



Examens environnementaux de l'OCDE

ISRAËL 2023

VERSION ABRÉGÉE



Examens environnementaux de l'OCDE : Israël 2023 (version abrégée)

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

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.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Examens environnementaux de l'OCDE : Israël 2023 (version abrégée)*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/97b04926-fr>.

ISBN 978-92-64-66946-8 (pdf)
ISBN 978-92-64-53561-9 (HTML)
ISBN 978-92-64-93784-0 (epub)

Examens environnementaux de l'OCDE
ISSN 1990-0120 (imprimé)
ISSN 1990-0112 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © vvvita/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Le principal objectif du programme d'examens environnementaux de l'OCDE est d'aider les membres et certains pays partenaires à améliorer leurs résultats individuels et collectifs dans le domaine de la gestion de l'environnement :

- en aidant les pays à évaluer les progrès accomplis au regard de leurs objectifs environnementaux ;
- en favorisant un dialogue permanent sur l'action à mener et l'apprentissage mutuel ;
- en encourageant les gouvernements à rendre compte de leur action aux autres pays et à leur opinion publique.

Le présent rapport est le deuxième examen environnemental d'Israël. Il évalue les performances environnementales du pays depuis le premier examen publié en 2011. Les progrès accomplis au regard des objectifs d'Israël et de ses engagements internationaux servent de base à l'évaluation des performances. Il peut s'agir d'objectifs et d'engagements d'ordre général, qualitatif ou quantitatif. Une distinction est faite entre intentions, actions et résultats. L'évaluation des performances environnementales est également placée dans le contexte du bilan environnemental historique d'Israël, de l'état actuel de l'environnement, de ses ressources naturelles, de sa situation économique et des tendances démographiques.

L'OCDE est reconnaissante au ministère de la Protection de l'environnement d'Israël d'avoir communiqué des informations et des commentaires, d'avoir organisé la mission d'examen (3-8 avril 2022) et une mission politique virtuelle (14 septembre 2022), et d'avoir facilité les contacts au sein des institutions gouvernementales et en dehors. Sa gratitude va aussi aux ministères, organismes publics et organisations non gouvernementales qui ont participé aux missions et transmis des informations ou des commentaires.

L'OCDE remercie également de leur participation les représentantes des deux pays examinateurs, Mmes Thalia Statha (Grèce) et Helge Wendenburg (Allemagne).

Ce rapport a été rédigé par Eugene Mazur et Sho Yamasaki de la Direction de l'environnement de l'OCDE, et par Oriana Romano et Juliette Lassman du Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes. Nathalie Girouard a assuré la supervision. Ils ont reçu le soutien de Carla Bertuzzi pour la partie statistique, et de Lydia Servant pour les tâches administratives. Mark Foss a révisé le texte original anglais. Natasha Cline-Thomas a apporté son appui aux activités de communication. Ces travaux ont en outre bénéficié des contributions et commentaires de Kathleen Dominique, Guillaume Gruère, Soo-Jin Kim, Sarah Miet, Oliver Roehn, Kurt Van Dender et Julia Wanjiru du Secrétariat de l'OCDE.

Le groupe de travail sur les performances environnementales de l'OCDE a examiné le projet d'Examen environnemental d'Israël lors de sa réunion du 5 décembre 2022, et approuvé l'évaluation et les recommandations qui y sont formulées.

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	7
Évaluation et recommandations	13
1. Vers un développement durable	14
2. Gestion des déchets et économie circulaire	25
Références	30
Annexe 1. Mesures prises pour mettre en œuvre certaines recommandations de l'Examen environnemental d'Israël publié par l'OCDE en 2011	31
Graphiques	
Graphique 1. Pour atteindre les objectifs climatiques fixés pour 2030 et 2050, de nouvelles mesures d'envergure seront nécessaires	15
Graphique 2. La réutilisation des eaux usées et le dessalement de l'eau de mer compensent en partie la rareté de l'eau douce	17
Graphique 3. Le produit des taxes liées à l'environnement progresse moins vite que le PIB et que les recettes fiscales totales	19
Graphique 4. Le soutien à la consommation de gazole a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie	21
Graphique 5. La production de déchets municipaux augmente et la proportion qui est mise en décharge stagne, de sorte que le volume total de déchets aboutissant dans les décharges progresse	25
Encadrés	
Encadré 1. Recommandations relatives au développement durable	23
Encadré 2. Recommandations relatives à la gestion des déchets et l'économie circulaire	29

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink** sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Résumé

La réalisation des objectifs climatiques nécessite des mesures énergiques au niveau sectoriel

Israël a relevé ses ambitions en matière de climat ces dernières années. Il vise une baisse de 85 % de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2050, et il a fixé des objectifs sectoriels de réduction des émissions pour la production d'électricité, les déchets solides, les transports et l'industrie. Le pays a également annoncé son ambition globale d'atteindre la neutralité carbone à la même échéance. Cependant, les mesures en place ne lui permettront pas d'atteindre ces objectifs, et il devra en prendre de nouvelles dans l'ensemble des secteurs. L'adoption du projet de loi du gouvernement sur le climat, qui prévoit des objectifs contraignants, marquerait un pas important dans cette direction.

Israël se classe avant-dernier des pays de l'OCDE pour la part des renouvelables dans le mix énergétique. Il doit promouvoir les installations photovoltaïques et lever les obstacles administratifs à leur développement, et accélérer l'intégration des sources renouvelables au réseau électrique. Afin de réduire sa forte dépendance à l'automobile, Israël devrait élaborer une stratégie interinstitutionnelle cohérente pour une transition bas carbone dans le secteur des transports et investir en priorité dans les transports en commun. Il devrait aussi resserrer le lien entre la planification des transports et l'urbanisme et renforcer parallèlement le rôle des collectivités locales. Face à l'expansion rapide du secteur résidentiel et à l'augmentation de son intensité énergétique, il s'agit d'accélérer l'application de la norme obligatoire de durabilité des bâtiments à l'ensemble des bâtiments neufs et de mettre en place des normes de performance énergétique pour les bâtiments existants.

La protection de la biodiversité ne devrait pas se limiter aux zones protégées et devrait être intégrée systématiquement dans toutes les politiques sectorielles

La demande croissante de nouveaux logements et de nouvelles infrastructures accentue tout à la fois les pressions qui pèsent sur les paysages naturels ouverts, aggrave la pénurie de terres et la fragmentation des habitats. La biodiversité pâtit plus que jamais de l'expansion significative des établissements humains et des équipements collectifs. L'extension des zones protégées progresse : Israël a protégé environ un quart de sa superficie terrestre, mais seulement 4 % de ses eaux territoriales. Cela étant, en dehors des zones protégées, la plupart des écosystèmes vulnérables sont soumis à un stress notable. Les espèces exotiques envahissantes, végétales et animales, nuisent à la biodiversité et aux écosystèmes et appellent des mesures réglementaires.

Israël prévoit d'adopter une nouvelle stratégie nationale et de fixer des objectifs mesurables en matière de biodiversité. Il devrait continuer d'améliorer la prise en compte de la protection de la biodiversité dans les politiques sectorielles, notamment la politique agricole, et intégrer davantage des corridors écologiques dans l'aménagement du territoire. Le pays devrait aussi intensifier les efforts pour protéger les écosystèmes terrestres en dehors des parcs nationaux et des réserves naturelles en réduisant le plus

possible l'étalement des villes. Il conviendrait en outre d'accroître la superficie des zones marines protégées.

