.8	7.8	59.2	49.3	32.8	82.7	61.0	40.7	82.7	61.0	40.7	85.7	68.8	50.3
Moyenne des pays de l'OCDE disposant :															
D'un régime public uniquement	63.9	59.1	56.7				63.9	59.1	56.7	63.9	59.1	56.7	76.2	72.4	70.6
D'un régime public et d'un régime privé obligatoire	36.0	20.0	13.2	33.6	34.2	34.8	69.6	54.2	48.0	69.6	54.2	48.0	75.9	60.2	57.4
D'un régime public et d'un régime privé volontaire	58.9	38.2	29.1				58.9	38.2	29.1	80.1	58.7	48.4	89.8	70.5	61.8

1. Le taux de remplacement brut (net) correspond aux droits à pension bruts (nets) divisés par le montant brut (net) du revenu perçu avant la retraite. Le taux de remplacement net tient compte des impôts sur le revenu et cotisations de sécurité sociale acquittés par les travailleurs et les retraités. Pour tous les pays, les hypothèses retenues pour le calcul reposent sur un taux d'inflation de 2 % par an. On suppose que le salaire réel progresse de 1.25 % par an. S'agissant des pensions à cotisations définies financées par capitalisation, un taux de rendement réel de 3 % par an est retenu. Les calculs présentés correspondent à la situation d'un travailleur qui s'est affilié au système en 2014 à 20 ans et qui prend sa retraite après une carrière complète. Pour de plus amples informations, voir OCDE (2015), *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*.

2. Dans le cas d'Israël, on suppose que la pension versée par le premier pilier est indexée sur les prix. Comme dans le cas des autres pays dotés d'un régime public et d'un régime privé obligatoire, le calcul du taux de remplacement ne tient pas compte de cotisations éventuellement versées à titre volontaire en plus des cotisations obligatoires. Pour de plus amples informations, voir OCDE (2015), *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*.

Source : OCDE (2015), *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*.

Pour restaurer la viabilité financière des anciens fonds de pension privés et éliminer leur déficit actuariel, il a fallu injecter de l'argent public et réduire sensiblement les droits à pension des membres. L'État a accepté de contribuer à raison de 83 milliards NIS (15 % du PIB) sur 35 ans à condition que les anciens fonds ne le sollicitent pas de nouveau (OECD, 2011). De ce fait, l'obligation de garantir la viabilité financière de ces fonds, qui, dans leur majorité, sont désormais sous le contrôle d'un organisme public, a été transférée à leurs membres. Ceux-ci continuent d'acquiescer des droits dans le cadre de régimes à prestations définies, mais ces droits seront en principe ajustés en cas de dégradation de la situation financière des fonds. Un fonds de stabilisation de 15 milliards NIS, destiné à jouer le rôle de filet de sécurité en cas de baisse durable du rendement des placements dans des titres privés, a cependant été instauré. Le soutien apporté par l'État pour aider les anciens fonds à parvenir à l'équilibre actuariel a, par exemple, représenté 0.7 % du PIB au total au début de la crise financière, en 2009 (Dahan et Hazan, 2014). À ce jour, aucun fonds n'a eu à réduire les prestations versées en raison de pertes financières.

Les réformes des régimes de retraite à prestations définies destinés aux salariés de la fonction publique recrutés avant 2002-04 (ou « pensions budgétaires ») ont été beaucoup plus limitées que celle visant les anciens fonds de pension destinés aux salariés du secteur privé (encadré 2.2). Ce traitement plus favorable a fait l'objet de nombreux débats ces dernières années en Israël, en raison des problèmes qu'il pose en termes d'équité mais aussi en termes budgétaires (voir ci-après).

Les nouveaux fonds de pension (qui ont remplacé les anciens régimes des secteurs privé et public) ont été conçus de manière à être financièrement viables tout en garantissant un revenu suffisant aux retraités. En 2008, il est devenu obligatoire de cotiser à un nouveau fonds à cotisations définies placé sous le contrôle de la Direction des marchés financiers, des assurances et de l'épargne (Capital Markets, Insurance and Savings Division, CMISD) du ministère des Finances. Par ailleurs, lorsqu'ils prennent leur retraite, les membres doivent retirer une partie de leurs droits sous forme de rente. Les

Encadré 2.2. Réformes des régimes de retraite du secteur public et du secteur privé

Il a été nécessaire d'adopter plusieurs mesures pour rendre les anciens régimes de retraite destinés aux salariés du secteur privé moins généreux et restaurer leur viabilité financière (Achdut and Spivak, 2010 ; Brender, 2009 ; OECD, 2011) :

- Augmentation du taux de cotisation, qui est passé de 17.5 % à 20.5 % du salaire des membres en 2003.
- Facturation aux membres de frais de gestion jusqu'alors non facturés.
- Harmonisation et réduction des droits à pension des membres. Jusqu'en 2003, l'État garantissait un rendement réel de 5.57 % sur 93 % de l'épargne-retraite. Le taux d'acquisition annuel des droits à pension s'établit actuellement à 2 % du revenu des membres, à concurrence de 70 % au total. Le revenu des membres correspond généralement au revenu moyen des trois années précédant immédiatement la retraite ou au salaire national moyen.

Le régime de la « pension budgétaire » (ancien système de retraite à prestations définies en faveur des salariés de la fonction publique) a été fermé aux nouveaux adhérents fonctionnaires en 2002 et aux nouveaux adhérents membres permanents des forces armées en 2004, mais leur statut n'a été que peu modifié et les prestations restent essentiellement financées par l'État :

- Depuis 2005, les personnes affiliées aux régimes de « pension budgétaire » sont tenues de verser une cotisation égale à 2 % de leur salaire, ce qui n'était pas le cas auparavant.
- Comme pour le régime des salariés du secteur privé, le taux d'acquisition annuel des droits à pension est généralement égal à 2 % du salaire de référence, à concurrence de 70 % de ce salaire au total. Le salaire de référence est le salaire final du membre, ce qui tend à favoriser les promotions à l'approche de la retraite.
- Lorsque l'âge de départ à la retraite est inférieur à l'âge légal, comme c'est le cas pour les membres permanents des forces armées, qui prennent leur retraite à 45 ans en moyenne, et pour les membres de la police et les gardiens de prison (55 ans), un autre mode de calcul, généralement plus avantageux, est utilisé.

cotisations obligatoires sont prélevées sur la rémunération du salarié plafonnée au niveau du salaire moyen, mais il est possible de relever ce plafond dans le cadre d'un accord collectif ou d'entreprise. Les nouveaux membres ont le choix entre trois instruments d'épargne, qui se différencient principalement par le type de risque couvert (tableau 2.2). Ainsi, les nouveaux fonds, qui offrent une protection contre le risque de longévité et d'invalidité et garantissent le versement d'une allocation en cas de décès, offrent une couverture plus large que les fonds de prévoyance et l'assurance-vie.

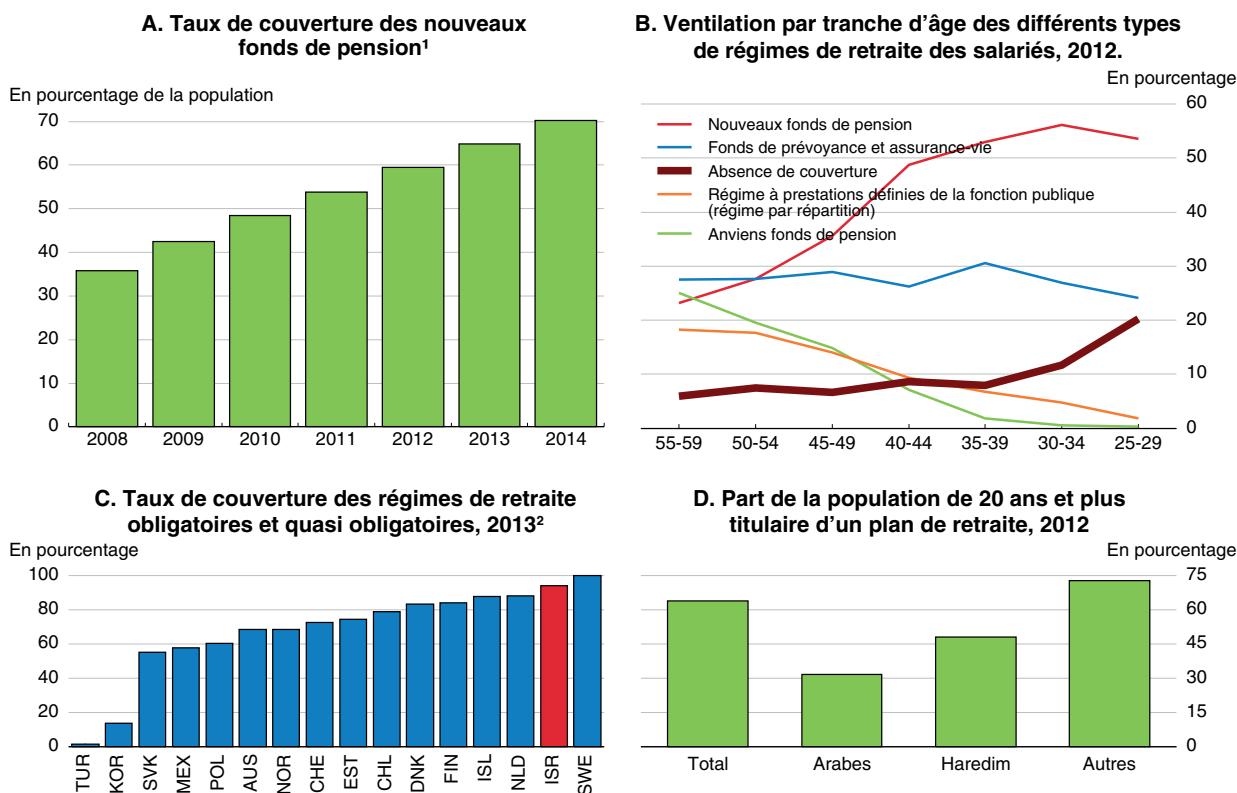
Ces réformes ont conduit à une augmentation du nombre de personnes couvertes par les régimes professionnels, le taux de couverture des nouveaux fonds étant passé de 36 % à 70 % de la population active entre 2008 et 2014 (graphique 2.5, partie A). Le nouveau système à cotisations définies n'est cependant pas encore parvenu à maturité, environ 40 % des travailleurs de plus de 50 ans étant encore affiliés aux anciens régimes du secteur public ou privé (partie B). En Israël, les régimes de retraite privés affichent un taux de couverture élevé en moyenne par rapport à ce qui est observé dans d'autres pays (partie C), mais ce taux moyen masque de fortes disparités au sein de la population. Ainsi, près de 20 % des actifs de moins de 20 ans ne sont pas titulaires d'un compte d'épargne-retraite (partie B) parce qu'il n'est possible d'ouvrir un compte qu'après avoir travaillé six mois sans interruption pour le même employeur. De plus, le taux de couverture varie d'une communauté à l'autre : en 2012, il s'établissait à seulement 32 % parmi les Arabes

Tableau 2.2. Principales caractéristiques des différents types de régimes du second pilier du système de retraite

	Cotisations	Placement	Retrait
Anciens fonds de pension	<ul style="list-style-type: none"> ● Incitations fiscales ● Assurance mutuelle vie et invalidité 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avantage fiscal ● Régimes partiellement à prestations définies ● Taux d'acquisition des droits plafonné à 2 % par an ● Subventions liées aux placements ● Solde actuariel 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rente
Nouveaux fonds de pension	<ul style="list-style-type: none"> ● Incitations fiscales ● Assurance mutuelle vie et invalidité 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avantage fiscal ● Cotisations définies ● Mutualisation des risques ● Subventions liées aux placements 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rente – montant de base ● Capital/rente – excédent ● Couverture mutualiste du risque de longévité
Fonds de prévoyance	<ul style="list-style-type: none"> ● Incitations fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avantage fiscal ● Cotisations définies 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rente – montant de base ● Capital/rente – excédent
Polices d'assurance-vie	<ul style="list-style-type: none"> ● Incitations fiscales ● Assurance vie et invalidité 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avantage fiscal ● Cotisations définies 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rente – montant de base ● Capital/rente – excédent ● Couverture du risque de longévité

Source : Ministère des Finances, CMISD.

Graphique 2.5. Second pilier du système de retraite



1. Nombre total de personnes affiliées aux nouveaux fonds de pension en pourcentage de la population de 15 ans et plus.

2. En pourcentage de la population active (15-64 ans), compte tenu des personnes qui ne cotisent pas mais ont acquis des droits à pension. Données relatives à 2013 ou à la dernière année pour laquelle des données sont disponibles.

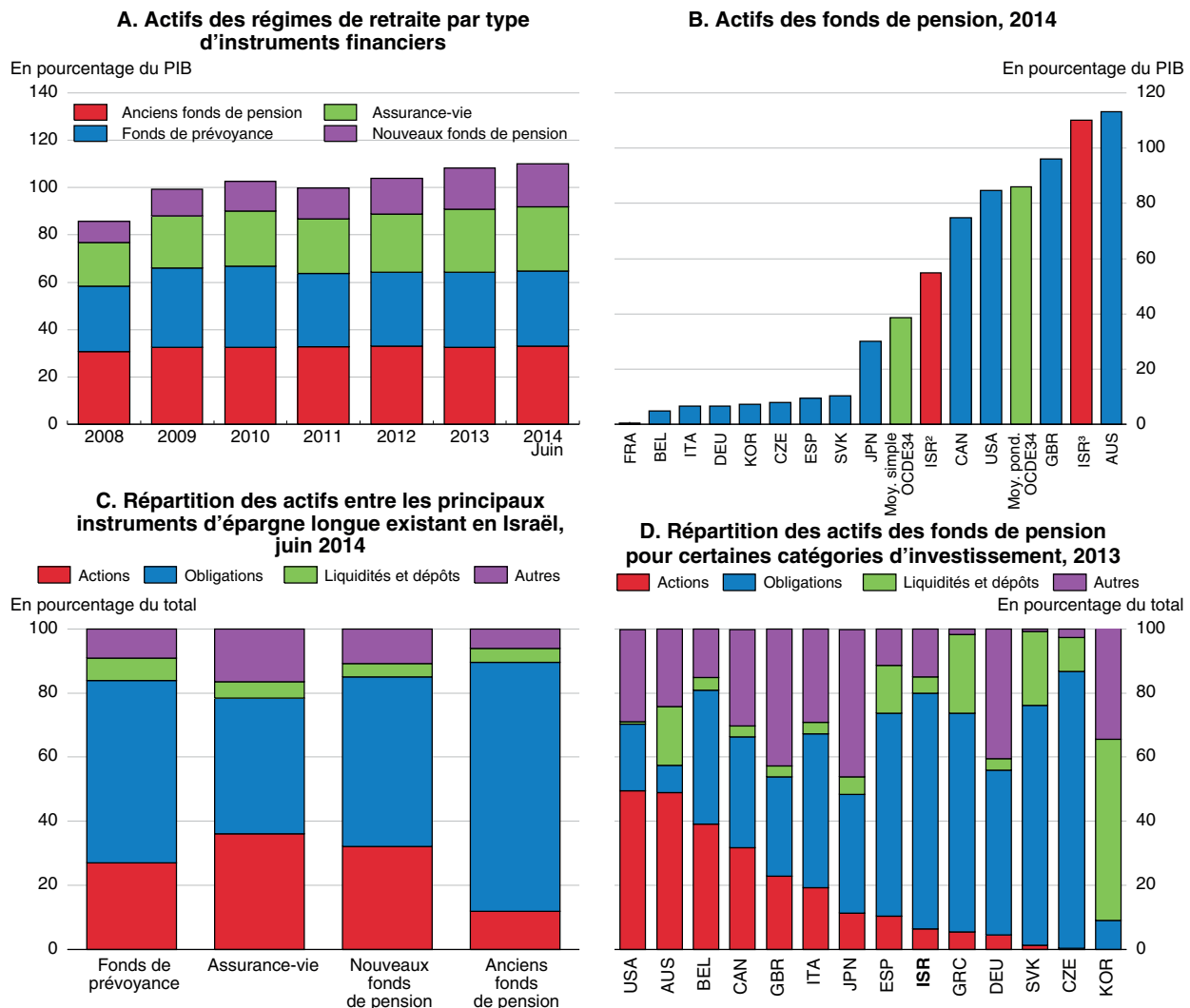
Source : Ministère des Finances, CMISD ; estimations de la Banque d'Israël à partir de CBS (2012), *Enquête sociale* ; OCDE (2015), *Statistiques de pensions au niveau mondial* et estimations de l'OCDE.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318061>

israéliens et 48 % parmi les haredim, contre 73 % au sein du reste de la population (partie D), ce qui s'explique en grande partie par le taux d'emploi plus faible des Arabes israéliens et des haredim. L'écart de taux de couverture entre communautés est plus faible si la comparaison ne porte que sur les salariés : en 2012, le taux de couverture des Arabes israéliens salariés et des haredim salariés s'établissait à respectivement 60.5 % et 76.8 %, contre 85.7 % pour le reste de la population salariée. Enfin, le taux de couverture augmente aussi parallèlement au niveau d'instruction et au revenu. Ainsi, une très faible proportion de travailleurs situés en bas de l'échelle des revenus était affiliée à un régime d'épargne-retraite avant que cette affiliation ne devienne obligatoire (Brender, 2009 et 2011).