Malgré des réussites en matière de gestion de l'eau, la pollution de l'eau demeure problématique.

Israël est parmi les pays les plus touchés par le stress hydrique dans le monde, et l'agriculture y représente plus de la moitié de la consommation d'eau. Pour répondre à la rareté de l'eau, il a investi massivement dans la réutilisation des eaux usées et le dessalement de l'eau de mer à grande échelle. Israël est le plus important utilisateur d'eaux usées recyclées en agriculture parmi les pays membres de l'OCDE ; le dessalement assure son approvisionnement en eau potable. Le pays a aussi notablement amélioré la répartition de l'eau entre les secteurs et l'allocation d'eau à la nature en élaborant et en mettant en œuvre des plans de bassin, et en incitant les exploitants agricoles en amont à réduire au minimum les prélèvements d'eau. Cependant, les eaux superficielles aussi bien que souterraines demeurent polluées. Israël doit continuer de réduire la consommation d'eau douce en agriculture moyennant une meilleure planification de l'allocation d'eau et des signaux de prix, faire baisser la charge en éléments nutritifs d'origine agricole et achever la modernisation des infrastructures d'épuration des eaux usées.

La mise en place de bonnes pratiques réglementaires est lente

Le cadre réglementaire d'Israël en matière d'environnement est fragmenté et en partie dépassé. Tous les projets, politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir un impact notable sur l'environnement ne font pas encore l'objet d'une évaluation environnementale. Le régime d'autorisation environnementale est régi par plusieurs lois hétéroclites portant chacune sur un sujet particulier. L'adoption du projet de loi sur les autorisations environnementales approuvé par le gouvernement en 2022 constituerait un pas important vers l'intégration sur le fond des conditions d'autorisation relatives aux différents milieux sur la base des meilleures techniques disponibles.

Les moyens de surveillance et d'application de la législation environnementale du pays ont augmenté depuis dix ans, mais restent insuffisants. Les inspections sont le plus souvent effectuées à la suite d'incidents ou de plaintes. Les données sur la conformité sont parcellaires et incohérentes. Israël devrait cibler davantage les activités de contrôle de la conformité en fonction des risques et promouvoir plus activement le respect de la réglementation en accordant une attention particulière aux petites et moyennes entreprises. Il est en outre nécessaire d'améliorer la notification et la gestion des données relatives à la conformité.

La fiscalité et les subventions dans le domaine des énergies fossiles ne sont pas propices à la transition bas carbone

Les droits d'accise sur les carburants automobiles perçus en Israël sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. En revanche, d'autres produits énergétiques fossiles ont jusqu'à présent été très faiblement taxés. Israël projette de relever progressivement les droits d'accise sur les produits en question, ce qui porterait à environ 80 % la part des émissions de GES couvertes par la tarification du carbone. Dans ce contexte, il doit veiller à ce que les produits énergétiques soient à l'avenir taxés en proportion de leur teneur en carbone.

Les subventions aux énergies fossiles ont augmenté au cours de la décennie écoulée en Israël. Il s'agit notamment de subventions à la consommation qui prennent la forme de ristournes sur les droits d'accise applicables au gazole destiné aux autobus, aux taxis et à plusieurs autres catégories de véhicules, auxquelles s'ajoutent des aides pour les producteurs de gaz naturel. Ces subventions devraient être

supprimées progressivement. Parallèlement, Israël devrait prendre en compte et traiter l'impact de la réforme de la fiscalité et des subventions énergétiques sur les ménages modestes.

Les investissements dans l'énergie solaire et les véhicules électriques doivent être renforcés. Les dépenses publiques d'environnement sont en majeure partie des subventions versées aux collectivités locales au titre de la collecte, du transport et du traitement des déchets. Les subventions en faveur de l'épuration et du recyclage des eaux usées et les investissements en la matière représentent l'essentiel des dépenses publiques dans le domaine des eaux usées. Israël a beaucoup investi dans l'électricité photovoltaïque, notamment dans le secteur résidentiel. Il a également su faire progresser la fréquentation des transports en commun, dont les trains, les métros légers et les bus.

Pour réussir la transition bas carbone, le pays doit accroître les investissements dans les énergies renouvelables et les transports propres. Il devrait élaborer et mettre en œuvre un plan d'investissement à moyen terme dans les infrastructures de production, de stockage et de transport de l'électricité photovoltaïque. Il devrait aussi accélérer l'investissement public et privé dans les équipements de recharge pour véhicules électriques.

La quantité de déchets produits et mis en décharge continue d'augmenter

Israël a pour ambition d'atteindre le « zéro déchet » en 2050. Au cours de la dernière décennie, la production de déchets municipaux a toutefois augmenté, en raison notamment de la croissance économique et démographique soutenue et de l'absence de politiques rigoureuses de gestion des déchets. Les proportions de déchets mis en décharge (80 %) et valorisés (20 %) sont restées stables. La stratégie pour une économie des déchets durable (2021-30) vise à ramener à 20 % la proportion de déchets municipaux mis en décharge et à porter à 54 % la part qui est recyclée, ainsi qu'à réduire les émissions de GES du secteur des déchets de 47 % par rapport à 2015. Toutefois, le pays ne s'est pas encore doté d'un cadre législatif clair en matière de gestion des déchets.

Israël a pris une série de mesures importantes au service de ses ambitions de réduction à zéro des déchets et de circularité de l'économie. Il a notamment instauré une taxe sur certains articles à usage unique, élargi le champ d'application du système de consigne, adopté une loi sur les emballages et créé un Fonds pour la propreté afin de combler le déficit d'infrastructures de traitement des déchets. Les pouvoirs publics ont fait des progrès dans la lutte contre les dépôts sauvages. Bien qu'interdit, le brûlage de déchets à ciel ouvert continue toutefois d'être pratiqué dans certaines parties du pays.

Les politiques en place ne prennent pas en compte l'ensemble du cycle de vie. Le pays devrait commencer à développer des boucles de matières à plus forte valeur ajoutée, dans lesquelles les matières sont valorisées, récupérées, recyclées ou biodégradées dans le cadre de processus naturels ou technologiques. Il devrait aussi favoriser l'écoconception, la réparation et le réemploi.

Un plus grand rôle devrait revenir aux collectivités locales dans la transition vers une économie circulaire

Il sera primordial de renforcer le rôle des communes pour atteindre les objectifs de recyclage et pour appliquer les principes de l'économie circulaire dans des domaines comme l'environnement bâti. La loi oblige les communes à collecter séparément les déchets d'emballages et déchets électriques, mais la décision de trier d'autres types de déchets leur appartient. La collecte sélective des déchets n'est pas largement pratiquée, ce qui tient surtout à l'insuffisance des incitations économiques et au manque d'infrastructures de recyclage. Un rôle plus important doit être donné aux collectivités locales dans la transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire. L'État devrait leur apporter un appui réglementaire et technique afin de renforcer les dispositifs régionaux de gestion des déchets et de les

doter des capacités voulues pour réduire la production de déchets et améliorer l'efficacité d'utilisation des ressources. Il conviendrait également de recourir à d'autres outils, tels que des programmes pilotes en faveur de la circularité dans le système alimentaire et l'environnement bâti, ainsi que l'échange de bonnes pratiques entre communes.

La transition vers la circularité passe par une approche à l'échelle de l'ensemble de l'économie

Israël devrait mettre à profit tout le potentiel de circularité qui existe dans l'ensemble des secteurs afin de prévenir la production de déchets, de maintenir les matières en usage le plus longtemps possible et de transformer les déchets en ressources. Les pouvoirs publics ont pris plusieurs initiatives en faveur de l'économie circulaire, dont le lancement du Programme national de 2019 pour une économie circulaire dans l'industrie, la publication de lignes directrices pour la conception de zones industrielles durables et la création d'un centre pour l'efficacité d'utilisation des ressources. Dans la politique israélienne de lutte contre le changement climatique, l'économie circulaire est considérée comme essentielle à la réduction des émissions industrielles de GES. Il n'existe toutefois pas de plan national d'ensemble en faveur de l'économie circulaire. À se concentrer sur l'industrie comme c'est le cas actuellement, on passe à côté de possibilités d'évoluer vers la circularité dans tous les secteurs sous l'impulsion des producteurs et des consommateurs.

Une feuille de route vers une économie circulaire, définissant des buts et des objectifs chiffrés clairs, pourrait conduire à la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie dans les politiques et les projets et stimuler l'écoconception et le réemploi. En comblant le déficit de données sur les flux de matières, l'efficacité d'utilisation des ressources et les exportations et importations de matières, on aiderait à déterminer les secteurs les plus consommateurs de ressources et à prendre des mesures ciblées en faveur de la circularité.

Le potentiel des outils de gestion des déchets reste à exploiter pleinement

Les instruments économiques en place dans le domaine de la gestion des déchets n'incitent pas suffisamment à modifier les comportements. Bien qu'elle donne lieu à la perception d'une taxe, la mise en décharge coûte moins cher que des méthodes de traitement plus durables comme l'incinération avec valorisation énergétique et le traitement des déchets organiques. Israël n'a pas encore mis en œuvre le mécanisme de tarification incitative prévu par la Stratégie pour une économie des déchets durable (2021-30). Avec un tel mécanisme, il deviendrait plus coûteux de jeter les déchets et plus intéressant de les recycler et d'en produire moins. Israël devrait mettre en place des systèmes de consigne et dissocier les redevances de ramassage des déchets des impôts communaux, afin d'inciter les ménages à réduire les déchets et à trier ceux qui sont recyclables.

L'administration a progressivement incorporé des critères environnementaux à ses appels d'offres et s'est récemment fixé pour objectif de consacrer 20 % des dépenses publiques à des marchés publics verts. Toutefois, le caractère facultatif de ces critères, le poids des habitudes, le déficit de dialogue entre fournisseurs et acheteurs et la connaissance insuffisante des pratiques d'achat sont autant de facteurs qui freinent le développement des marchés publics verts. Bien qu'Israël offre un terreau fertile à l'innovation, les start-ups spécialisées dans les « technologies propres » rencontrent des difficultés pour répondre aux appels d'offres verts. Le pays devrait appliquer des critères de circularité dans le cadre des marchés publics verts, prévoir différents modèles économiques dans les appels d'offres et renforcer les capacités en matière de gestion des contrats et de définition des appels d'offres.

L'engagement des parties prenantes est indispensable à la transition vers une économie circulaire

Les initiatives d'éducation et de sensibilisation, comme le Forum sur l'économie circulaire AMCHAM et celles pilotées par l'Association des industriels d'Israël, sont en grande partie volontaires et ciblent le secteur privé. Or, la transition vers une économie circulaire nécessite aussi l'engagement de parties prenantes autres que le secteur privé, dont la société civile, les associations locales et les institutions scientifiques. Israël devrait promouvoir une approche ascendante vers l'économie circulaire, en instituant un mécanisme officiel de dialogue avec les parties prenantes, par exemple un groupe consultatif. Cela pourrait éclairer l'élaboration des politiques publiques relatives à l'économie circulaire et créer des incitations à récompenser les villes et les entreprises qui atteignent des objectifs « zéro déchet » définis.

Évaluation et recommandations

L'évaluation et les recommandations présentent les principales conclusions de l'examen des performances environnementales d'Israël. Elles identifient 24 recommandations pour aider le pays à progresser davantage vers ses objectifs environnementaux et ses engagements internationaux. Le groupe de travail de l'OCDE sur les performances environnementales a examiné et approuvé l'évaluation et les recommandations lors de sa réunion du 5 décembre 2022.

1. Vers un développement durable

La rapide croissance économique et démographique d'Israël et son fort degré d'urbanisation dans un contexte de ressources foncières et hydriques peu abondantes continuent d'exercer des pressions significatives sur l'environnement. L'empreinte carbone d'Israël a augmenté de façon régulière entre 2014 et 2020 avant d'amorcer récemment un recul. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) totales et par habitant et les émissions des principaux polluants atmosphériques ont été découplées lentement du produit intérieur brut (PIB), grâce principalement à la progression rapide du gaz naturel au détriment du charbon dans le mix énergétique. Cependant, la biodiversité du pays continue de pâtir du morcellement des habitats, des espèces exotiques envahissantes, de la surexploitation des ressources en eau et de la pollution. La température moyenne en Israël devrait augmenter de 4.4°C d'ici à la fin du siècle, ce qui amplifiera les pressions sur la qualité de la vie humaine et les écosystèmes.

En 2019, le gouvernement a lancé le processus plurisectoriel « Israël 2050 » pour une économie florissante dans un environnement durable. La stratégie pour la « transition vers une économie bas carbone » issue de ce processus définit des objectifs nationaux et sectoriels de réduction des émissions de GES et des plans de mise en œuvre par secteur. Elle vise également à optimiser la consommation d'énergie et d'autres ressources dans le pays, à abandonner les combustibles fossiles au profit des renouvelables dans la production d'électricité, à électrifier les transports et l'industrie et à mettre fin à la mise en décharge de déchets. L'administration centrale domine la plupart des aspects de la mise en œuvre de la politique environnementale, de sorte qu'il n'y a guère de place pour les initiatives locales en dehors de la fourniture de services de gestion des déchets.