Pour garantir un revenu suffisant aux personnes âgées, les autorités ont également relevé progressivement le taux minimum de cotisation au système d'épargne-retraite obligatoire qui forme le second pilier, pour le porter à 17.5 % du salaire à compter de 2014. Il s'agit là d'un taux élevé comparativement à celui pratiqué dans d'autres pays, même si une partie de cette cotisation – 6 points de pourcentage – peut être utilisée comme une assurance chômage. Le taux de remplacement garanti par le second pilier a ainsi atteint 50 % pour les personnes percevant un revenu moyen et 60 % pour celles qui ont un revenu faible, soit un taux de remplacement supérieur de 15 à 25 points de pourcentage à celui garanti, en moyenne, dans les pays de l'OCDE dotés d'un système de retraites complémentaires privées (tableau 2.1). Ce taux demeure relativement élevé – compris entre 33 % et 40 %, même en supposant que l'ensemble des cotisations affectées au financement d'une assurance chômage soient utilisées sous forme d'indemnités de licenciement.


L'augmentation du taux d'affiliation aux régimes professionnels et le niveau élevé du taux de cotisation devraient, à l'avenir, se traduire par une hausse des revenus provenant de ces régimes. Les actifs financiers du second pilier ont augmenté, pour s'établir à environ 110 % du PIB en 2014 (graphique 2.6, partie A). Ce niveau élevé par comparaison internationale (partie B) fait du dispositif de retraite israélien un système dans lequel le second pilier occupe une plus large place que dans les systèmes des autres pays de l'OCDE.

Outre ces réformes du système de retraite, l'État s'est également partiellement désengagé de la gestion des actifs du second pilier. Il a ainsi réduit la garantie de rendements élevés qu'il offrait auparavant (encadré 2.2) et l'a supprimée totalement pour les fonds de prévoyance et l'assurance-vie, même si cette suppression ne s'applique pas aux fonds de pension, anciens comme nouveaux, tenus d'investir 30 % de leurs actifs dans des obligations publiques non négociables portant un taux d'intérêt réel garanti de 4.86 % (également connues sous le nom d'obligations désignées). Ces mesures, qui avaient initialement pour but de limiter l'instabilité du rendement de l'épargne-retraite, réintroduisent en réalité une composante à prestations définies dans le système. En janvier 2016, pour mieux protéger les retraités face aux risques de choc financier, les autorités ont décidé de modifier la répartition de ces obligations désignées afin de prendre en compte l'âge de l'épargnant. à compter du deuxième trimestre 2016, les épargnants de moins de 50 ans ne bénéficieront plus de la protection offerte par ces placements en obligations désignées ; les épargnants qui ont entre 50 ans et l'âge de la retraite verront 30 % de leur actifs cumulés placés en obligations désignées, tandis que ce pourcentage sera de 60 % pour les personnes déjà bénéficiaires d'une pension. Compte tenu des taux d'intérêt du marché actuels, ce mécanisme crée une subvention, dont le montant varie selon l'évolution des taux du marché. Il entraîne également une augmentation du poids des titres obligataires parmi les actifs des anciens et nouveaux fonds, même si la gestion de ces actifs a été fortement libéralisée et si les plafonds

Graphique 2.6. Actifs du second pilier¹

1. Les données présentées dans les parties C et D ne sont pas parfaitement cohérentes parce qu'elles proviennent de différentes sources.
2. Fonds de pension seulement.
3. Fonds de pension, assurance-vie et fonds de prévoyance. L'assurance-vie est un instrument d'épargne longue qui joue aussi un important dans certains autres pays, comme le Danemark.

Source : Ministère des Finances, CMISD ; OCDE (2015), *Statistiques de pensions au niveau mondial*.

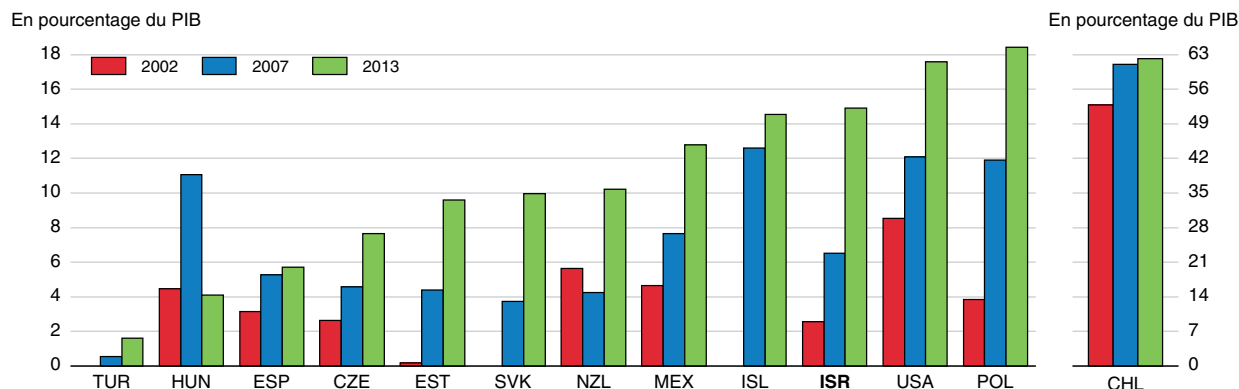
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318076>

qui étaient appliqués à certaines catégories de placement (par exemple en actions ou dans des titres étrangers) ont été supprimés (graphique 2.6, parties C et D).

Quoiqu'ambitieux, le processus de réforme n'a que peu modifié le régime fiscal de l'épargne-retraite constituée dans le cadre du second pilier. Ce régime fiscal comporte quatre avantages (Brender, 2011) : i) les cotisations versées par l'employeur sur le salaire plafonné à quatre fois le salaire minimum sont exonérées de cotisations au NII et de l'impôt sur le revenu pour le salarié ; ii) les salariés bénéficient d'un crédit d'impôt non remboursable de 35 % sur 7 % du revenu soumis à cotisation dans la limite du salaire moyen ; pour les travailleurs indépendants, ce crédit d'impôt est calculé sur 5 % du revenu soumis à cotisation dans la limite de deux fois le salaire moyen ; iii) les revenus de placement sont exonérés d'impôt ; et iv) 35 % de la rente perçue à la retraite sont exonérés

d'impôt, dans la limite de 30 % du salaire moyen national ; la fraction non imposable de la rente devrait être portée à 67 % à l'horizon 2025. À l'inverse, les pensions privées acquises dans le cadre de l'épargne individuelle ne bénéficient d'aucun avantage fiscal. L'épargne-retraite individuelle a néanmoins connu une croissance rapide, les actifs accumulés représentant 12,7 % du PIB en 2012, contre 2,6 % 10 ans auparavant (graphique 2.7).

Graphique 2.7. **Total des actifs accumulés dans le cadre de l'épargne-retraite individuelle**



Source : OCDE (2015), *Statistiques de pensions au niveau mondial*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318084>

La participation de l'État au financement des retraites est relativement faible

Les dépenses publiques au titre des retraites sont relativement faibles

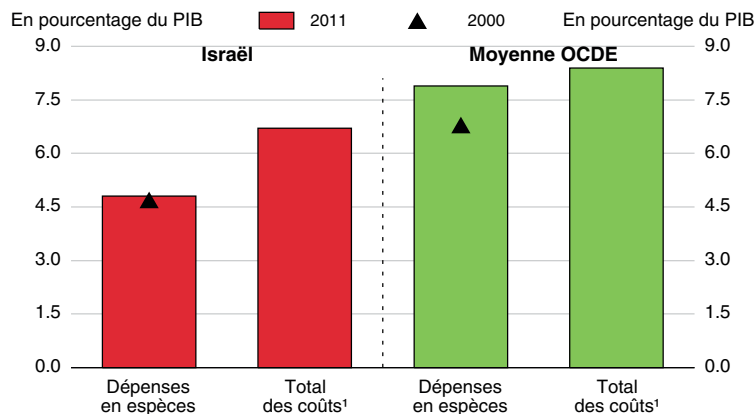
La participation de l'État israélien au financement des prestations de retraite revêt de multiples formes, par exemple la forme de dépenses en espèces au titre des pensions versées par le NII dans le cadre du premier pilier et des pensions servies aux retraités de la fonction publique recrutés avant 2002 ou 2004. L'État accorde également un soutien au second pilier à travers des subventions aux anciens fonds de pension, désormais fermés, des abattements fiscaux sur les cotisations aux comptes d'épargne-retraite et sur les rentes durant la phase de versement des prestations, ainsi que des garanties d'intérêt applicables à certains actifs détenus dans le cadre du second pilier.

Les dépenses publiques totales au titre des retraites restent néanmoins faibles comparativement à ce qui est observé ailleurs, notamment parce qu'Israël a une population plus jeune que la plupart des autres pays de l'OCDE. Les dépenses publiques en espèces sous forme de versement de pensions ont représenté 4,8 % du PIB en 2011, contre 7,9 % du PIB en moyenne dans la zone OCDE (graphique 2.8). Elles sont stables depuis 2000, alors qu'elles ont progressé de 1 point de pourcentage en moyenne dans le pays moyen de l'OCDE. Lorsque l'on tient compte des subventions et avantages fiscaux accordés aux régimes d'épargne-retraite, les dépenses publiques au titre des retraites ont représenté près de 7 % du PIB en 2011 (et n'ont que peu augmenté depuis) (tableau 2.3), ce qui est inférieur de 1,5 point de pourcentage à la moyenne de l'OCDE.

La hausse des dépenses publiques de retraite restera modérée et gérable au cours des décennies à venir

L'analyse des dépenses publiques de retraite montre qu'en l'absence de modifications législatives, les dépenses devraient progresser d'environ 0,5 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2030, mais qu'en 2060, cette hausse aura été pratiquement annulée, la baisse des

Graphique 2.8. Dépenses publiques de retraite



1. Dont la déductibilité fiscale des cotisations versées aux fonds du second pilier.

Source : OCDE, Base de données des dépenses sociales et estimations de l'OCDE à partir de données fournies par le ministère des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318094>

Tableau 2.3. Total des dépenses publiques liées aux retraites
2014

	Milliards NIS	% du PIB
Total	77.0	7.1
Pensions NII au titre du premier pilier, vieillesse et réversion ¹	27.0	2.5
Pensions de la fonction publique, vieillesse et réversion	25.2	2.3
Administration centrale	22.8	2.1
Administrations locales ¹	2.4	0.2
Pensions servies par le second pilier	24.8	2.3
Anciens fonds de pension à prestations définies financés par capitalisation	3.8	0.3
Subvention versée à l'ensemble des fonds au titre des placements en obligations désignées	3.5	0.3
Nouveaux fonds de pension à cotisations définies	17.5	1.7
Dont :		
Avantage fiscal au titre des cotisations versées	11.5	1.1
Allègements fiscaux sur les revenus du capital	6.0	0.6

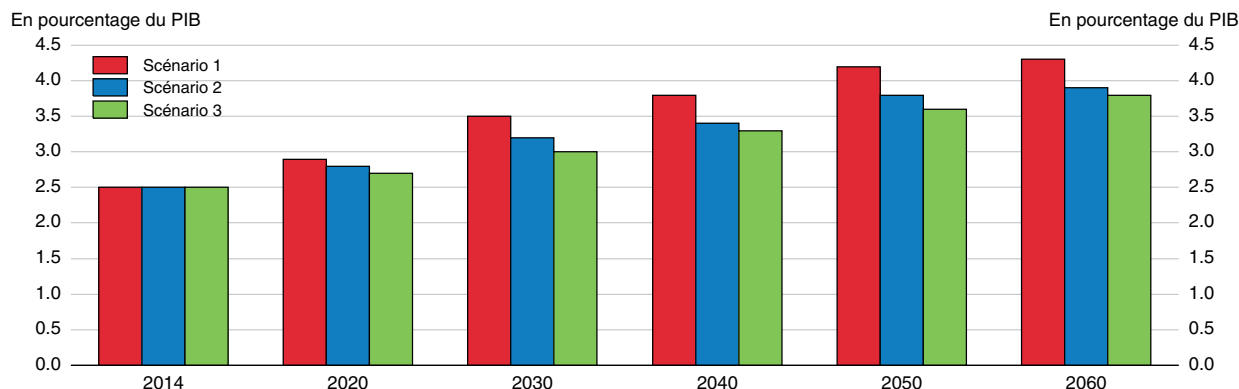
1. Estimation de l'OCDE à partir de données de 2013.

Source : Données relatives au NII fournies par le ministère des Finances ; OCDE, Base de données des dépenses sociales et estimations de l'OCDE.

dépenses publiques au titre des pensions de la fonction publique devant compenser la hausse des dépenses correspondant aux prestations du premier pilier.

La hausse des dépenses au titre des prestations versées par le premier pilier devrait être modeste

Les dépenses au titre des pensions servies par le premier pilier ne devraient augmenter que de respectivement 1 % et 1.8 % du PIB à l'horizon 2030 et 2060 sous l'effet de la hausse du taux de dépendance (graphique 2.9). Pour réaliser cette estimation des hausses de dépenses dues au vieillissement démographique, on a supposé que le taux d'emploi restait inchangé, que la part de bénéficiaires d'une pension au sein de la population qui a dépassé l'âge de la retraite restait stable, de même que le rapport des prestations totales à la productivité et au salaire. Or, selon toute vraisemblance, le taux d'emploi des communautés haredim et arabe, actuellement faible, va continuer de progresser, ce qui atténuera la hausse des dépenses au

Graphique 2.9. Projections à long terme des dépenses au titre du premier pilier du système de retraite¹

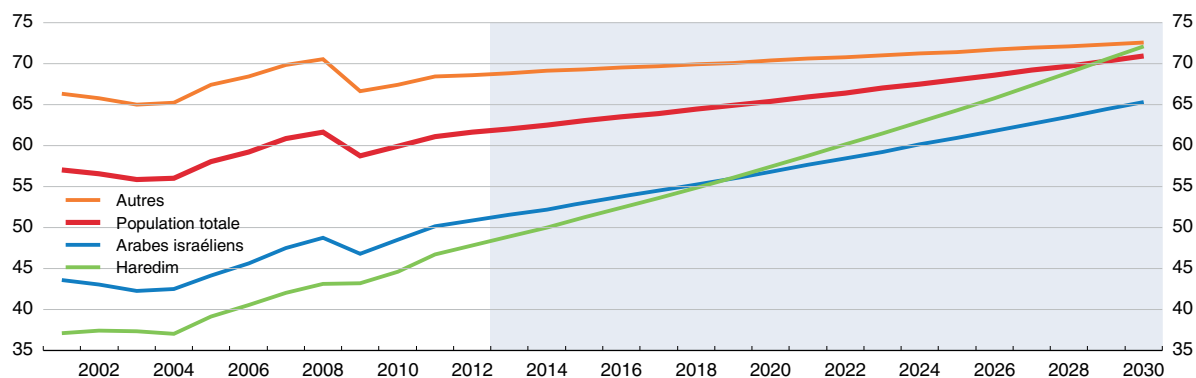
Source : Estimations de l'OCDE d'après des projections à long terme du NII et du CBS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318101>

titre du premier pilier en part du PIB. Si, conformément à l'hypothèse retenue par le NII pour évaluer sa viabilité financière à long terme (NII, 2014a), le taux d'emploi gagne 11 points de pourcentage entre 2010 et 2030 avant de se stabiliser (graphique 2.10), la hausse des dépenses au titre du premier pilier diminuera de 0.3 à 0.4 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2030 et 2060. Toutefois, cet effet de freinage sera de moindre ampleur si le taux d'emploi des haredim et des Arabes progresse plus lentement. En outre, si l'âge de la retraite appliqué aux femmes est relevé à 64 ans, le nombre de titulaires d'une pension en proportion de la population de 20 à 67 ans risque de diminuer, ce qui ralentira la hausse des dépenses au titre de l'allocation-vieillesse de 0.1 à 0.2 point de pourcentage du PIB supplémentaire à l'horizon 2030 et 2060.