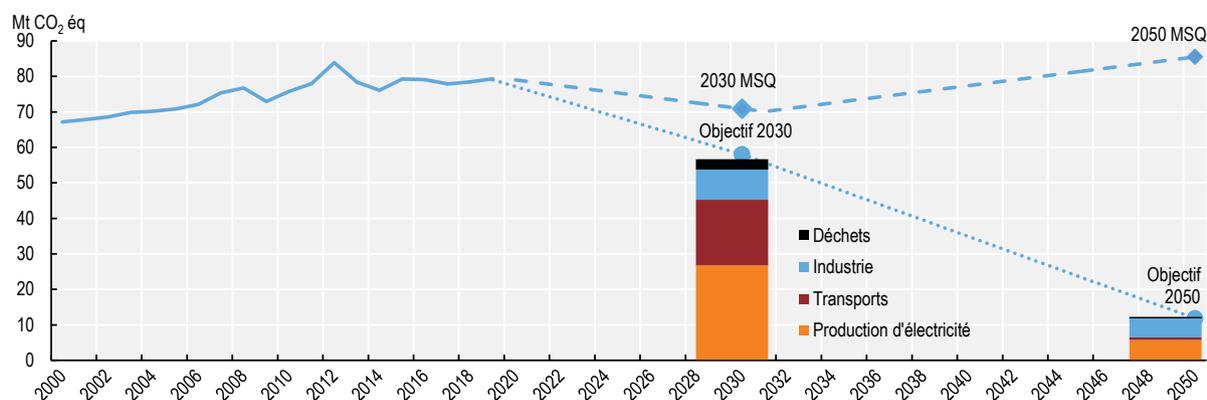
Faire face aux principaux défis environnementaux

Les ambitions climatiques ont progressé, mais ne sont pas suffisamment servies par les politiques sectorielles

Israël a relevé ses ambitions en matière de climat ces dernières années. En 2021, il a mis à jour ses objectifs de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030, abandonnant ceux exprimés par habitant au profit d'un objectif de réduction absolue de 27 % par rapport à 2015. Il a en outre fixé pour cible une diminution de 85 % d'ici à 2050, ainsi que des objectifs d'émission sectoriels applicables à la production d'électricité, aux déchets solides, aux transports et à l'industrie, avant d'annoncer son ambition globale d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Les mesures en place ne permettront pas d'atteindre ces objectifs (Graphique 1) et Israël devra en adopter de nouvelles dans l'ensemble des secteurs. Le projet de loi sur le climat approuvé par le gouvernement en mai 2022 marque un pas important dans cette direction.

Graphique 1. Pour atteindre les objectifs climatiques fixés pour 2030 et 2050, de nouvelles mesures d'envergure seront nécessaires

Émissions de GES : évolution, projections et objectifs



Note : Émissions de GES hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie. La ligne tiretée représente l'évolution prévue des émissions dans le scénario de maintien de statu quo (MSQ - politiques inchangées). La ligne pointillée représente l'évolution vers la réalisation des objectifs de réduction des émissions de GES à 2030 et 2050 par l'application de mesures d'atténuation conformément à la décision du gouvernement 171/2021.

Source : Informations communiquées par le pays ; Government of Israel (2021), Updated Nationally Determined Contribution under the Paris Agreement ; OCDE (2022), « Émissions de GES et de polluants de l'air : émissions de GES par source », *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données) ; CCNUCC (2022), *Israel National GHG Inventory 2021*.

StatLink  <https://stat.link/0hxzgr>

Avec une part de 49 % des émissions totales en 2019, la production d'électricité constitue la première source de GES en Israël. La part du gaz naturel dans cette production est passée de 37 % en 2010 à 69 % en 2021, du fait principalement de la découverte de gisements gaziers au large des côtes. Il est prévu de mettre à l'arrêt toutes les centrales au charbon d'ici à 2026.

Malgré le vaste potentiel photovoltaïque qu'offre le climat, les renouvelables représentaient seulement 8 % de la production d'électricité et 5 % des approvisionnements totaux en énergie en 2021. Israël se classe ainsi avant-dernier des pays de l'OCDE pour la part des renouvelables dans le mix énergétique. La puissance installée en photovoltaïque a augmenté ces dernières années. Cependant, les ressources foncières limitées disponibles, les contraintes liées au réseau de transport et les procédures d'autorisation coûteuses sont autant d'obstacles à son développement. Israël a pour ambition de porter la part des énergies renouvelables (essentiellement l'énergie solaire) dans la production d'électricité à 30 % d'ici à 2030. En mai 2022, le ministère de l'Énergie a publié une feuille de route pour atteindre cet objectif.

Après le secteur de l'électricité, celui des transports est le deuxième émetteur du pays (24 % du total en 2019). La dépendance à la voiture est forte, car l'offre de transports en commun est limitée et le secteur résidentiel s'étend rapidement. La régulation des transports en commun est du ressort de l'administration centrale, alors que les collectivités locales seraient mieux placées pour répondre aux besoins de déplacements sur leur territoire (OCDE, 2020a). En 2020, les véhicules électriques représentaient 0.1 % du parc automobile seulement, ce qui s'explique en partie par l'insuffisance de l'infrastructure de recharge (Liebes et al., 2018).

Les émissions de GES du secteur des bâtiments sont également orientées à la hausse. Si l'efficacité énergétique a véritablement progressé dans le secteur public et tertiaire, le secteur résidentiel a vu son intensité énergétique augmenter. Depuis 2022, la plupart des bâtiments neufs doivent respecter la norme nationale de durabilité, mais il n'existe pas d'objectifs d'efficacité énergétique pour les bâtiments existants.

Les efforts d'adaptation au changement climatique sont encore peu avancés

En 2018, le gouvernement a créé l'Administration chargée de l'adaptation au changement climatique, placée sous l'autorité du ministère de la Protection de l'environnement, qui a pour mission de concevoir des stratégies et des plans d'action pour rendre Israël plus résilient face au changement climatique et d'élaborer les outils d'adaptation correspondants. Or, cette Administration n'a pas suffisamment d'autorité et de moyens financiers pour mettre en œuvre des mesures d'adaptation (Contrôleur de l'État, 2021). Le changement climatique a récemment été intégré dans l'évaluation globale des menaces nationales. Cela étant, les mesures d'adaptation ont tendance à privilégier les solutions techniques plutôt que celles fondées sur la nature pour prévenir les inondations, les sécheresses et d'autres aléas naturels imputables à la modification du climat. Rares sont les communes qui prennent les devants en matière d'adaptation.

La pollution de l'air reste problématique en plusieurs endroits

Les émissions de tous les principaux polluants atmosphériques ont diminué régulièrement depuis dix ans grâce à la baisse de la consommation de charbon et à la mise en application de la loi sur la pureté de l'air de 2011. Toutefois, l'exposition à la pollution particulaire – PM_{2,5} et PM₁₀ – est parmi les plus élevées de l'OCDE, ce qui tient en partie à la proximité géographique des déserts du Sahara et d'Arabie. En 2021, 31 % des émissions de PM₁₀ étaient imputables aux transports, 21 % au brûlage de déchets et 18 % à l'industrie. Ce brûlage est particulièrement problématique dans les zones rurales, où les infrastructures de gestion des déchets et l'application de la législation en la matière laissent à désirer. Il existe également des secteurs géographiques particulièrement pollués par les oxydes d'azote, l'ozone troposphérique et le benzène.

Le programme national de lutte contre la pollution de l'air de 2022 définit de nouveaux objectifs chiffrés de réduction des émissions pour 2030. Il prévoit de poursuivre le remplacement du charbon par le gaz naturel dans les centrales électriques, de prévenir le brûlage de déchets à l'air libre et d'appliquer une série de mesures dans le secteur des transports. Il existe déjà à Jérusalem et à Haïfa des zones à faibles émissions (ZFE) où certaines catégories de véhicules polluants sont interdites. En revanche, il n'est pas prévu dans l'immédiat d'instaurer des taxes sur les polluants atmosphériques.