Graphique 2.10. Projections de taux d'emploi

En pourcentage de la population de 20 à 67 ans



Source : NII (2014), Annual Survey 2013 (en hébreu).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318113>

L'évolution future de la pension de base moyenne par rapport au salaire moyen est plus difficile à prévoir. Ce rapport risque de diminuer en raison du passage à l'indexation sur les prix. Il est cependant aussi possible que des revendications sociales en faveur de la hausse des prestations servies par le premier pilier imposent des hausses. Pour éphémère qu'il ait été, le succès remporté par le parti pour la défense des droits des retraités aux

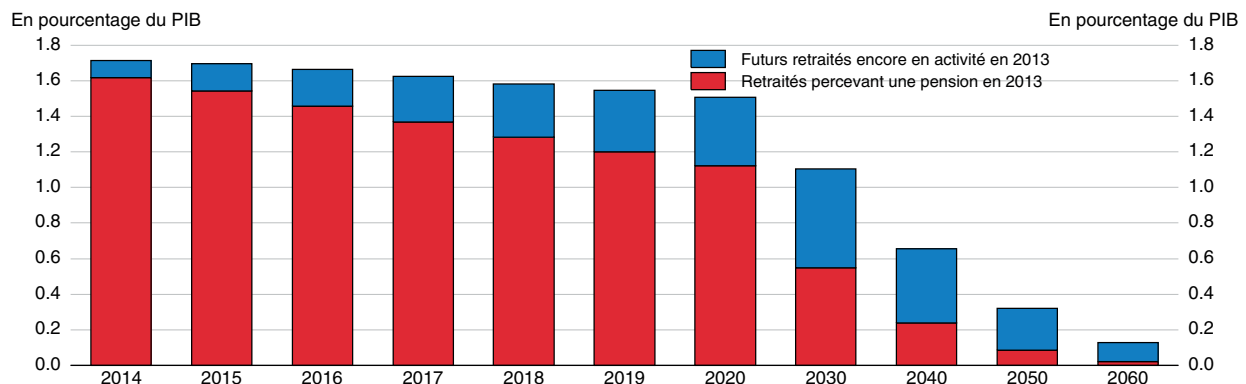
élections législatives de 2006 témoigne de la capacité des électeurs à exercer une pression pour obtenir une revalorisation de l'allocation-vieillesse. Il n'est pas exclu que des pressions de ce type s'exercent de nouveau, compte tenu de l'augmentation attendue de la proportion de retraités disposant de faibles revenus au sein des communautés haredim et arabe et du taux de pauvreté élevé observé parmi les personnes âgées (voir ci-après).


En somme, au total, les dépenses au titre des retraites versées par le premier pilier devraient progresser d'environ 0.5 % à 0.75 % du PIB à l'horizon 2030 et de 1.25 % à 1.5 % pour cent du PIB à l'horizon 2060, en supposant que le taux d'emploi des haredim et des Arabes israéliens continue d'augmenter, que les femmes travaillent plus longtemps et que la pension de base demeure stable par rapport au salaire moyen.

Les dépenses au titre des retraites des salariés de la fonction publique devraient baisser, mais des risques subsistent

L'augmentation des dépenses au titre des prestations servies par le premier pilier sera cependant presque intégralement compensée par la baisse des dépenses au titre des retraites de la fonction publique qui devrait avoir lieu entre 2030 et 2060. D'une part, les dépenses correspondant aux pensions versées aux salariés de la fonction publique recrutés avant 2002 ou 2004 (pensions dites « budgétaires ») devraient diminuer progressivement et passer, selon les estimations, de 1.7 % du PIB en 2014 à 1.1 % du PIB en 2030 avant de disparaître presque complètement à l'horizon 2060 du fait que le régime est fermé aux nouveaux adhérents (graphique 2.11). D'autre part, les dépenses publiques au titre des régimes à cotisations définies destinés au personnel recruté après 2002 ou 2004, qui représentaient vraisemblablement environ 1.2 % du PIB en 2014, devraient atteindre 1.8 % à 1.9 % du PIB en 2030 et se stabiliser autour de ce niveau jusqu'en 2060 (Geva, 2013). Dans l'ensemble, les dépenses publiques totales au titre des retraites de la fonction publique devraient donc rester globalement stables entre 2014 et 2030, avant de régresser d'environ 1 % du PIB à l'horizon 2060. Plusieurs autres pays de l'OCDE, par exemple l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont adopté des régimes à cotisations définies il y a plusieurs années et n'ont pas d'engagements à long terme au titre des retraites, ou ont créé un fonds pour garantir le paiement des retraites de la fonction publique, lesquelles ne sont pas financées par des cotisations définies.

Graphique 2.11. **Pensions budgétaires**



Source : Estimations réalisées par l'OCDE sur la base de ministère des Finances, comptable général, états financiers au 31 décembre 2013.
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318128>

Malgré ces perspectives relativement positives, des doutes subsistent sur l'ampleur réelle des engagements de l'État en matière de retraite de la fonction publique (encadré 2.3). Les chiffres sur les engagements au titre des « pensions budgétaires » sont incomplets (MoF, 2014), et la gouvernance du système de retraite de la fonction publique présente des faiblesses qui pourraient compromettre la maîtrise du coût de ce système. À cela semble s'ajouter un manque de transparence au sujet des engagements hors bilan de l'État au titre des régimes de retraite des salariés d'entreprises publiques et de certains autres organismes. Il serait souhaitable de décharger les ministères de la Défense et de la Sécurité intérieure de la gestion des retraites des militaires, du personnel de la police et des gardiens de prison pour la confier au ministère des Finances, qui gère les retraites des salariés de tous les autres ministères. Il faudrait également améliorer la transparence au niveau des engagements hors bilan de l'État au titre des régimes de retraite des salariés de diverses entités publiques.

Encadré 2.3. **Améliorer la gouvernance des « pensions budgétaires » et renforcer la transparence au niveau des engagements hors bilan de l'État au titre des retraites**

Les engagements de l'État au titre des « pensions budgétaires », évalués sur une base actuarielle à 565 milliards NIS (54 % du PIB) à la fin 2013 (MoF, 2014), n'englobent ni les retraites des administrations publiques locales ni les pensions de retraite anticipée ou pensions de « transition ». Les pensions de retraite anticipée sont accordées aux membres permanents des forces armées, au personnel civil de la défense et autres agents du secteur de la défense entre 45 ans, âge auquel ils peuvent partir en retraite anticipée, et 67 ans, âge légal de la retraite. Elles continuent d'être accordées aux personnes recrutées après 2004 affiliées à un régime de retraite par capitalisation.

Le coût exact des pensions de transition n'est pas connu (MoF, 2014), et d'après de récentes études, il est possible qu'il ait connu une forte hausse ces dernières années (voir ci-après). Apparemment, ces difficultés s'expliquent en partie par un problème de gouvernance : le ministère des Finances gère les « pensions budgétaires » des agents de l'ensemble des ministères, exception faite du ministère de la Défense et du ministère de la Sécurité intérieure, dont relèvent également le personnel de la police et les gardiens de prison, entre autres.

De même, les engagements hors bilan au titre des pensions du personnel des universités et des salariés d'entreprises publiques et d'autres organismes publics ne sont pas connus avec précision (State Comptroller, 2009). Les pensions servies au personnel de ces entités reposent sur des accords spécifiques entre direction et syndicats, et ces accords manquent de transparence. C'est par exemple le cas en ce qui concerne IEC, l'entreprise publique d'électricité, qui est lourdement endettée. Cette situation favorise la conclusion d'accords qui sont contraires aux principes de bonne gestion et d'équité et empêchent de déterminer le niveau réel des engagements hors bilan de l'État. Bien que le financement de ces pensions incombe en grande partie aux employeurs, dans le cas où l'entité concernée rencontre des difficultés financières, les dettes contractées pour financer les retraites des agents constituent *in fine*, du fait de leur caractère public, des engagements financiers du contribuable.

L'Université hébraïque de Jérusalem fournit une bonne illustration des problèmes que pose la grande générosité des régimes de retraite de certains organismes publics (Tsipori, 2014). Le coût exorbitant de ce régime par répartition, qui prévoit un taux d'acquisition des droits de 3.5 % par année de service, contre 2 % dans la fonction publique, a contraint le ministère des Finances à intervenir en 2014 pour éviter la faillite de l'institution. Il a fallu consentir un soutien budgétaire et diminuer le montant des pensions, ce qui est totalement contraire aux accords sur les retraites négociés par l'université. L'intervention du ministère des Finances pourrait ouvrir la voie à une renégociation plus générale des régimes de retraite du personnel universitaire, financés par répartition et parfois très généreux.

Le coût des subventions et avantages fiscaux dont bénéficie le second pilier devrait rester stable

Les facteurs susceptibles d'entraîner une hausse du budget consacré aux subventions publiques et avantages fiscaux accordés au second pilier devraient être relativement limités. Premièrement, le soutien aux anciens fonds de pension, qui représente environ 0.3 % du PIB par an, devrait prendre fin avant 2040. En outre, en supposant que la législation ne change pas, le coût de l'avantage fiscal au titre des cotisations au régime d'épargne-retraite pourrait lui aussi diminuer en part du PIB. Certains de ces avantages fiscaux ne sont pas remboursables. Or, une proportion de plus en plus forte de travailleurs modestes appartenant aux communautés haredim ou arabe, actuellement en expansion, risque de ne pas être imposable. De même, la proportion d'exonérations fiscales (non remboursables) applicables aux rentes pourrait également diminuer légèrement à l'avenir, le nombre d'Israéliens à faible revenu arrivant à l'âge de la retraite augmentant. Deuxièmement, bien qu'extrêmement variable d'une année sur l'autre, le coût de l'exonération fiscale au titre du revenu des fonds de pension ne devrait théoriquement pas augmenter si, une fois qu'ils auront atteint un rythme d'accumulation stable, ces fonds offrent un rendement moyen à long terme proche du taux de croissance à long terme de l'économie.

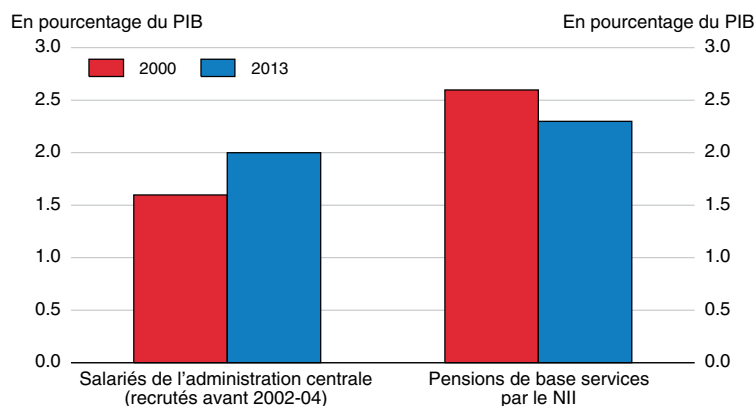
Le coût des subventions liées au rendement garanti par l'État pour 30 % du total des actifs est relativement lourd pour les finances publiques, même s'il varie selon les périodes en fonction de l'évolution du taux d'intérêt du marché. Ce coût, qui résulte du paiement d'intérêts plus élevés, a été estimé à environ 0.25 % du PIB en 2014. Il pourrait lui aussi progresser au cours des années à venir, mais cette hausse devrait rester limitée. Elle dépendra en partie de l'écart entre les taux de rendement garantis et les taux du marché et en partie de l'augmentation de la valeur des actifs du fonds. Ainsi, en supposant que cette valeur progresse de 10 % du PIB, le montant des subventions augmentera de 0.03 % à chaque point de pourcentage séparant le rendement garanti par l'État du taux du marché. Il s'ensuit qu'entre 2008 et 2013, période durant laquelle les actifs des fonds de pension ont connu une hausse égale à 10 % du PIB, l'écart proche de 3.5 points de pourcentage en moyenne entre le rendement garanti par l'État et le taux d'intérêt réel des obligations à dix ans n'a fait augmenter le coût des subventions que de 0.1 % du PIB.

Il est possible de réaliser des économies pour financer la hausse des dépenses publiques totales de retraite qui interviendra avant 2030


L'une des solutions envisageables pour financer l'augmentation des dépenses publiques totales de retraite qui doit intervenir avant 2030 consiste à augmenter le taux de cotisation des salariés de la fonction publique recrutés avant 2002-04, qui bénéficient d'un régime généreux et d'un taux de cotisation nettement plus faible (2 % après impôt) que celui acquitté par les salariés affiliés au nouveau régime (7 % pour les salariés de la fonction publique et 5.5 % pour les salariés du secteur privé – cotisation fiscalement déductible dans les deux cas). Le relèvement du taux de cotisation permettrait également une plus grande équité entre la jeune génération de salariés de la fonction publique et la génération plus âgée. Comme exposé précédemment, les généreuses « pensions budgétaires » n'ont été que peu touchées par les baisses de prestations introduites depuis le début des années 2000 dans d'autres régimes. Elles n'ont pas été concernées par les mesures de réduction des coûts imposées aux régimes à prestations définies du secteur privé, ni même par les ajustements plus limités qui ont visé les pensions servies par le premier pilier. En conséquence, les dépenses au titre des « pensions budgétaires », qui

représentent un engagement de 54 % du PIB sur la base de la valeur nette actualisée, ont augmenté de 5.4 % par an en termes réels entre 2000 et 2013, contre 2.5 % pour les dépenses au titre des pensions versées par le premier pilier. Le coût des pensions servies au personnel de l'administration centrale a crû de 0.4 point de pourcentage du PIB entre 2000 et 2013, tandis que celui des pensions versées par le NII a diminué de 0.2 point de pourcentage du PIB (graphique 2.12).

Graphique 2.12. **Dépenses publiques directes au titre des prestations de vieillesse et de réversion**



Source : OCDE, Base de données des dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318130>

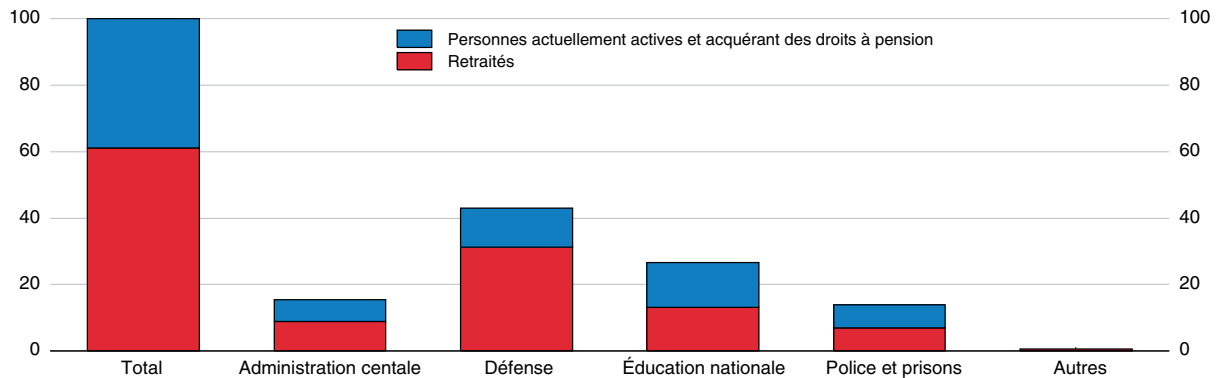
Ce problème d'équité se pose aussi de manière criante en ce qui concerne les régimes de retraite du personnel des organismes publics, même s'ils disposent d'un budget autonome. Le personnel de ces organismes ne relève pas du système de retraite applicable aux salariés recrutés récemment dans les secteurs public ou privé. De surcroît, les retraites du secteur de la défense constituent une question épineuse, qui pose un autre problème d'équité entre agents de la fonction publique et qui fait partie des questions récemment soulevées par la commission Locker dans son rapport sur le budget du ministère de la Défense. En 2013, la valeur actualisée des engagements au titre des « pensions budgétaires » de ce secteur a atteint 43 % du total des engagements au titre des pensions budgétaires et une dépense annuelle égale à 0.65 % du PIB. à titre de comparaison, les « pensions budgétaires » du secteur de l'éducation ont représenté 27 % du total des engagements au titre des « pensions budgétaires » (graphique 2.13) et un budget annuel égal à 0.35 % du PIB, alors que le régime couvre environ deux fois plus de travailleurs. Les retraites du personnel de la défense ne sont pas gérées par le ministère des Finances, et cette dérogation à la règle favorise une forme de laxisme. Les pensions de transition versées aux membres permanents des forces armées ont progressé de 9 % par an entre 2006 et 2012 (contre 4 % pour les pensions gérées par le ministère des Finances), avant de connaître une très forte hausse, de 57 %, en 2013-14 (Knesset, 2014).

Le recul de la pauvreté des personnes âgées est pour l'heure resté limité

Le revenu moyen des personnes âgées a progressé à la faveur de la hausse de leur taux d'emploi

La situation financière relative des personnes de plus de 65 ans s'est considérablement améliorée depuis le début des années 2000 (graphique 2.14, partie A). Leur revenu

Graphique 2.13. **Ventilation des pensions budgétaires**
En pourcentage des engagements au titre des pensions budgétaires, à fin 2013

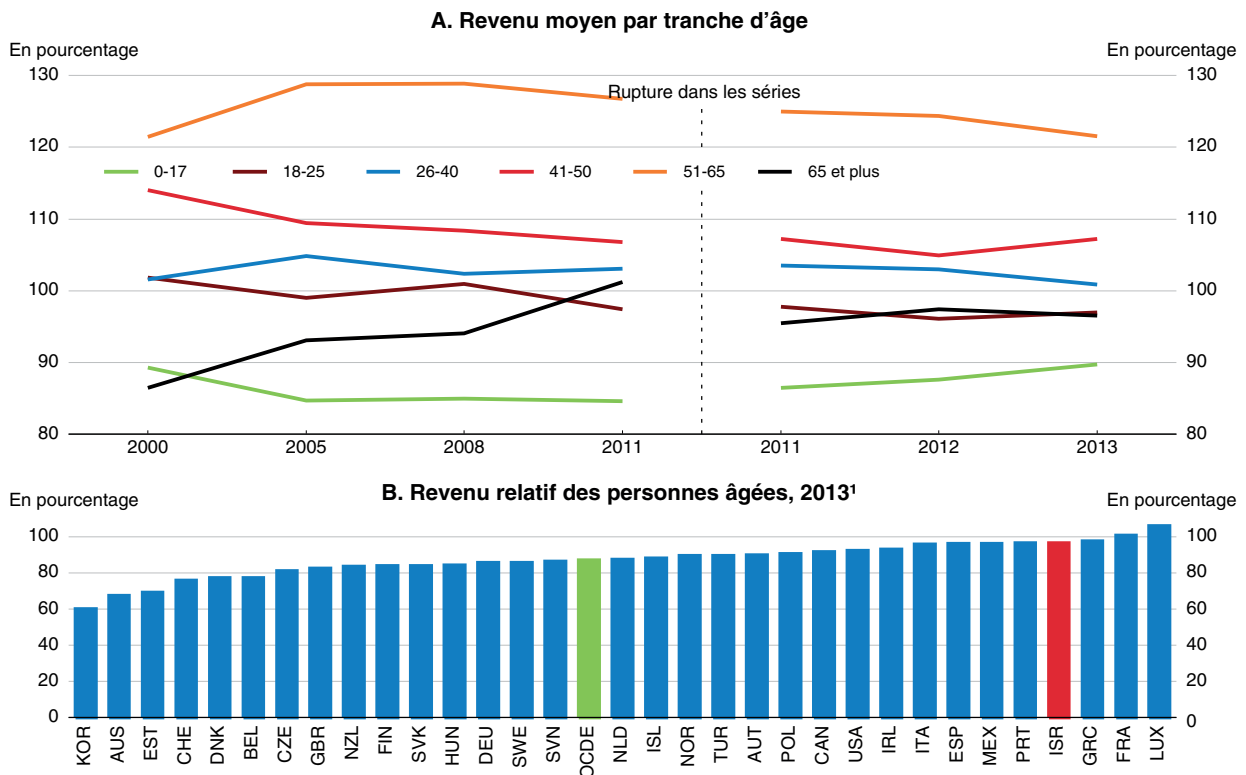


Source : Ministre des Finances, comptable général, engagements au titre des pensions budgétaires – états financiers au 31 décembre 2013.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318141>

Graphique 2.14. **Revenu moyen des personnes âgées de plus de 65 ans**

En pourcentage du revenu moyen de la population totale



1. Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles.

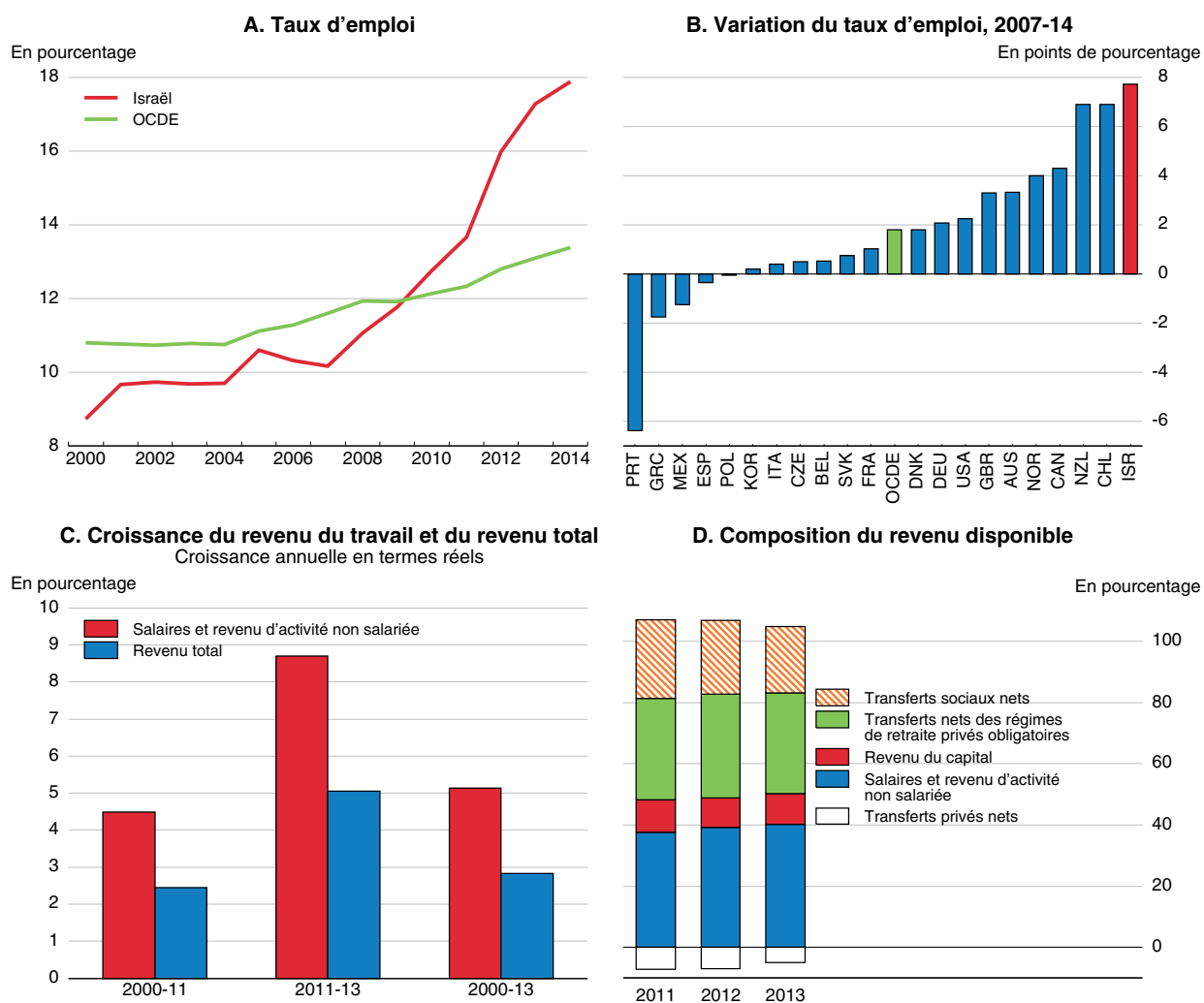
Source : Calculs réalisés à partir de la Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318157>

disponible moyen a augmenté de 2.3 % par an en moyenne en termes réels entre 2000 et 2013, contre 1.4 % pour le reste de la population. Leur revenu en proportion du revenu moyen de la population dans son ensemble est passé de 86.5 % en 2000 à 96.5% en 2013, si bien qu'Israël est au nombre des pays de l'OCDE qui se classent en tête en termes de

situation financière relative des personnes âgées (partie B). Cette progression s'explique principalement par une hausse sensible du revenu du travail, elle-même liée à une progression rapide du taux d'emploi des seniors à compter du milieu des années 2000, en particulier au sein de la tranche d'âge 65-74 ans. Elle a été favorisée par le relèvement de l'âge de la retraite et a été, depuis 2007, nettement plus forte que dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 2.15, parties A et B). Ainsi, le revenu du travail des personnes de plus de 65 ans a progressé de 6 % par an en termes réels entre 2001 et 2013 et représentait 46 % de leur revenu brut en 2013 (parties C et D).

Graphique 2.15. **évolution de l'emploi et du revenu disponible au sein de la population âgée de plus de 65 ans**



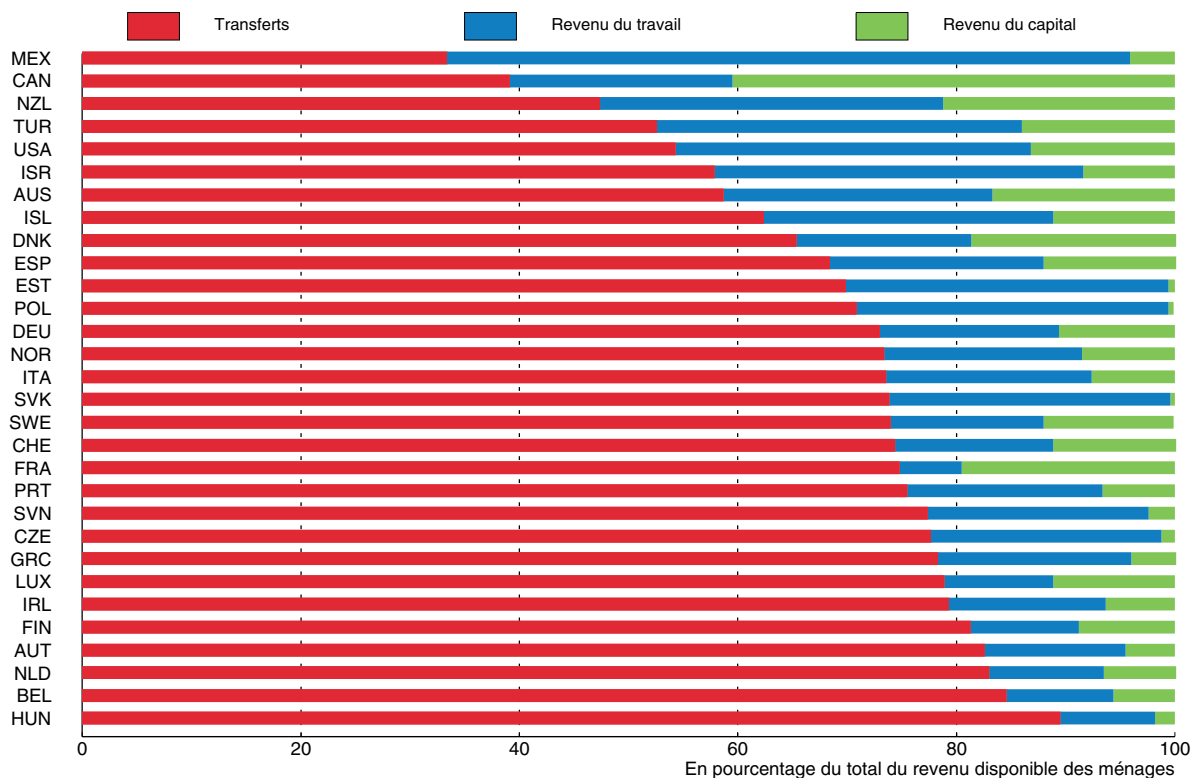
Source : OCDE, Statistiques de la population active ; calculs réalisés à partir de la Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318165>

En revanche, les transferts publics nets aux personnes âgées, étroitement liés aux pensions servies par le premier pilier, ont progressé beaucoup plus lentement. En 2013, ils ont représenté moins de 22 % du revenu disponible moyen de la population de 65 ans et plus, contre 30 % en 2000. à la fin des années 2000, Israël se classait parmi les pays de

l'OCDE où les transferts monétaires publics en proportion du revenu des personnes âgées étaient les plus faibles, mais se situait à l'extrémité supérieure du classement en termes de part des pensions professionnelles et du revenu du capital dans le revenu (graphique 2.16).

Graphique 2.16. **Sources de revenu¹ des personnes âgées**
2012²



1. Le revenu du travail englobe à la fois le revenu d'activité salariée (revenu salarié) et le revenu d'activité non salariée. Le revenu du capital englobe les pensions privées et le revenu tiré du rendement de l'épargne autre que l'épargne-retraite. Dans le cas d'Israël, il est difficile de mesurer précisément le revenu du capital et de le distinguer du revenu du travail.

2. Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles.

Source : OCDE, Base de données sur la distribution des revenus.

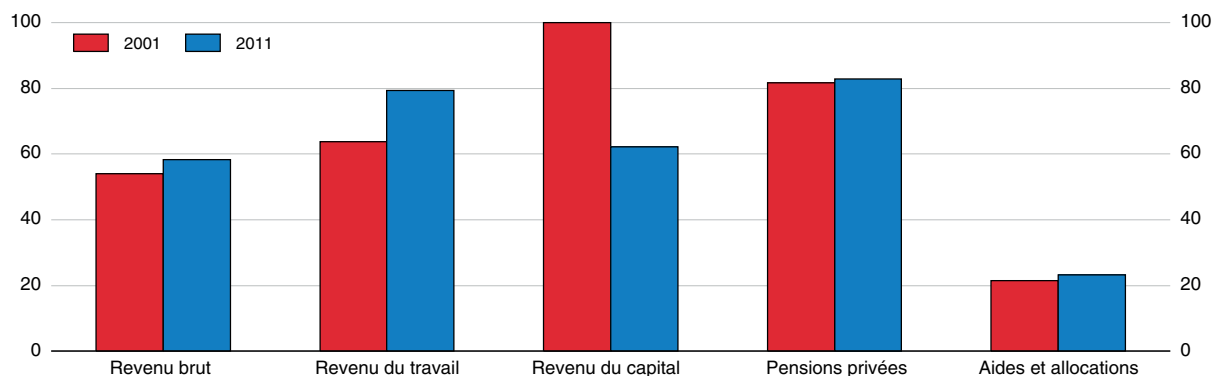
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318178>

La forte croissance de l'épargne-retraite constituée dans le cadre du second pilier professionnel n'a, pour l'heure, eu que des répercussions limitées sur le revenu disponible des personnes âgées. Les effets du régime de retraite privé obligatoire introduit en 2008 se feront sentir progressivement et devraient s'amplifier au fil du temps. En 2000, un tiers des personnes âgées de plus de 65 ans étaient affiliées à un régime de retraite professionnel, et cette proportion restait limitée à 47 % en 2012. Comme souligné plus haut, ces taux de couverture moyens dissimulent de fortes disparités : 85 % des salariés dont le salaire est inférieur au salaire médian n'étaient pas affiliés à un régime du second pilier avant 2008 (Brender, 2011).


La pauvreté n'a pas reculé au sein de certaines catégories de personnes âgées

La hausse tendancielle du revenu moyen des personnes âgées n'a pas contribué à réduire les écarts de niveau de vie importants qui séparent les communautés juive et arabe (graphique 2.17). En réalité, l'écart de revenu entre ces deux groupes s'est même creusé,

Graphique 2.17. **écart de revenu moyen entre les personnes âgées arabes et non arabes**
En pourcentage du revenu moyen de la population non arabe



Source : A. Kimhi and K. Shraberman (2013), « Employment and Income Trends Among Older Israelis », in D. Ben-David (ed.), *State of the Nation Report: Society, Economy and Policy in Israel 2013*, Taub Center for Social Policy Studies in Israel.

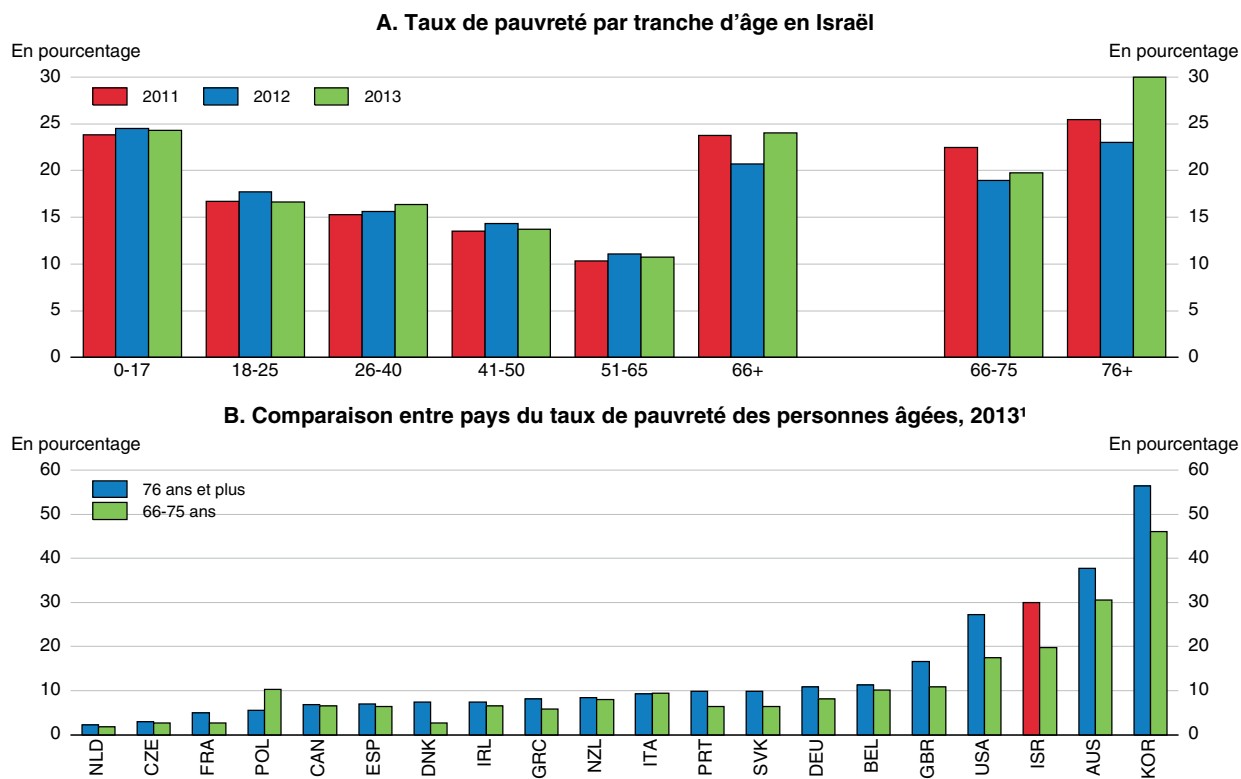
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318187>

passant de 54 % à 58 % entre 2001 et 2011, ce qui s'explique principalement par les trajectoires très différentes suivies par le revenu du travail et le taux d'emploi des personnes âgées des deux communautés : le taux d'emploi a connu une hausse modérée parmi les hommes arabes (jusqu'à 6 points de pourcentage entre 2001 and 2011) et n'a quasiment pas progressé parmi les femmes (jusqu'à 1 point), tandis qu'il a augmenté rapidement parmi les Juifs (jusqu'à 12 points de pourcentage parmi les hommes et 6 parmi les femmes) (Kimhi and Shraberman, 2013).