La biodiversité est mise sous pression par la construction de logements et d'infrastructures

La demande croissante de nouveaux logements et de nouvelles infrastructures amplifie tout à la fois les pressions qui pèsent sur les paysages naturels ouverts, la rareté des ressources foncières et le morcellement des habitats. La biodiversité pâtit plus que jamais de l'expansion significative des établissements humains et des équipements collectifs. En dehors des zones protégées, la plupart des écosystèmes vulnérables sont soumis à un stress notable. La proportion des espèces de mammifères autochtones qui sont menacées est plus élevée en Israël que partout ailleurs dans l'OCDE. Les espèces exotiques envahissantes, végétales et animales, ont d'importantes répercussions négatives sur la biodiversité et les écosystèmes. Avec le changement climatique, les pressions pesant sur la biodiversité devraient s'intensifier.

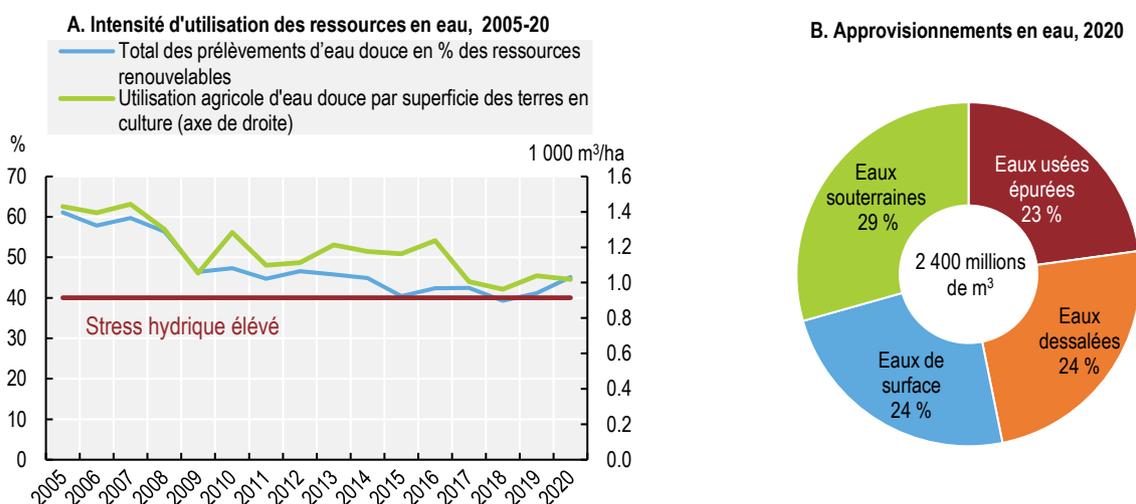
Israël a mené à bien sa première évaluation nationale des services écosystémiques en 2021, et publié son dernier rapport en date sur l'état de la nature en 2022. Il entend se doter d'une nouvelle stratégie nationale et d'un nouveau plan d'action pour la biodiversité avant la fin 2022, et fixer des objectifs mesurables qui soient compatibles avec le Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 adopté dans le contexte de la Convention sur la diversité biologique. Certains corridors écologiques ont été intégrés dans les plans d'aménagement du territoire. L'expansion des zones protégées terrestres et la création de zones protégées marines ont bien progressé ces dix dernières années en Israël. À la mi-2022, quelque 25 % des terres émergées étaient protégées, mais seulement 4 % des eaux territoriales. Fait important, le pays n'applique pas une approche mobilisant l'ensemble de l'administration pour assurer la prise en

compte des enjeux de la biodiversité dans les politiques sectorielles. La législation en matière de la protection de la biodiversité est répartie dans différentes lois et définit des mesures de prévention et de protection partielles.

Les pressions sur les ressources en eau douce s'atténuent, mais la qualité de l'eau doit être améliorée

Israël est parmi les pays les plus touchés par le stress hydrique dans le monde, et l'agriculture y représente plus de la moitié de la consommation d'eau. Pour répondre à cette rareté, il a investi massivement dans la réutilisation des eaux usées et le dessalement de l'eau de mer à grande échelle, si bien que les deux combinés lui assurent près de la moitié de ses approvisionnements en eau (Graphique 2). Israël est le plus important utilisateur d'eaux usées recyclées en agriculture au sein de la zone OCDE.

Graphique 2. La réutilisation des eaux usées et le dessalement de l'eau de mer compensent en partie la rareté de l'eau douce



Note : Partie A – Stress hydrique = prélèvements totaux d'eau douce en % des ressources renouvelables totales. Un stress hydrique supérieur à 40 % témoigne d'une sérieuse raréfaction et d'une utilisation non viable de l'eau.

Source : CBS (2021), « Water and sewage », *Statistical Abstract of Israel 2021 – No 72* ; OCDE (2022), *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données).

StatLink  <https://stat.link/gsn8bk>

Israël a notablement amélioré la répartition de l'eau entre les secteurs et l'allocation d'eau à la nature en élaborant et en mettant en œuvre des plans de bassin, et en incitant les exploitants agricoles en amont à réduire au minimum les prélèvements d'eau. Les efforts d'assainissement des masses d'eau de surface doivent se poursuivre. La diminution des déversements d'eaux usées a permis une amélioration de la qualité de l'eau dans les cours d'eau et le lac de Tibériade. En revanche, Israël n'a pas atteint son objectif d'appliquer un traitement tertiaire dans toutes les stations d'épuration. Il connaît toujours un problème de pollution des eaux souterraines par les nitrates en raison du large recours aux engrais en agriculture.

Gouvernance et gestion de l'environnement

Israël possède un système de gouvernance de l'environnement centralisé, dont quelque 60 % du personnel est employé par le ministère de la Protection de l'environnement. Ce ministère est chargé de gérer un large éventail d'enjeux environnementaux, mais sa coordination avec les autres ministères dont

le champ de compétences touche à l'environnement a lieu parfois au coup par coup et le plus souvent de façon informelle. Beaucoup de collectivités locales se regroupent et mettent en commun leurs ressources pour assurer la fourniture de services de gestion des déchets. Un quart d'entre elles ne possède pas de service de l'environnement.

Le cadre réglementaire en matière d'environnement est éclaté et en partie dépassé. Ces dernières années, l'instabilité politique a entravé les efforts de modernisation de la législation, ce qui est un facteur d'incertitude réglementaire pour les entreprises. En droit environnemental, les bonnes pratiques sont lentes à se mettre en place, ce qui tient principalement à un manque de ressources.

Le champ d'application des évaluations environnementales présente des lacunes

Le champ d'application des études d'impact sur l'environnement est nettement plus restreint que dans l'Union européenne, puisqu'elles ne sont pas obligatoires pour plusieurs catégories d'installations ou les établissements situés en zone industrielle. Les plans d'aménagement de l'espace font l'objet d'une évaluation environnementale. En revanche, il n'existe pas de dispositif d'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes.