Le taux de pauvreté relative de la population âgée est plus élevé que celui des autres tranches d'âge, exception faite de la tranche 0-17 ans (graphique 2.18, partie A). Il est cependant difficile d'évaluer l'incidence de ce taux de pauvreté élevé, mesuré d'après le revenu disponible, sur le niveau de vie, parce qu'il ne tient pas compte du patrimoine, y compris immobilier, qui est en général plus élevé parmi les personnes âgées que parmi les personnes plus jeunes. De fait, les personnes âgées peuvent compenser un revenu disponible plus faible en finançant davantage leur consommation à partir de leur patrimoine. Toutefois, cet effet du patrimoine sur le niveau de vie est probablement moins marqué que ce qui est observé dans d'autres pays, une comparaison montrant qu'avec 20 % de pauvres parmi les personnes de 66 à 75 ans et 30 % parmi les personnes de 76 ans et plus, Israël demeure l'un des pays de l'OCDE qui affiche le taux de pauvreté le plus élevé pour ces classes d'âge (graphique 2.18, partie B).

Bien que les personnes âgées aient vu leur revenu moyen progresser, leur taux de pauvreté n'a pas reculé depuis le début des années 2000. Après avoir connu une nette hausse au cours de la première moitié de cette décennie sous l'effet des restrictions budgétaires et des coupes dans les prestations sociales qui en ont résulté, il n'a que progressivement reflué jusqu'en 2011, principalement en raison de la hausse du taux d'emploi, avant de renouer avec son niveau de 2002 (graphique 2.19). Même si des problèmes statistiques compliquent les calculs s'agissant de la période récente, il semble que la pauvreté des personnes âgées ne recule plus. De récentes modifications techniques apportées aux enquêtes du NII pourraient certes expliquer une partie de la forte hausse du taux de pauvreté observée en 2012-13 (3 points de pourcentage par rapport à 2011), mais le NII souligne également qu'en 2012 et 2013, l'allocation-vieillesse n'a pas progressé en termes réels comme elle l'avait fait au cours des années précédentes (NII, 2014b). En somme, le taux de pauvreté est très

Graphique 2.18. **Taux de pauvreté relative**
Après impôts et transferts

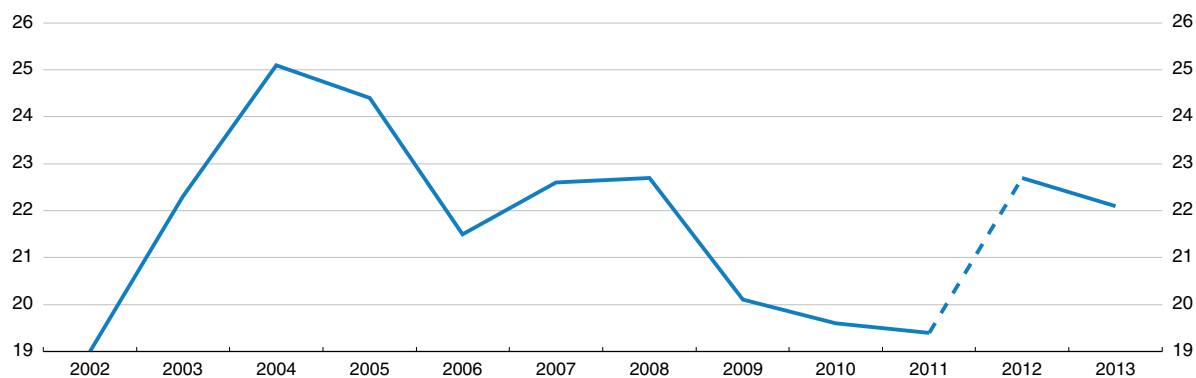


1. Ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles.

Source : OCDE, Statistiques de la population active ; calculs réalisés à partir de la Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318194>

Graphique 2.19. **Taux de pauvreté de la population âgée¹**



1. Définition du NII : population de 60 ans et plus pour les femmes et de 65 ans et plus pour les hommes. Le segment en pointillés correspond à la rupture dans les séries de données due au changement de méthodologie.

Source : NII.

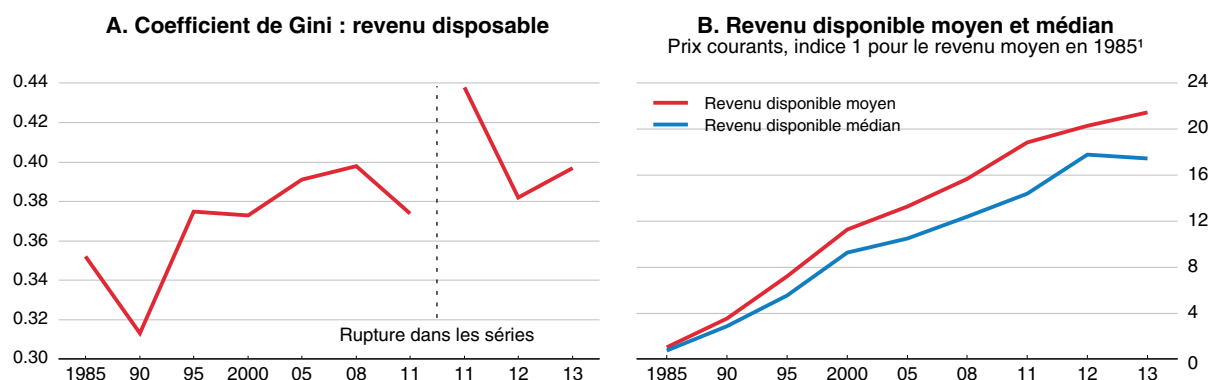
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318200>

probablement resté stable entre 2011 et 2012-13. C'est en tout état de cause ce que laissent penser les données de l'OCDE, qui révèlent également une dégradation de la situation des personnes de plus de 75 ans (graphique 2.18, partie A), qui représentaient 42 % de la population âgée en 2013. Ce groupe d'âge est d'autant plus touché par la diminution des

prestations publiques que cette baisse n'est pas compensée par une hausse du taux d'emploi, comme c'est le cas au sein de la population de 66 à 75 ans.

Deux facteurs concourent à expliquer le paradoxe que constitue la persistance de la pauvreté parmi les personnes âgées malgré la hausse de leur revenu relatif. En premier lieu, le revenu est réparti de manière particulièrement inégale au sein de cette tranche d'âge, et cette tendance s'est nettement accentuée depuis le début des années 90 – malgré une amélioration depuis 2008 (graphique 2.20, partie A) –, ainsi qu'en témoigne l'existence d'un écart croissant entre le revenu moyen et le revenu médian des personnes de plus de 65 ans, en particulier depuis le début des années 2000 (partie B). La hausse du revenu disponible moyen des personnes âgées est due au revenu des personnes situées dans les déciles de revenu supérieurs. Il est donc probable que la progression du taux d'activité et du revenu du travail ait surtout profité aux personnes âgées les plus qualifiées, qui ont généralement un revenu proche de l'extrémité supérieure de l'échelle des revenus et qui, dans leur majorité, étaient déjà affiliées à un régime de retraite privé avant 2008. Les prestations servies par ces régimes représentent environ la moitié du revenu de cette catégorie de personnes âgées (Bowers, 2014), qui a sans doute aussi profité de l'expansion rapide de l'épargne-retraite individuelle, dont la valeur a augmenté de plus de 8 points de pourcentage du PIB entre 2007 et 2013 (graphique 2.7).

Graphique 2.20. **Inégalités au sein de la population âgée**



1. Il y a une rupture dans les séries de données en 2011 en raison de l'adoption d'une nouvelle définition du revenu. Les séries reposant sur l'ancienne définition ont été prolongées d'après les taux de croissance des nouvelles séries.

Source : Calculs réalisés à partir de la Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

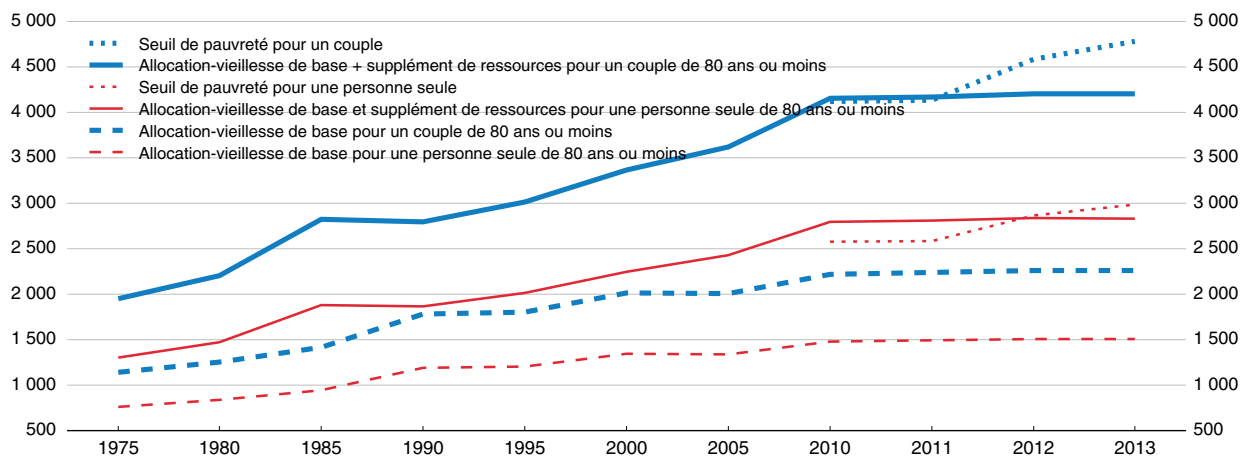
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318210>

En second lieu, la persistance d'un taux de pauvreté élevé parmi les personnes âgées est également imputable au montant des pensions servies par le premier pilier. Environ la moitié des personnes âgées ne perçoivent pas de prestations du second pilier et ont un revenu du capital limité voire nul, même si nombre d'entre elles possèdent un patrimoine immobilier. L'accès de ces personnes à une qualité de vie acceptable dépend donc étroitement des prestations sociales, en particulier des prestations de vieillesse versées par le NII (Behr et al., 2013). L'allocation-vieillesse de base représente entre 50 % et 60 % du revenu correspondant au seuil de pauvreté, tel que défini par le NII pour une personne seule et un couple sans enfant. Si l'on ajoute le supplément de ressources – que seulement 22 % des retraités perçoivent –, l'allocation versée aux personnes de 70 à 80 ans a tout juste dépassé le seuil de pauvreté en 2010 et 2011, avant de repasser en-dessous en 2012 et 2013


du fait qu'elle n'a pas été revalorisée en termes réels (graphique 2.21). L'écart entre le revenu médian de la population et le seuil de pauvreté est plus faible parmi les personnes âgées qu'au sein de la population d'âge actif dans son ensemble. Le recul de la pauvreté des personnes âgées a donc été freiné par le fait que les prestations de vieillesse, déjà faibles, n'ont pas été revalorisées en fonction de l'évolution d'autres formes de revenu. La récente décision de majorer le supplément de ressources dans la loi de finances pour 2016 constitue cependant une tentative de remédier à ce problème (voir ci-après).

Graphique 2.21. **Allocation-vieillesse mensuelle de base et supplément de ressources comparativement au seuil de pauvreté**

NIS en prix constants de 2013



Source : NII (2014), Poverty and Social Gaps – Annual Report 2013.

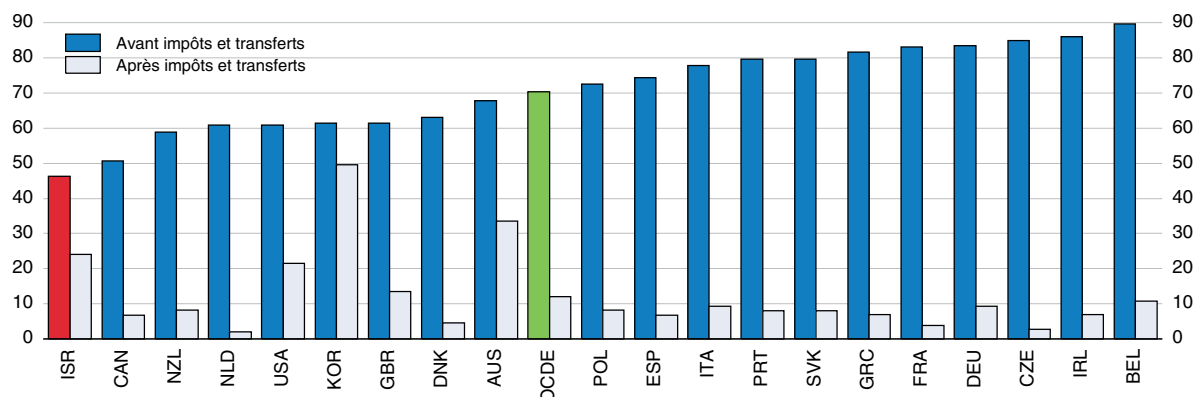
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318226>

Le taux de pauvreté élevé des personnes âgées est en partie lié au fait que la population âgée compte une forte proportion d'immigrés âgés modestes, en majorité originaires de l'ex-Union soviétique. à l'avenir, le moindre poids de cette catégorie de la population âgée devrait faire reculer le taux de pauvreté des personnes âgées. Toutefois, ce taux de pauvreté élevé est aussi étroitement lié au caractère insuffisamment redistributif du système fiscal et du système de protection sociale et de retraite, quand bien même les effets redistributifs de ces systèmes touchent nettement plus les personnes âgées que le reste de la population (Ben-David and Bleikh, 2013 ; Bowers, 2014 ; NII, 2014b). En témoigne le spectaculaire changement de position d'Israël dans le classement des pays en fonction du taux de pauvreté des personnes âgées après prise en compte des impôts et prestations (graphique 2.22). Ainsi, alors que le pays affiche l'un des taux de pauvreté des personnes âgées les plus faibles de l'OCDE lorsque ce taux est mesuré sur la base du revenu marchand, il affiche l'un des taux les plus élevés lorsque le calcul est effectué sur la base du revenu disponible. Le recul du taux de pauvreté induit par les mécanismes de redistribution est nettement plus faible que ce qui est observé dans tous les autres pays de l'OCDE, exception faite de la Corée, tant parmi les personnes de 66 à 75 ans que parmi celles de plus de 75 ans.


Réformes destinées à faire reculer la pauvreté parmi les personnes âgées

Le recul de la pauvreté parmi les personnes âgées passe par un rééquilibrage du système de retraite et par l'attribution de ressources supplémentaires au premier pilier. En

Graphique 2.22. **Taux de pauvreté des personnes âgées avant et après impôts et transferts**
En pourcentage, 2013



Source : Calculs réalisés à partir de la Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318234>

prenant des mesures pour qu'une part croissante de la population soit affiliée au second pilier, l'État s'est désengagé trop vite du système de retraite de base, ce qui a porté un coup d'arrêt au recul de la pauvreté parmi les personnes âgées. La volonté de limiter le rôle redistributif de l'État afin de faire évoluer les comportements au sein de certaines communautés obéit à une certaine logique du point de vue social. Toutefois, l'incidence sur le revenu des personnes âgées de l'extension des régimes professionnels à l'ensemble des travailleurs dépend de la durée de cotisation individuelle. Il faudra donc attendre des années pour voir cette mesure produire pleinement ses effets. En attendant la montée en régime du second pilier, il pourrait être envisagé de majorer le supplément de ressources.

L'assouplissement des critères d'accès à ce supplément – comme l'obligation de ne pas posséder un véhicule coûteux – et la revalorisation de son montant pourrait contribuer à faire passer les pensions de base au-dessus du seuil de pauvreté. à titre d'exemple, compenser la diminution passée du montant des droits (voir plus haut) en augmentant les prestations de base en pourcentage du PIB par habitant pour qu'elles retrouvent leur niveau moyen de 2000-02 coûterait environ 2 milliards NIS (0.2 % du PIB). La loi de finances 2015-16, qui prévoit une majoration du supplément de ressources de 5 % à 13 %, soit un coût annuel de 600 millions NIS, représente un pas dans cette direction, mais d'autres mesures restent nécessaires pour compenser totalement la diminution des droits. Le coût de ces mesures pourrait être en partie compensé par les économies nettes réalisées au titre des « pensions budgétaires », mais aussi par l'adoption d'autres mesures destinées à inciter les Israéliens à différer leur départ en retraite (voir ci-après). Les conséquences budgétaires d'une majoration du supplément de ressources seraient temporaires. Au fil du temps, les retraités susceptibles d'ouvrir droit à ce supplément majoré devraient être de moins en moins nombreux du fait qu'il est soumis à condition de ressources et que de plus en plus de retraités percevront une pension du second pilier. Toutefois, le supplément pouvant être versé même à des personnes qui n'ont jamais travaillé, une majoration supplémentaire d'ampleur risquerait d'affaiblir les incitations au travail.