La réforme des autorisations environnementales est incomplète

Le régime d'autorisation environnementale du pays est régi par plusieurs lois hétéroclites et n'assure pas un traitement intégré des différents milieux de l'environnement. En mars 2022, le gouvernement a approuvé un projet de loi sur les autorisations environnementales qui prévoit de soumettre les opérateurs à une seule procédure d'autorisation et de regrouper plusieurs permis environnementaux disparates en une seule autorisation fixant la plupart des conditions environnementales (hormis les rejets d'eaux usées dans les masses d'eau). Son entrée en vigueur marquerait aussi un pas important vers une intégration sur le fond des conditions d'autorisation relatives aux différents milieux sur la base des meilleures techniques disponibles. Il n'est toutefois pas certain que ce projet de loi sera adopté par la Knesset. Parallèlement, Israël est en train de rationaliser les prescriptions environnementales applicables aux installations qui présentent moins de risques en adoptant des règles générales contraignantes pour un nombre croissant de secteurs d'activité.

L'assurance de la conformité s'améliore, mais les activités menées dans cette optique restent le plus souvent dictées par les événements

Les moyens de surveillance et d'application du ministère de la Protection de l'environnement ont augmenté depuis dix ans, mais restent insuffisants. Les activités de surveillance de la conformité prennent le plus souvent la forme d'inspections organisées en réaction à des incidents ou à des plaintes. Beaucoup d'infractions ne sont pas documentées ni déclarées. Un nouveau dispositif électronique pour les rapports d'inspection a été testé en 2022. Il devrait améliorer la coordination des inspections entre les antennes locales du ministère et permettre de disposer de données comparables sur la conformité.

Les doubles emplois et le manque de cohérence dans la saisie des données sur la conformité des installations nuisent à la capacité du ministère de la Protection de l'environnement de prendre des mesures appropriées pour faire respecter la législation. Plus de la moitié des cas déclarés de non-conformité ne donnent lieu à aucune sanction administrative ou pénale (Contrôleur de l'État, 2019). Le recouvrement de la plupart des amendes administratives s'est amélioré, mais le fait que leur montant soit fixé par la loi empêche de faire rembourser par les auteurs d'infractions le bénéfice économique qu'ils en ont tiré. Le ministère de la Protection de l'environnement commence à peine à mener des activités de promotion de la conformité, lesquelles consistent surtout à informer la population sur les performances environnementales des entreprises.

Une lacune dans la réglementation entrave la remise en état des sites contaminés

Israël a progressé dans la mise en place d'un cadre méthodologique et institutionnel pour la remise en état des sites contaminés. Le ministère de la Protection de l'environnement a fixé des valeurs seuils pour différents polluants et publié une carte nationale des sols contaminés. Cela étant, un projet de législation sur la prévention et la remise en état des sols contaminés est au point mort depuis de nombreuses années pour cause d'opposition au sein du gouvernement. La question du financement de la remise en état des milieux contaminés doit encore être réglée. L'assainissement des sites prioritaires contaminés par des entités publiques est payé par l'État. En revanche, lorsque la partie responsable est inconnue ou insolvable, la dépollution est rendue difficile par l'absence de législation appropriée.

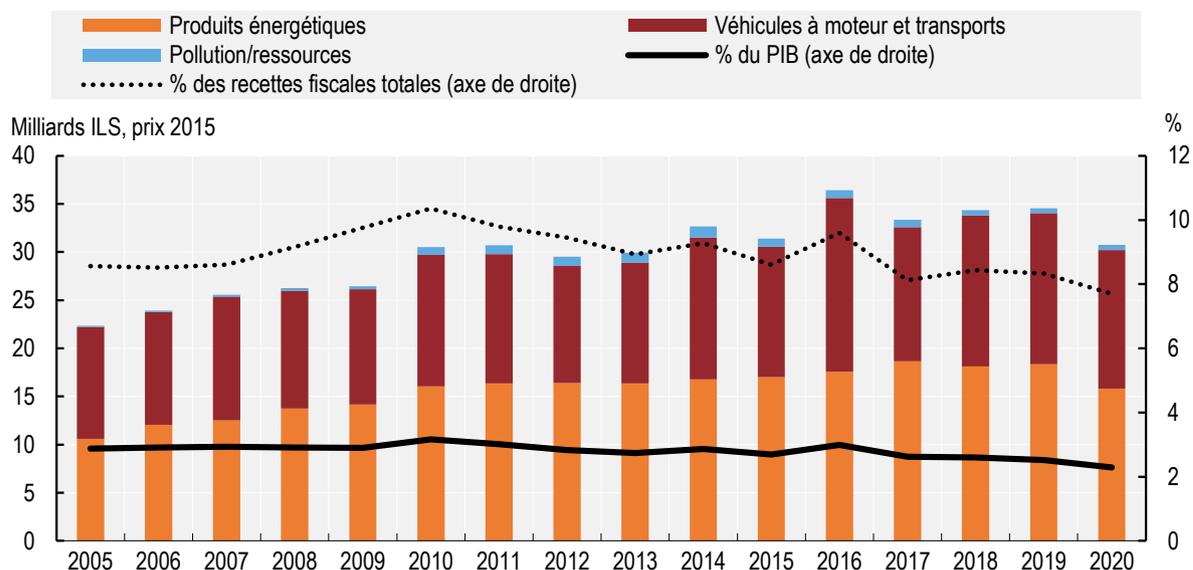
Instruments économiques et investissements au service d'une croissance verte

Les taxes et redevances tiennent de plus en plus compte des externalités environnementales

Le produit des taxes liées à l'environnement a représenté 2.3 % du PIB et 7.7 % des recettes publiques totales provenant des impôts et cotisations sociales en 2020 (Graphique 3). Ces proportions sont relativement élevées par rapport à la moyenne de l'OCDE. Cependant, Israël se classe avant-dernier parmi les pays de l'OCDE (devant la Nouvelle-Zélande) pour le poids des taxes énergétiques dans la fiscalité liée à l'environnement, qui s'établit à 70 % en moyenne dans la zone OCDE. Cela tient à la fois à la faiblesse des taxes sur l'énergie et au niveau élevé de celles frappant les véhicules.

Graphique 3. Le produit des taxes liées à l'environnement progresse moins vite que le PIB et que les recettes fiscales totales

Recettes des taxes liées à l'environnement par assiette fiscale, 2005-20



Note : Comprend des données préliminaires et des données partielles pour 2019-20.

Source : Informations communiquées par le pays ; OCDE (2022), « Instruments des politiques environnementales », *Statistiques de l'OCDE sur l'environnement* (base de données).

StatLink  <https://stat.link/idyue9>

Les droits d'accise sur les carburants automobiles, qu'il s'agisse de l'essence ou du gazole, sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. En revanche, d'autres produits énergétiques fossiles sont pour l'instant très faiblement taxés. Désireux de mettre en place une tarification du carbone applicable à toutes les énergies fossiles, Israël projette l'instauration d'une « taxe carbone ». Celle-ci prendrait la forme d'une augmentation étalée sur cinq ans des droits d'accise sur le charbon, le fioul, le gaz naturel, le gaz de pétrole liquéfié et le coke de pétrole. À la suite de cette réforme, les taxes sur les produits énergétiques fossiles polluants devraient couvrir quelque 80 % des émissions de GES israéliennes. Toutefois, leur montant par tonne de dioxyde de carbone (CO₂) émise serait très différent d'un combustible à l'autre. Dans le cas du gaz naturel, par exemple, il s'établirait à seulement 20 USD par tonne, ce qui est bien trop faible par rapport aux externalités (FMI, 2022). En outre, la mise en œuvre de ces mesures a été retardée en raison de la hausse des prix de l'énergie et des élections législatives tenues en 2022.

La taxe à l'achat d'une voiture en vigueur en Israël est la deuxième plus élevée au niveau mondial. En 2020, elle atteignait 10 % du prix d'achat sur les voitures entièrement électriques, 25 % sur les hybrides rechargeables, 45 % sur les hybrides simples et 83 % sur les véhicules thermiques classiques. Il est prévu de relever progressivement le taux applicable aux véhicules hybrides et de le porter à terme à 83 %, comme pour les véhicules thermiques. Parallèlement, le taux passerait à 35 % sur les véhicules entièrement électriques en 2024. Les incitations en faveur de la modernisation du parc automobile en seraient affaiblies. Les automobilistes acquittent en outre une taxe d'immatriculation annuelle en lien avec le contrôle du véhicule. Un système de péage de congestion devrait entrer en vigueur à Tel Aviv en 2025.

Israël a aussi progressé en matière de redevances de pollution. Depuis 2011, une redevance est payée par les détenteurs d'une autorisation qui déversent des eaux usées ou des déchets dans la mer. Le pays a également instauré en novembre 2021 une taxe sur les ustensiles en plastique à usage unique, qui multiplie par deux en moyenne le prix d'achat de ces produits pour les consommateurs. Le but est de faire évoluer le comportement des citoyens et de réduire sensiblement la consommation de ces articles, qui sont largement utilisés en Israël. Les premiers résultats sont positifs. En revanche, la taxe d'enfouissement n'est pas suffisamment élevée pour permettre d'atteindre l'objectif qui consiste à ramener la proportion des déchets municipaux solides mis en décharge de 80 % en 2021 à 20 % à l'horizon 2030.

Les tarifs de l'eau couvrent les coûts de fourniture des services

Le secteur de l'eau israélien est aujourd'hui presque autonome financièrement. Dans le cadre des modifications apportées en 2017 à la loi sur l'eau, la modulation des tarifs en fonction des sources de captage et des usages a été supprimée. En outre, il est devenu obligatoire de fixer les tarifs de production et de distribution d'eau de façon qu'ils couvrent les coûts. Il subsiste toutefois des péréquations tarifaires entre utilisateurs. Les tarifs de l'eau à usage industriel ont été relevés graduellement entre 2010 et 2015, mais les tarifs agricoles restent subventionnés. Les eaux usées traitées destinées à l'irrigation sont notablement subventionnées afin d'inciter les agriculteurs à les utiliser à la place de l'eau douce, ce qui contribue à abaisser le prix moyen de l'eau à usage agricole. En 2021, l'Autorité de l'eau a publié un projet de recommandations dans lequel elle préconise de relever progressivement le prix de l'eau à usage agricole en supprimant peu à peu la subvention et de passer à une tarification au coût réel à l'horizon 2028.

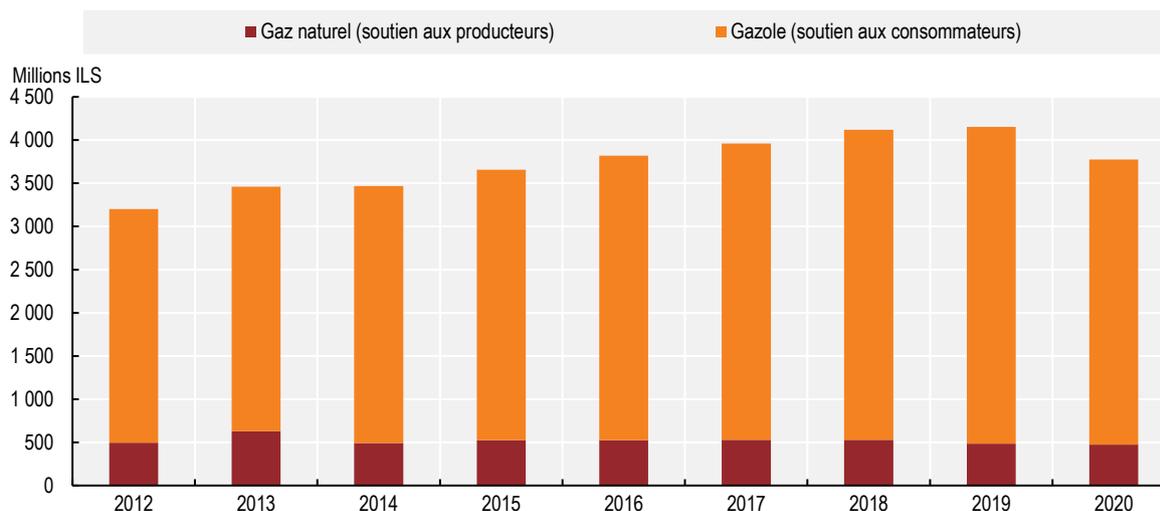
Il subsiste des subventions et des incitations préjudiciables à l'environnement malgré les efforts visant à les éliminer

En Israël, les subventions aux énergies fossiles ont augmenté au cours de la décennie écoulée en dépit d'un léger recul en 2020. Il s'agit notamment des subventions à la consommation qui prennent la forme d'une exonération des droits d'accise (remises) sur le gazole destiné aux autobus, taxis, navires de pêche et véhicules spécialisés (87 % du total), ainsi que d'aides aux producteurs de gaz naturel (Graphique 4). En 2018, le gouvernement a lancé un processus qui doit aboutir en huit ans à l'élimination des

exonérations applicables au gazole. En 2021, la baisse des subventions restait toutefois limitée, ce qui souligne la nécessité de nouveaux efforts.

Graphique 4. Le soutien à la consommation de gazole a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie

Montant total des allègements fiscaux et des aides publiques en faveur des énergies fossiles, 2012-20



Note : Dans ses estimations du soutien public aux énergies fossiles, l'OCDE intègre tous les transferts budgétaires directs et les dépenses fiscales (allègements fiscaux, traitement préférentiel en matière de recouvrement) qui avantagent ou privilégient la production ou la consommation de ces énergies. Les mesures prises en compte dans l'inventaire de l'OCDE sont communiquées par des sources officielles. Aucun jugement n'est porté sur la justification de ces mesures, leurs effets économiques ou environnementaux ou sur la nécessité de les réformer.

Source : OCDE (2022), *Inventaire des mesures de soutien aux énergies fossiles* (base de données).

StatLink  <https://stat.link/fmsb9d>

D'importants investissements environnementaux ont été réalisés, mais il reste des lacunes à combler

Le niveau des dépenses publiques de protection de l'environnement s'est situé dans la moyenne de l'OCDE (0.6 % du PIB) en 2020. Il a progressé en termes absolus au cours des dix dernières années, mais moins vite que le PIB. En Israël, les dépenses de protection de l'environnement sont consacrées principalement à la gestion des déchets et des eaux usées et à la protection de la biodiversité. Les dépenses publiques d'environnement sont en majeure partie des subventions aux collectivités locales au titre de la collecte, du transport et du traitement des déchets (section 2).