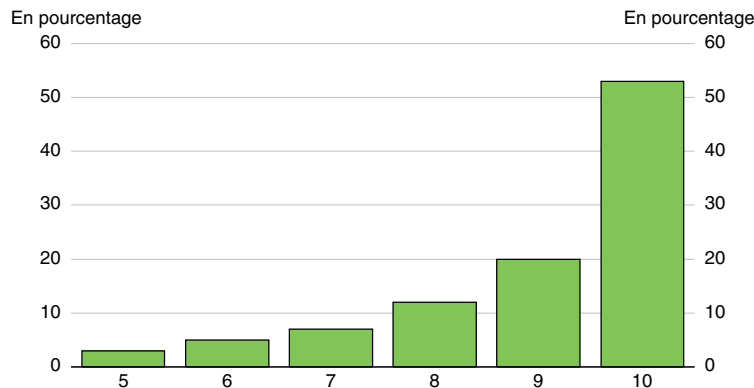
Bien que le second pilier présente d'importants avantages et jette les bases d'un système de retraite financièrement viable, le niveau élevé de l'épargne-retraite obligatoire en Israël pourrait soulever plusieurs questions. Le taux de cotisation au second pilier est

nettement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE également dotés d'un régime d'épargne-retraite obligatoire. Ce taux élevé imposé à tous les salariés quels que soient leur revenu et leur situation familiale ou fiscale risque de déséquilibrer les flux de revenus perçus par les ménages modestes sur l'ensemble de leur vie. En conséquence, s'il est vrai que le système offre un taux de remplacement élevé à la retraite (tableau 2.1), il a des conséquences négatives sur le niveau de vie des familles au moment où leurs enfants sont jeunes (et où des dépenses élevées doivent être engagées pour leur scolarité ou leurs études) ou encore où elles veulent acquérir un logement. Les familles jeunes, souvent modestes, faisaient d'ailleurs rarement le choix de s'affilier aux régimes facultatifs avant 2008 (Brender, 2011). Depuis 2008, le salaire moyen des cotisants aux régimes d'épargne-retraite privés est inférieur de moitié au salaire moyen des personnes qui s'étaient affiliées volontairement avant 2008 (Spivak and Tsemah, 2014).


L'abattement fiscal sur les cotisations au second pilier, qui a représenté 1.1 % du PIB en 2014 (tableau 2.3), n'a pas été modifié lorsque l'affiliation est devenue obligatoire, en 2008, alors que cette réforme rendait inutile le maintien de cette incitation, à tout le moins pour les cotisations dues sur le salaire plafonné au niveau du salaire minimum. De surcroît, cet avantage fiscal est très régressif, plus de la moitié de sa valeur totale profitant au décile supérieur de la distribution des revenus (graphique 2.23). Environ 45 % des salariés ne sont pas imposables sur le revenu et ne peuvent pas en bénéficier (Brender, 2011). En conséquence, le système actuel fait peser une charge injustifiée sur les actifs les plus fragiles, et cet effet négatif est accentué par la réduction des droits au supplément soumis à condition de ressources versé par le premier pilier qu'entraîne le régime d'épargne-retraite obligatoire pour les ménages modestes (Brender, 2009).

Graphique 2.23. **Avantages fiscaux au titre des cotisations versées par les employeurs pour la retraite de leurs salariés, par décile**

Données 2014



Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318243>

Pour atténuer cette régressivité et réaliser des économies, les autorités projettent d'abaisser le plafond de revenu au-delà duquel les cotisations versées par l'employeur sont intégrées au revenu imposable du salarié, en le faisant passer de 4 à 2.5 fois le salaire moyen. Quoique bienvenue, cette initiative n'empêcherait que pas le taux de cotisation obligatoire élevé imposé à tous les salariés quels que soient leur revenu et leur situation familiale ou fiscale puisse déséquilibrer les flux de revenus perçus par les ménages

modestes sur l'ensemble de leur vie. Il conviendrait donc d'atténuer davantage l'incidence de ces cotisations d'épargne-retraite obligatoires relativement élevées sur le revenu net des travailleurs modestes. Par exemple, et malgré le coût qui en résulterait pour le budget, l'avantage fiscal attaché à ces cotisations pourrait être transformé en avantage remboursable. Il serait aussi envisageable de le supprimer pour les cotisations dues sur le salaire plafonné au niveau du salaire moyen et de le remplacer par l'application d'un taux de cotisation plus faible à cette fraction de la rémunération. Une telle mesure aurait l'avantage de simplifier le système de cotisation et de réduire la charge que représente l'épargne-retraite pour les salariés modestes. De plus, elle serait justifiée par le fait que l'espérance de vie des personnes modestes est souvent plus courte, en particulier au sein de la population arabe. Quoi qu'il en soit, il est indispensable d'analyser toute mesure visant à atténuer le caractère régressif de la déductibilité fiscale des cotisations au second pilier à la lumière de ses conséquences sur la progressivité du système de prélèvements et de prestations dans son ensemble.

Des mesures devraient aussi être envisagées pour faciliter l'accès au second pilier des travailleurs en situation de précarité professionnelle pendant une partie de leur vie active. Parmi ces mesures figure la suppression de l'obligation de justifier d'une période de cotisation ininterrompue (de six mois au minimum), qui pénalise de manière injustifiée la population de 25 à 29 ans, dont 20 % ne sont pas affiliés à un régime de retraite privé. Il pourrait aussi être envisagé de recourir à des incitations fiscales pour offrir aux travailleurs qui n'ont pas cotisé suffisamment longtemps la possibilité de compenser les périodes manquantes. Une telle mesure aiderait non seulement les travailleurs en situation de précarité, mais aussi les immigrés qui ne sont pas affiliés à un régime professionnel à leur arrivée. Plus d'un Israélien de plus de 20 ans sur six a immigré après 1990.

Augmenter le montant des retraites

Favoriser les mesures de nature à améliorer les rendements financiers et à limiter les risques

Améliorer la gouvernance des fonds de pension et les connaissances financières des épargnants

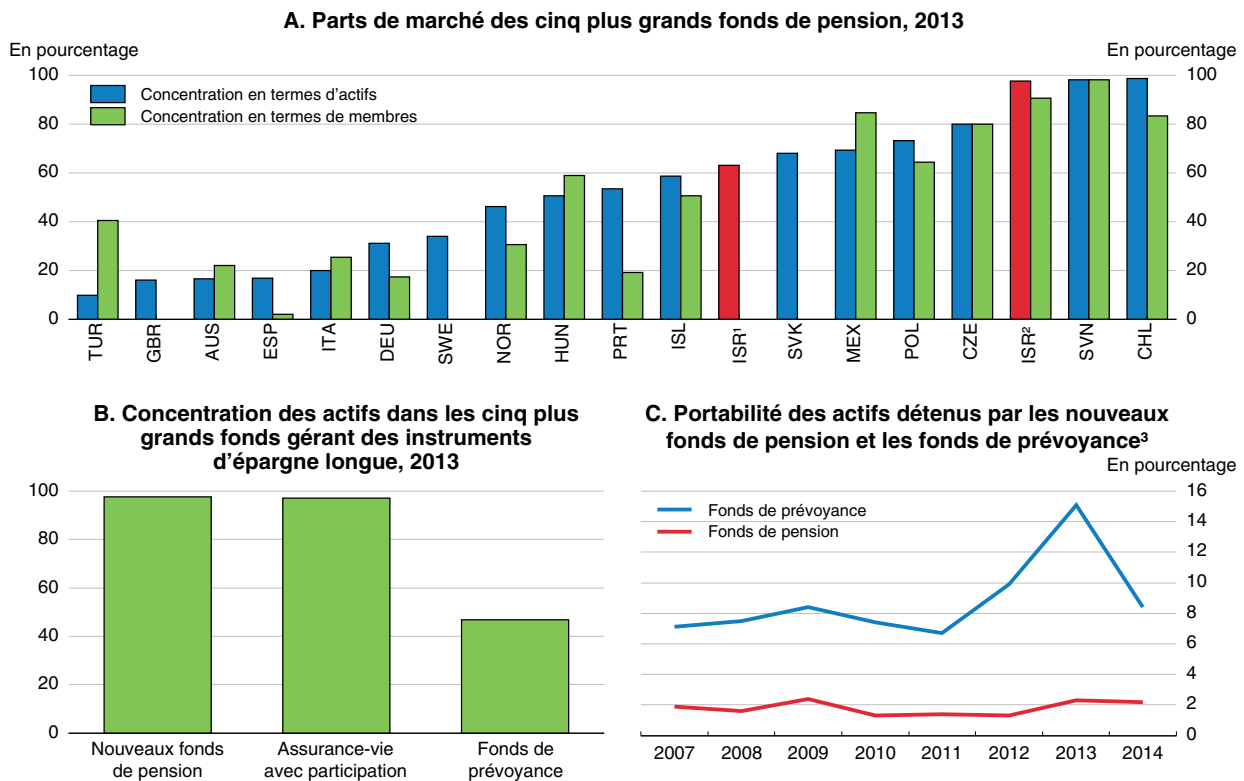
En Israël, la surveillance et la gouvernance des fonds de pension repose sur un arsenal réglementaire solide (OECD, 2011). L'application de cette réglementation relève de la CMISD, une division du ministère des Finances dont les pouvoirs en matière d'enquête et d'application de sanctions administratives pécuniaires en cas d'infraction ont été étendus (OECD, 2013). Tous les instruments d'épargne-retraite sont détenus et gérés par des entités totalement indépendantes des employeurs. Ces entités sont dirigées par des gestionnaires spécialisés, sélectionnés sur la base de critères de compétence rigoureux. Les fonds de pension sont par ailleurs tenus d'établir un bilan actuariel chaque année et, si nécessaire, d'assurer leur propre solvabilité financière en ajustant les comptes de leurs membres. Pour garantir la stabilité financière du système de retraite, la CMISD soumet régulièrement les instruments d'épargne-retraite existants à des tests de résistance (Ionescu and Yermo, 2014). De plus, les gestionnaires de fonds établissent chaque trimestre à l'intention de leurs membres un relevé sur la situation de leur épargne-retraite. Ce relevé peut également être consulté en ligne en permanence. En règle générale, la CMISD privilégie Internet pour améliorer les connaissances financières des épargnants. Ainsi, en 2014, elle a mis en ligne des outils d'aide à la prise de décision pour aider les épargnants à choisir le profil de leur épargne en fonction de leur âge et de leur appétence pour le risque.

Intensifier la concurrence dans le secteur des pensions


Le renforcement de l'efficacité du système de retraite passe également par l'intensification de la concurrence dans ce secteur. La concurrence peut en effet rehausser la qualité des décisions de placement, en termes de rendements bruts moyens des actifs et/ou d'instabilité, et exercer une pression à la baisse sur les frais de gestion des actifs, qui jouent un rôle décisif dans le montant des rendements nets.

Le degré de concurrence entre gestionnaires de fonds est cependant difficile à mesurer, notamment parce que l'on manque de données permettant des comparaisons internationales fiables. Néanmoins, d'après les informations disponibles, la performance des régimes du second pilier semble relativement bonne en Israël, bien que ce secteur – à l'instar du secteur bancaire – pâtisse d'une forte concentration comparativement à ce qui est observé dans d'autres pays (voir le chapitre 1) (graphique 2.24, partie A). Ainsi, les marchés des nouveaux fonds de pension et des régimes d'assurance-vie sont détenus par les cinq plus grandes entreprises du secteur, ce qui n'est en revanche pas le cas du marché des fonds de prévoyance (partie B). En outre, la proportion d'épargnants qui changent de gestionnaire pour leur épargne-retraite est plus faible dans le cas des fonds de pension que dans celui des fonds de prévoyance (partie C). Les taux de rendement réels offerts par les

Graphique 2.24. Indicateurs de la structure des marchés des fonds de pension¹



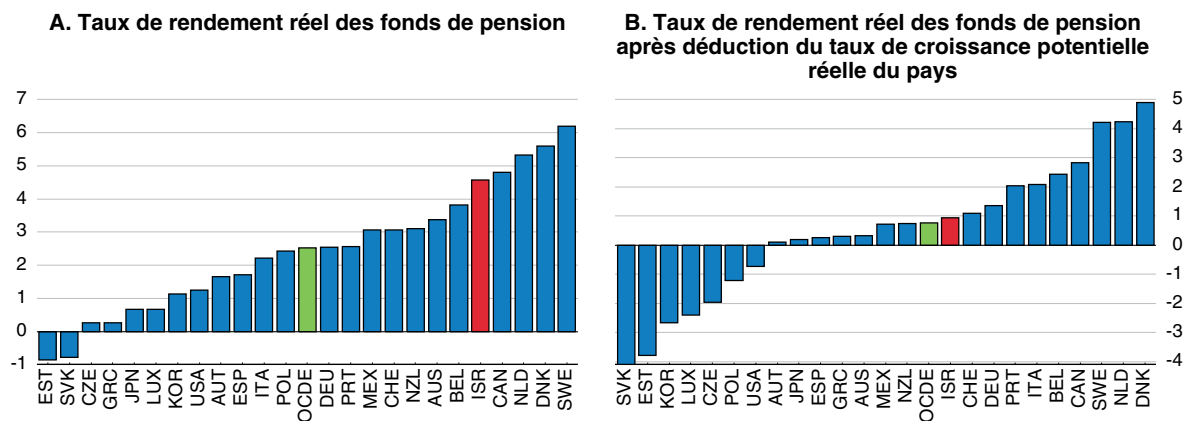
1. Les données se rapportent aux cinq plus grandes entreprises gérant des instruments d'épargne longue.
 2. Les données se rapportent aux cinq entreprises les plus grandes sur le marché des nouveaux fonds de pension. Les données sur les membres ne tiennent compte que des membres actifs, à savoir ceux qui acquièrent actuellement des droits ou en ont acquis par le passé et n'ont pas encore pris leur retraite.
 3. Part du total des actifs ayant changé de fonds au cours des années considérées.
- Source : OCDE (2015), *Statistiques de pensions au niveau mondial* et CMISD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318255>

nouveaux fonds de pension israéliens n'en restent pas moins meilleurs que dans d'autres pays de l'OCDE, puisqu'ils se sont établis à 4.5 % en moyenne ces neuf dernières années, contre 2.5 % en moyenne dans la zone OCDE (graphique 2.25, partie A). Toutefois, cette performance est moins impressionnante lorsque la comparaison est effectuée après correction pour tenir compte des différences de croissance potentielle entre pays – qui, en principe, ont une incidence sur les écarts de rendement (partie B).

Graphique 2.25. **Taux de rendement réel des fonds de pension**

Taux annuel moyen au cours de la période 2005-14, en pourcentage

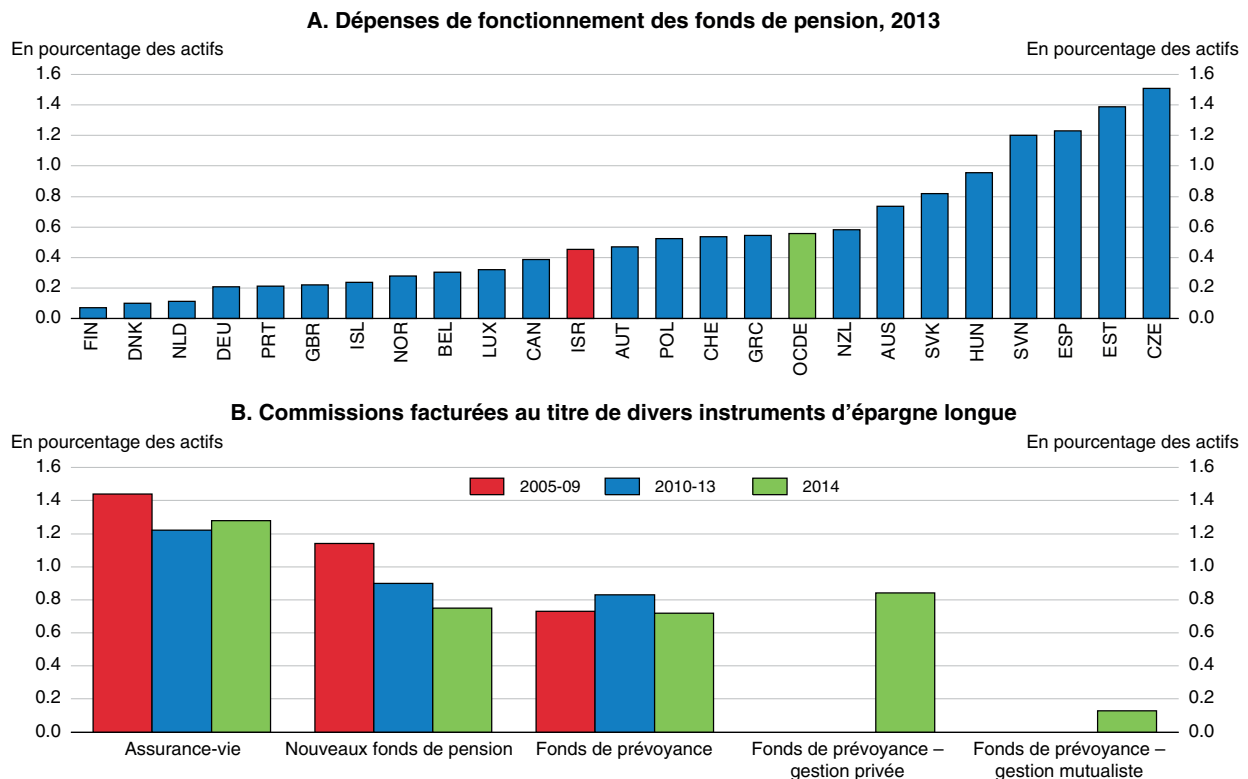


Source : OCDE (2015), *Statistiques de pensions au niveau mondial* et *Base de données des perspectives économiques*.


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318268>

Par ailleurs, d'après les données disponibles, les frais de gestion des régimes de retraite sont plus faibles en Israël qu'en moyenne dans la zone OCDE (graphique 2.26, partie A). Les comparaisons internationales présentent cependant des limites dans ce domaine. La base et les procédures retenues pour facturer ces frais varient en effet d'un pays à l'autre, et il est fréquent que les données disponibles ne portent en réalité que sur une fraction des frais effectivement facturés aux épargnants, même si ce problème se pose apparemment avec moins d'acuité en Israël qu'ailleurs (Ionescu and Robles, 2014). La CMISD se mobilise pour réduire les frais de gestion, effectivement orientés à la baisse depuis quelques années (partie B). Un projet de loi plafonnant la rémunération des gestionnaires de fonds de pension a récemment été déposé devant la Knesset. Les frais facturés sont cependant très variables selon les instruments d'épargne-retraite : les fonds de prévoyance, apparemment soumis à une concurrence plus intense, prélèvent généralement des frais inférieurs à ceux pratiqués pour d'autres instruments, même si l'écart s'est resserré ces dernières années. Le plus remarquable est que les fonds gérés par des entreprises privées facturent des frais nettement supérieurs à ceux facturés pour les fonds gérés sur une base mutualiste (sans but lucratif) pour les membres d'une même profession (partie B, droite).

Il reste cependant possible de réduire encore les frais de gestion des régimes de retraite, et les fonds gérés sur une base mutualiste pourraient y contribuer. Le Chili, par exemple, a tenté de réduire ces frais en instaurant un mécanisme innovant pour intensifier la concurrence. Tous les nouveaux contrats sont automatiquement adjugés au fonds qui pratique les frais les plus bas. Au Chili, ce principe a permis de réduire les frais, et au Mexique, où un mécanisme similaire a été instauré, il a favorisé l'entrée de nouveaux fonds de pension sur le marché (Ionescu and Robles, 2014). Ces efforts déployés pour faire baisser les frais de gestion revêtent de l'importance parce qu'une réduction qui entraîne

Graphique 2.26. **Commissions et frais facturés par les fonds de pension**

Source : OCDE (2015), *Statistiques de pensions au niveau mondial* ; CMISD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318270>

une hausse moyenne de 1 point de pourcentage du taux de rendement annuel offert par un régime se traduit par une hausse de 20 % des actifs des épargnants après 40 années de cotisation (Whitehouse, 2001 ; Sharpe, 2013).

Favoriser le développement de fonds de pension à gestion passive est une autre piste particulièrement prometteuse qui pourrait être suivie pour intensifier la concurrence, réduire les frais de gestion et accroître ainsi le rendement moyen. La gestion passive consiste à reproduire la performance moyenne du marché, ce qui réduit considérablement les frais de gestion du fait qu'il n'est pas nécessaire de faire appel à des opérateurs ni à des professionnels généreusement rémunérés. Aux États-Unis, pour les fonds passifs gérés sur une base mutualiste, les frais de gestion ont diminué de 0.06 % de la valeur des actifs, alors que dans le cas des fonds à gestion active, les frais sont estimés à plus de 2 % par an en moyenne (Bogle, 2014 ; Edelen et al., 2013). Toutefois, les marchés fonctionnant de manière relativement efficiente, il est difficile pour un gestionnaire de fonds actifs de faire durablement mieux que la performance moyenne du marché (Crane and Crotty, 2015).

En Israël, il existe des fonds de pension passifs, mais ils ne détiennent qu'une petite part du marché, en raison, d'une part, du rôle dominant joué par les compagnies d'assurance privées, que ce modèle n'intéresse pas et, d'autre part, de la méconnaissance de ces produits par les épargnants, qui ne leur font pas confiance. Dans le cas d'Israël, cette situation s'explique vraisemblablement par la complexité du système de retraite et des produits financiers auxquels il fait appel, qui nuit à l'efficacité de la concurrence. Les travaux d'économie comportementale laissent également penser que la réglementation devrait tenir

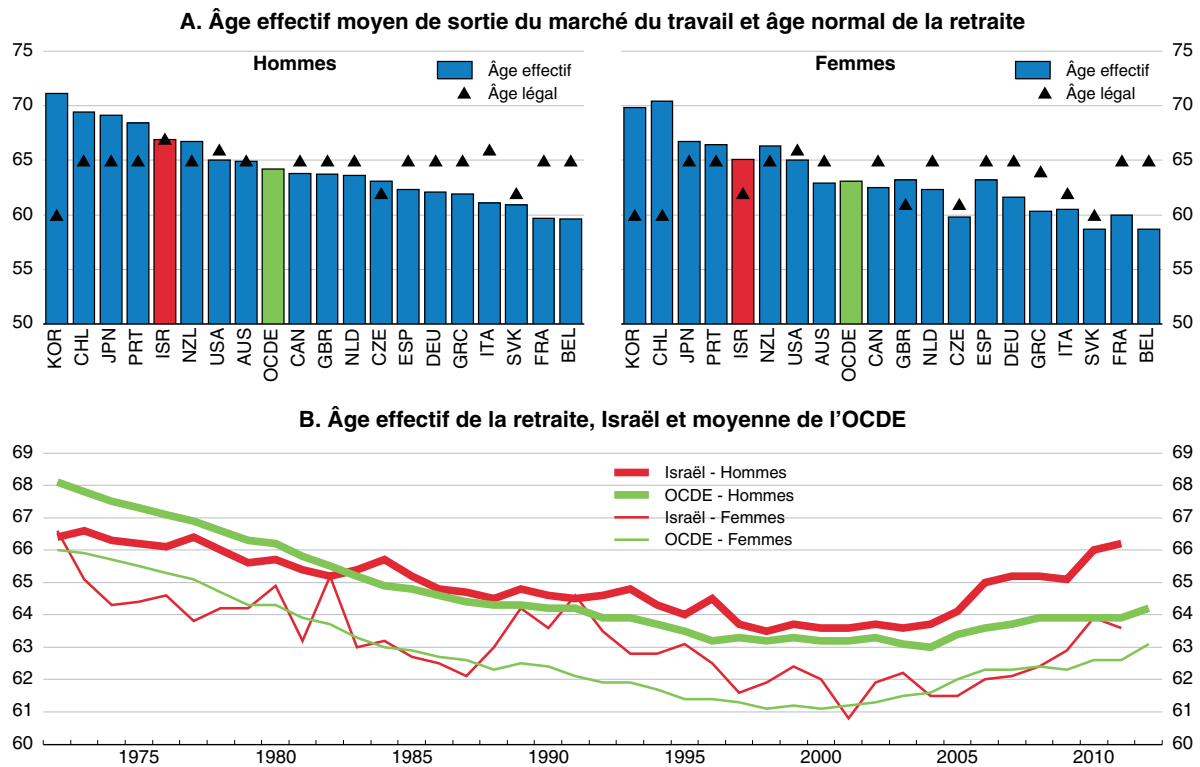
compte de l'inertie relativement forte des consommateurs lorsqu'ils doivent faire des choix difficiles dans des domaines où il n'est pas aisé de prendre des décisions éclairées (Lunn, 2014). Le recours à la gestion passive progresse cependant rapidement dans d'autres pays et de récentes analyses empiriques de données internationales semblent montrer que cette montée en puissance des fonds passifs renforce la concurrence et entraîne une baisse des frais de gestion facturés aux épargnants, tant pour les régimes de retraite que pour d'autres plans d'épargne (Cremer et al., 2015). En conséquence, les autorités israéliennes devraient se mobiliser pour promouvoir les fonds de pension passifs. Elles pourraient à cette fin mieux informer le public au sujet des avantages qu'ils offrent ou exiger des nouveaux régimes de retraite qu'ils proposent des fonds à gestion passive en tant que fonds par défaut. En tout état de cause, Israël devrait s'inspirer de la Suède et commencer par veiller à ce que les fonds qui, dans la pratique, gèrent l'épargne-retraite de manière passive, en investissant dans des indices de marché, ne facturent pas des frais correspondant à une gestion active (Marriage, 2015). La CMISD du ministère des Finances travaille actuellement à la mise au point d'un modèle dans lequel existerait un fonds de pension par défaut, caractérisé par des frais de gestion faibles, éventuellement grâce au recours à des stratégies de gestion passive. Le CMISD refuse cependant d'intervenir directement dans la définition de la structure de ces frais de gestion faibles.

Les autorités pourraient aussi modifier le second pilier du système de retraite de telle manière que l'âge de l'épargnant soit pris en compte. Certaines mesures ont d'ailleurs été prises dans ce sens : à compter de janvier 2016, tous les gestionnaires d'épargne-retraite seront tenus d'offrir trois nouveaux profils de placement, caractérisés par un degré de risque dégressif à mesure que les épargnants vieillissent (moins de 50 ans, 50-60 ans, plus de 60 ans). Par défaut, les cotisations des épargnants seront affectées à ces trois nouveaux types de régimes. Pour louable que soit cette mesure, il serait possible d'aller encore plus loin, en faisant en sorte que la répartition des portefeuilles en fonction de l'âge porte, non seulement sur l'épargne future, mais aussi sur les actifs déjà accumulés.

Il est possible d'améliorer encore le taux d'emploi des seniors

Pour garantir des pensions suffisantes et parer au risque de longévité, il est aussi important d'améliorer le taux d'emploi des seniors, même si Israël obtient déjà de bons résultats dans ce domaine. En Israël, l'âge effectif de départ à la retraite est supérieur ou égal à l'âge légal, et le recours à la retraite anticipée n'est pas répandu (graphique 2.27). Ces dix dernières années, la durée de la vie active s'est allongée sous l'effet du relèvement de l'âge de la retraite intervenu en 2004, couplé au niveau d'études plus élevé des générations récentes de travailleurs d'âge très actif. Cette tendance est plus marquée en Israël qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, mais d'autres progrès sont possibles si des réformes allongeant la vie active des femmes et éliminant les mécanismes qui dissuadent les travailleurs de continuer de travailler au-delà de l'âge d'ouverture des droits à la retraite du premier pilier sont adoptées.

Israël est l'un des rares pays de l'OCDE où les femmes peuvent encore partir à la retraite plus tôt que les hommes. Cette situation est à l'origine d'un écart important et persistant entre les taux d'emploi féminin et masculin au-delà de 60 ans (graphique 2.28). Il faudrait que l'âge légal de la retraite pour les femmes, qui devrait passer de 62 à 64 ans à l'horizon 2017 si la Knesset donne son feu vert, soit relevé encore et aligné sur celui des hommes. Une telle mesure permettrait de réduire le risque de pauvreté au sein de la population féminine, l'écart de pauvreté avec les hommes se creusant nettement à partir

Graphique 2.27. Âge de la retraite¹

1. Partie A, l'âge effectif de la retraite se rapporte aux cinq années comprises entre 2007 et 2012 ; les données sur l'âge normal de la retraite se rapportent à 2012. L'âge effectif de la retraite s'obtient par un calcul synthétique de l'âge moyen de départ en retraite. Voir Bank of Israel (2014), *Annual Report*, Chapter 1 et M. Keese (2003), « A Method for Calculating the Average Effective Age of Retirement », document interne, www.oecd.org/els/emp/39371923.pdf.

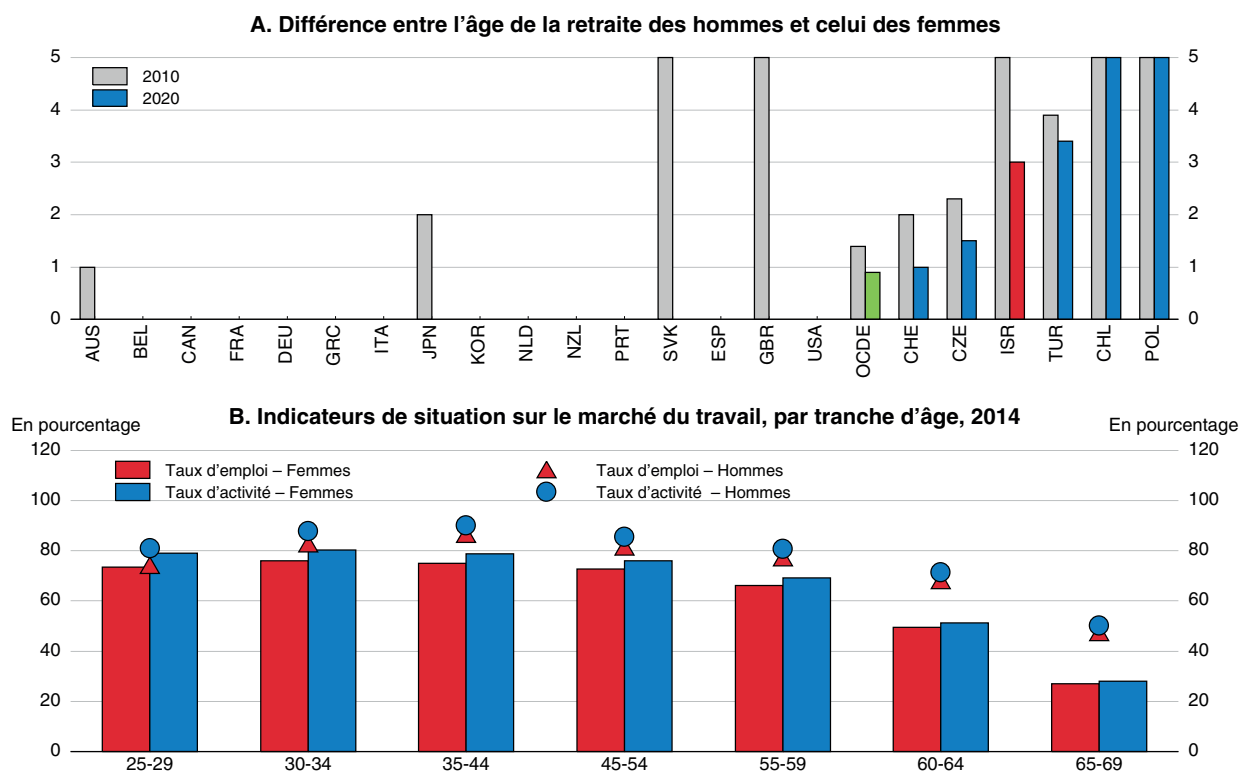
Source : OCDE (2013), *Panorama des pensions 2013*, graphique 3.8 ; estimations réalisées par la Banque d'Israël d'après des données de l'OCDE et du CBS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318285>


de 65 ans (graphique 2.29, partie A). à titre d'exemple, une femme percevant un salaire brut mensuel de 7 500 NIS (soit 0.8 fois le salaire moyen) qui cesserait de travailler à 67 ans au lieu de 62 ans après une carrière de 40 années au lieu de 35 verrait son taux de remplacement progresser de 12 ou 20 points de pourcentage selon que le rendement effectif moyen de l'épargne qu'elle a constituée dans le cadre du second pilier s'établit à 2 % ou 4 % par an (partie B) (Flug, 2014). La probabilité que ce choix ait des effets positifs sur son niveau de vie est relativement forte parce que le taux de chômage des travailleurs proches de l'âge de la retraite est faible – il est similaire à celui des travailleurs âgés d'environ 40 ans (BoI, 2013).

Il conviendrait aussi que les autorités envisagent d'indexer la durée attendue de la retraite sur l'espérance de vie à 65 ans. Alors que les régimes à cotisations définies comportent en principe des mécanismes incitatifs destinés à inciter les épargnants à différer leur départ en retraite jusqu'à ce qu'ils aient accumulé un capital-retraite suffisant, ce n'est généralement pas le cas du premier pilier. Indexer l'âge d'ouverture des droits à la retraite de base sur l'espérance de vie à 65 ans permettrait de préserver la viabilité financière de ce système à prestations définies financé sur fonds publics face au risque de longévité.

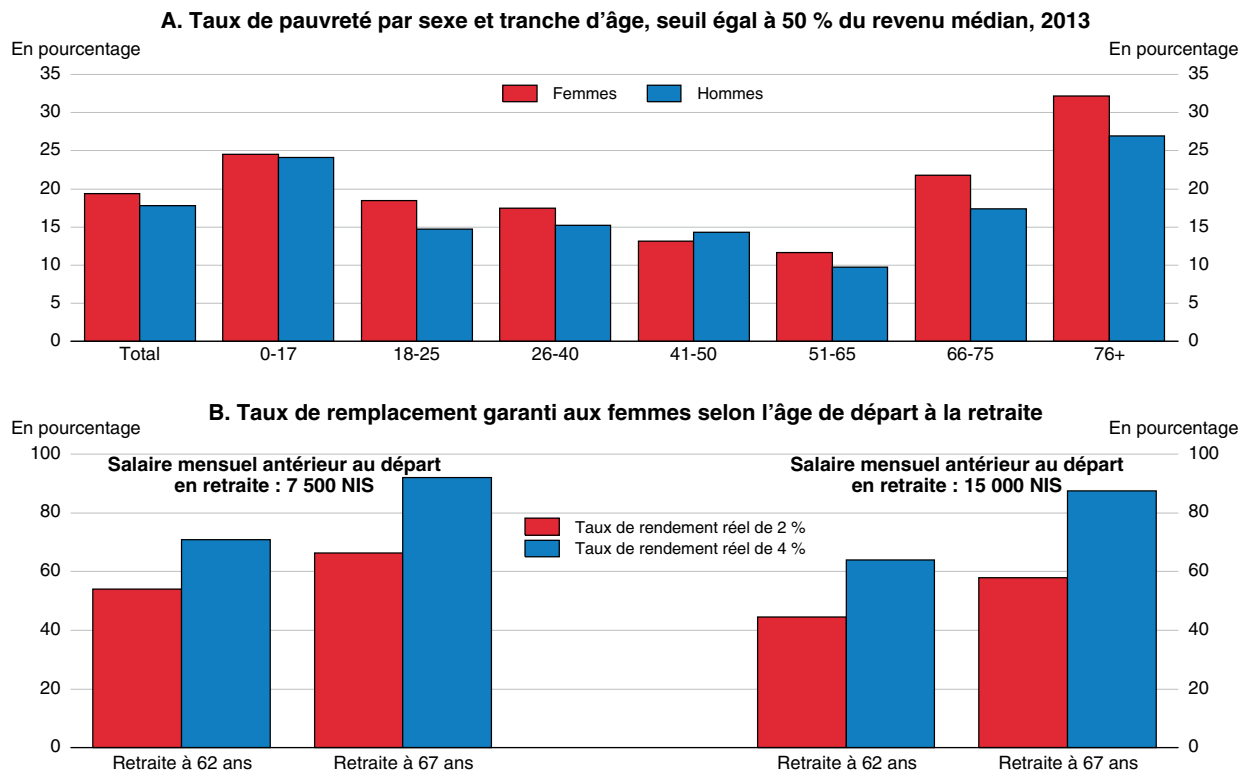
Graphique 2.28. Âge de la retraite et taux d'emploi des hommes et des femmes



Source : OCDE (2012), *Pensions Outlook 2012* ; OCDE, *Base de données des statistiques de la population active*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933318290>

Il serait aussi souhaitable de supprimer les avantages fiscaux qui dissuadent nombre de travailleurs de continuer à travailler au-delà de l'âge conditionnel de la retraite. Près de 90 % d'entre eux font en effet valoir leurs droits à l'allocation-vieillesse servie par le premier pilier dès qu'ils atteignent cet âge, quand bien même le montant de l'allocation augmente de 5 % par année de travail supplémentaire (BoI, 2014). Selon des travaux de recherche conduits par les autorités, le taux marginal d'imposition effectif d'un travailleur qui poursuit son activité au-delà de l'âge de la retraite augmente fortement, s'établissant à 97 % pour un salaire brut mensuel compris entre environ 5 000 NIS et 6 000 NIS (soit 0.5 à 0.7 fois le salaire moyen) et à 74 % au-delà de ce montant (graphique 2.30). Ces taux d'imposition élevés sont dus à la réduction de l'abattement fiscal à la base, qui dépend à 60 % des ressources, ainsi qu'à la perte du droit au crédit d'impôt sur les revenus d'activité (impôt sur le revenu négatif) et à l'impact de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations sociales (Brill, 2014). Le taux d'imposition marginal est même plus élevé, dépassant 100 %, pour les salariés encore plus modestes qui ouvrent droit au supplément de ressources. Une réduction sensible de ce mécanisme fiscal dissuasif serait souhaitable. Le coût de cette réduction serait en grande partie financé par son effet positif sur l'emploi et par l'augmentation des recettes fiscales qui en résulterait.

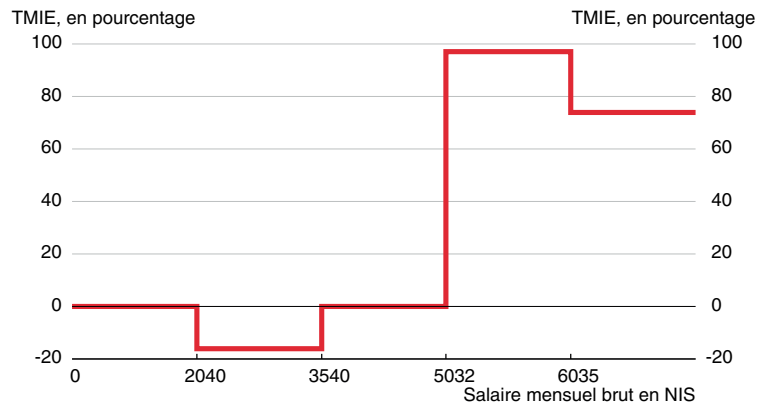
Graphique 2.29. **Pauvreté et taux de remplacement offert par le système de retraite**

Source : OCDE, Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm ; calculs réalisés par la Banque d'Israël.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318309>

Graphique 2.30. **Taux marginal d'imposition effectif (TMIE) en cas de passage de l'âge conditionnel à l'âge absolu de la retraite¹**

Sur le salaire brut des retraités



1. Cas d'un travailleur qui atteint l'âge conditionnel de la retraite et ne perçoit que l'allocation-vieillesse de base.

Source : N. Brill (2014), Commission Report on Integration of the Elderly to the Labour Market (en hébreu).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933318314>

Recommandations en vue de l'amélioration du système de retraite

Renforcer le rôle protecteur des pensions de base servies par le premier pilier

- Pour faire reculer la pauvreté parmi les personnes âgées, en attendant la montée en régime du second pilier, chercher un moyen d'augmenter les pensions servies par le premier pilier sans créer de contre-incitations au travail.

Réformer les « pensions budgétaires » et clarifier les engagements hors bilan de l'État au titre des retraites

- Relever le taux de cotisation salariale pour les agents de la fonction publique recrutés avant 2002-04.
- Accroître la transparence du système de retraite des militaires, de la police et du personnel pénitentiaire et confier sa gestion, qui relève actuellement des ministères de la Défense et de la Sécurité intérieure, au ministère des Finances. Garantir une plus grande transparence s'agissant des engagements hors bilan de l'État au titre des entités publiques dotées de budgets indépendants.

Rendre le second pilier plus équitable et plus efficace

- Atténuer l'incidence des cotisations obligatoires au régime d'épargne-retraite, relativement élevées, sur le revenu courant net des travailleurs modestes.
- Permettre, à travers des incitations fiscales, aux travailleurs qui n'ont pas cotisé assez longtemps (les immigrés ou les travailleurs en situation de précarité professionnelle) de compenser les années manquantes.
- Demander aux prestataires de pensions qu'ils proposent par défaut des fonds à bas coûts, par exemple en offrant des fonds à gestion passive (ou indexés) ou en rationalisant leurs canaux de distribution. Favoriser la croissance des fonds de pension gérés sur une base mutualiste.

Encourager les travailleurs à poursuivre leur activité plus longtemps

- Relever progressivement l'âge auquel les femmes peuvent accéder au premier pilier jusqu'à l'aligner sur celui des hommes. Indexer l'âge de la retraite sur l'espérance de vie à 65 ans, de telle manière que la proportion de la vie passée à la retraite reste constante.
- Réduire de manière sensible le taux d'imposition implicite lié à une poursuite de l'activité au-delà de l'âge de la retraite, en limitant la réduction des droits à la pension de base servie par le premier pilier en cas de cumul avec un revenu du travail.

Notes

1. L'estimation de 79 % et 21 % de la population israélienne citée pour les zones où la part de marché des chaînes de supermarchés est supérieure à 30 % représente une estimation haute dans la mesure où dans les zones couvertes, les deux distributeurs disposent de magasins dont le degré de concentration est supérieur à 30 % (ces zones sont donc comptées deux fois).
2. Pour ouvrir droit au supplément, au 1^{er} janvier 2015, une personne seule (un couple) devait percevoir une pension inférieure à 1 204 NIS (1 898 NIS) par mois et un revenu d'origine professionnelle (ou des ressources composées d'un revenu professionnel et d'une pension) inférieure à 1 852 NIS (2 222 NIS). Son épargne liquide devait être inférieure à 34 592 NIS (51 888 NIS)

Bibliographie

- Achdut, L. and A. Spivak (2010), *The Pension System in Israel After 15 Years of Reforms*, Van Leer Institute, Policy Studies, No. 8 (in Hebrew), www.vanleer.org.il/en/people/leah-achdut.
- BoI (Bank of Israel) (2013), "Welfare Policy Issues", *Annual Report 2012*, Chapter 8, Jerusalem, April, www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/doch2012/main-h.aspx.

- I (2014), "Pensions in Israel – The current situation and policy recommendations", *Annual Report 2013*, Ch. 1, Jerusalem, www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/RegularPublications/Research%20Department%20Publications/BankIsraelAnnualReport/Annual%20Report-2013/p1-2013e.pdf
- Behr, S., Y. Shnoor and J. Brodsky (2013), "Selected data for elderly immigrants from the former Soviet Union since 1990", Mashav – National database for planning in old age, Jerusalem (in Hebrew), <http://mashav.jdc.org.il/?CategoryID=236&ArticleID=1614>.
- Ben-David, D. and H. Bleikh (2013), "Poverty and Inequality Over Time: In Israel and the OECD", Discussion Papers & Economics Policy Program, *Policy Paper 2013.03*, 25 November, <http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/E2013.03-Poverty-4.pdf>.
- Bogle, J. (2014), "The Arithmetic of 'All-In' Investment Expenses", *Financial Analysts Journal*, Vol. 70, No. 1, CFA Institute, <http://johncbogle.com/wordpress/wp-content/uploads/2010/04/FAJ-All-In-Investment-Expenses-Jan-Feb-2014.pdf>.
- Bowers, L. (2014), "Pensions, Poverty and the Elderly in Israel", Policy Brief, Taub Center for Social Policy Studies in Israel, http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/taubcenter.org.il_tauborgilwp_wpcontent_uploads_e2014elderlypovertypolicybriefweb.pdf.
- Brender, A. (2009), "Distributive Effects of Israel's Pension System", *Bank of Israel Discussion Paper*, No. 2009.10, October, www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/papers/dp0910e.pdf.
- Brender, A. (2011), "First Year of the Mandatory Pension Arrangement: Compliance with the Arrangement as an Indication of its Potential Implications for Labor Supply", *Bank of Israel Discussion Paper*, No. 2011.05, May, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2042453.
- Brill, N. (2014), *Commission report on integration of elderly to the labour market*, October (in Hebrew).
- Crane, A. and K. Crotty (2015), "Passive versus Active Fund Performance: Do Index Funds Have Skill?", 23 June, <http://ssrn.com/abstract=2467102>.
- Cremers, M., M. Ferreira, P. Matos and L. Starks (2015), "Indexing and Active Fund Management: International Evidence", *Journal of Financial Economics*, forthcoming, *Darden Business School Working Paper*, No. 2558724, University of Virginia, Charlottesville, <http://ssrn.com/abstract=2558724>.
- Dahan, M. and M. Hazan (2014), "Priorities in the Israel Budget", *Israel Economic Review*, Vol. 11, No. 1, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2411979.
- Edelen, R., R. Evans and G. Kadlec (2013), "Shedding Light on 'Invisible' Costs: Trading Costs and Mutual Fund Performance", *Financial Analysts Journal*, Vol. 69, No. 1, CFA Institute, www.cfapubs.org/doi/abs/10.2469/faj.v69.n1.6.
- Flug, K. (2014), "Remarks by Governor Dr. Karnit Flug at the Pensions, Insurance and Financial Literacy Research Center at Ben Gurion University", www.boi.org.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/20-11-2014-GovernorSpeech.aspx.
- Geva, A. (2013), "Demographic Changes and their Impact on Public Expenditure 2009-59", *Israel Economic Review* (in Hebrew), www.boi.org.il/he/Research/DocLib2/???87/seker87h_a.pdf.
- Ionescu, L. and J. Yermo (2014), "Stress Testing and Scenario Analysis of Pension Plans", International Organisation of Pension Supervisors, *Working Paper 19 on Effective Pensions Supervision*, March, www.iopsweb.org/Working%20Paper%2019%20Stress%20testing%20and%20Scenario%20Analysis%20of%20Pension%20Plans.pdf.
- Ionescu, L. and E.A. Robles (2014), "Update of IOPS Work on Fees and Charges", International Organisation of Pension Supervisors, *Working Paper 20 on Effective Pensions Supervision*, April, www.iopsweb.org/Working%20Paper%2020%20Update%20on%20IOPS%20Work%20on%20Fees%20and%20Charges%20.pdf.
- Kimhi, A. and K. Shraberman (2013), "Employment and Income Trends Among Older Israelis," in D. Ben-David (ed.), *State of the Nation Report: Society, Economy and Policy in Israel – 2013*, Taub Center for Social Policy Studies in Israel, Jerusalem.
- Knesset (2014), "The Development of the Ministry of Defense Budget – 2009-14", Research and Information Center, 29 October (in Hebrew), www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03452.pdf.
- Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.
- Marriage, M. (2015), "Sweden Becomes First in Europe to Investigate Closet Trackers", *Financial Times*, 16 February.

- MoF – Ministry of Finance (2014), “Liability for Budgetary Pension – Financial Statements”, as of 31 December 2013 (unaudited).
- NII – National Insurance Institute (2014a) – *Annual Survey 2013*, Jerusalem, September (in Hebrew), www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/Pages/default.aspx.
- NII (2014b), *Poverty and Social Gaps, Annual Report 2013*, Jerusalem, December, www.btl.gov.il/English%20Homepage/Publications/Poverty_Report%5CPages/Poverty2013.aspx.
- OECD (2011), *Israel: Review of the Private Pensions System*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/financialmarketsinsuranceandpensions/privatepensions/49498122.pdf.
- OECD (2013), “Post Accession Review of Israel”, Note by the Secretariat on Israel’s progress, DAF/AS/PEN/ACS(2013)1, 17 May.
- Paltiel, A., M. Sepulchre, I. Kornilenko and M. Maldonado (2012), “Long-Range Population Projections for Israel: 2009-59”, CBS Demography and Census Department, www.cbs.gov.il/www/publications/tec27.pdf.
- Sharpe, W. (2013), “The Arithmetic of Investment Expenses”, *Financial Analysts Journal*, Vol. 69, No. 2, CFA Institute, www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2469/faj.v69.n2.2.
- Spivak, A. and S. Tsemah (2014), “Compulsory Pension in Israel: Is there a change in inequality trend among older Israelis?”, Presentation at the Van Leer Institute Conference on the Adequacy of Pensions in Israel, Jerusalem, 23 December.
- State Comptroller (2009), Annual Report 59b for the year 2008 and the fiscal year 2007 – Budget pension liabilities, May (in Hebrew), <http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=545&id=191&contentid=10064&parentcid=undefined&bctype=10058&sw=1024&hw=570>.
- Tsipori, E. (2014), “Treasury orders cuts in Hebrew University pensions”, *Globes*, 19 November, www.globes.co.il/en/article-treasury-orders-cuts-in-hebrew-university-pensions-1000987697.
- Whitehouse, E. (2001), “Administrative Charges for Funded Pensions: Comparison and Assessment of 13 Countries”, in OECD, *Private Pension Systems: Administrative Costs and Reforms*, Private Pensions Series, OECD Publishing, Paris.

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 liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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.

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2015
Allemagne, avril 2016
Australie, décembre 2014
Autriche, juillet 2015
Belgique, février 2015
Brésil, novembre 2015
Canada, juin 2016
Chili, novembre 2015
Chine, mars 2015
Colombie, janvier 2015
Corée, mai 2016
Costa Rica, février 2016
Danemark, mai 2016
Espagne, septembre 2014
Estonie, janvier 2015
États-Unis, juin 2016
Fédération de Russie, janvier 2014
Finlande, janvier 2016
France, mars 2015
Grèce, mars 2016
Hongrie, mai 2016
Inde, novembre 2014
Indonésie, octobre 2016

Irlande, septembre 2015
Islande, septembre 2015
Israël, janvier 2016
Italie, février 2015
Japon, avril 2015
Lettonie, février 2015
Lituanie, mars 2016
Luxembourg, mars 2015
Mexique, janvier 2015
Norvège, janvier 2016
Nouvelle-Zélande, juin 2015
Pays-Bas, mars 2016
Pologne, mars 2016
Portugal, octobre 2014
République slovaque, novembre 2014
République tchèque, juin 2016
Royaume-Uni, février 2015
Slovénie, mai 2015
Suède, mars 2015
Suisse, novembre 2015
Turquie, juillet 2016
Union européenne, juin 2016
Zone euro, juin 2016

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2016-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 pour plus d'informations.

Volume 2016/3
Janvier 2016

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



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2016
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-26771-8
10 2016 03 2 P



9 789264 267718