L'administration a investi massivement pour développer le dessalement d'eau de mer et la réutilisation des eaux usées. Le recours aux partenariats public-privé a rendu les services de l'eau plus performants, permis de mobiliser des investissements privés et assuré la viabilité de l'infrastructure de l'eau. Les subventions de l'Autorité de l'eau à l'épuration et au recyclage des eaux usées et ses investissements en la matière représentent l'essentiel des dépenses publiques dans le domaine des eaux usées.

Israël a beaucoup investi dans la production d'électricité photovoltaïque, notamment dans le secteur résidentiel, ainsi que dans son transport et sa distribution. En 2021, le gouvernement a créé un groupe d'étude en vue de lever les obstacles aux investissements dans les infrastructures de l'économie bas carbone. Pour atteindre ses objectifs de porter à 30 % la part de l'électricité d'origine renouvelable et de

faire progresser de 18 % l'efficacité énergétique d'ici à 2030, Israël devra toutefois amplifier ces investissements. Le développement d'un système évolué pour stocker l'électricité photovoltaïque devrait être prioritaire. En 2021, l'Autorité israélienne de l'électricité a commencé à lancer des appels d'offres pour la création d'installations photovoltaïques et de stockage. Israël applique en outre le Plan national de 2020 pour l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel, l'industrie et les transports.

Israël a obtenu de bons résultats en faisant progresser la fréquentation des transports en commun, dont les trains, les métros légers et les bus. Une liaison ferroviaire à grande vitesse a été créée entre Jérusalem et Tel Aviv, et l'électrification du réseau ferré a été développée. Le réseau de métro léger est en cours d'extension à Jérusalem et en passe d'être mis en service à Tel Aviv. Israël a en outre lancé la planification d'un réseau ferré souterrain dans la zone métropolitaine de Tel Aviv. Pour encourager l'usage des transports en commun, les pouvoirs publics ont baissé les tarifs. Ils soutiennent également l'électrification du parc d'autobus, aujourd'hui composé presque entièrement de véhicules diesel, ainsi que la transition vers des taxis hybrides et, à terme, électriques.

Comme le recours aux véhicules électriques peine à décoller, Israël investit dans la création d'un réseau de quelques milliers de stations de recharge publiques. Or, lorsque les véhicules électriques représenteront 5 % du parc automobile, ce sont environ 150 000 bornes de recharge privées et 13 000 stations publiques qui seront nécessaires pour les alimenter (Liebes et al., 2018). Cela montre que de nouveaux investissements publics et privés s'imposent.

Les risques environnementaux ont commencé à être pris en compte dans le système financier

L'adaptation de la réglementation financière aux risques environnementaux a débuté il y a peu en Israël. Les entreprises cotées en bourse sont aujourd'hui tenues de faire apparaître ces risques dans leurs prospectus financiers. Depuis 2014, les sociétés faisant appel public à l'épargne sont notées selon un Indice d'impact environnemental, qui est calculé en fonction de leurs incidences sur l'environnement, de leur conformité à la législation environnementale, ainsi que de leur management et leurs rapports environnementaux. La bourse de Tel Aviv a créé en 2020 un « Indice climat » qui exclut les entreprises engagées dans les énergies fossiles et améliore la transparence en matière d'environnement.

En 2021, l'organisme de régulation financière du pays a rendu obligatoire l'incorporation de critères environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance dans les politiques d'investissement des investisseurs institutionnels, ce qui peut avoir des retombées positives sur l'ensemble du secteur des entreprises. La publication d'informations non financières, notamment sur la durabilité environnementale, est en outre encouragée. En revanche, Israël ne s'est pas encore doté d'outils de financement durable comme les obligations et emprunts verts, qui faciliteraient la transition vers une économie bas carbone.

Une transition juste exige des mesures continues d'atténuation des inégalités sociales

Israël figure parmi les dix pays membres de l'OCDE qui affichent les plus fortes inégalités de revenus (OCDE, 2020b). La pauvreté est très présente, en particulier parmi les Arabes israéliens et les Juifs ultra-orthodoxes, deux communautés qui sont en grande partie concentrées dans des villes ou des quartiers distincts, ce qui amplifie les inégalités intercommunales. En règle générale, quasiment tous les indicateurs environnementaux sont moins bons dans les zones à faible revenu qu'ailleurs. Les disparités sociales sont souvent synonymes d'inégalités face aux risques environnementaux liés aux dépôts sauvages ou au brûlage de déchets à l'air libre, ainsi que d'inégalités dans l'accès aux transports en commun et aux espaces verts publics.

Les conséquences de la tarification du carbone diffèrent selon les ménages en fonction de leurs modes de vie et de consommation. En l'absence de nouvelles mesures publiques, la tarification du carbone aura des effets redistributifs régressifs en Israël (Stekel et Missbach, 2021). Pour éviter des conséquences redistributives indésirables, il faut concevoir le dispositif de tarification du carbone dans un souci de

transparence et d'inclusivité. Les recettes qu'il procure peuvent être utilisées pour financer des baisses d'impôts ou des subventions ciblées, appliquées par exemple aux tarifs de l'électricité.

Dans le cadre d'un Programme pour la société arabe 2021-26 qui mobilise l'ensemble de l'administration, 30 milliards ILS seront investis dans l'éducation, les transports, les infrastructures et l'action sociale au sein des collectivités arabes. Sur cette somme, quelque 550 millions ILS serviront à améliorer la gestion des déchets et à promouvoir des mesures d'adaptation et de renforcement de la résilience au changement climatique. D'autres projets ont déjà été menés pour financer des infrastructures de gestion des déchets dans ces collectivités et fournir une assistance technique aux autorités locales, notamment des formations à l'application des lois et dans d'autres domaines utiles. Une équipe interministérielle devrait commencer à concevoir des politiques et programmes pour favoriser une transition juste vers une économie circulaire et bas carbone.

Encadré 1. Recommandations relatives au développement durable

Action publique en matière de climat et de qualité de l'air

- Adopter une loi sur le climat définissant des objectifs juridiquement contraignants de réduction des émissions de GES et de production d'énergie renouvelable ; promouvoir les installations photovoltaïques et lever les obstacles administratifs à leur développement, en ayant à l'esprit la nécessité de préserver les espaces libres et la biodiversité ; accélérer l'intégration des sources renouvelables au réseau électrique.
- Élaborer une stratégie interinstitutionnelle cohérente pour une transition bas carbone dans le secteur des transports, qui donne un rôle plus important aux collectivités locales ; renforcer les liens entre la planification des transports et l'aménagement du territoire ; investir en priorité dans les transports en commun et les mobilités actives ; mettre en place davantage de ZFE en milieu urbain.
- Accélérer l'application de la norme obligatoire de durabilité des bâtiments à l'ensemble des bâtiments neufs ; mettre en place des normes de performance énergétique pour les bâtiments existants.
- Réaliser une évaluation nationale des impacts à moyen et long terme du changement climatique sur l'économie ; promouvoir les solutions fondées sur la nature pour renforcer la résilience au changement climatique ; continuer d'encourager et de soutenir les efforts d'adaptation au changement climatique des collectivités locales.

Gestion des ressources naturelles

- Adopter et mettre en œuvre une stratégie nationale et un plan d'action pour la biodiversité comportant des objectifs mesurables ; œuvrer en faveur d'une meilleure prise en compte de la protection de la biodiversité dans les politiques sectorielles, notamment la politique agricole, y compris par l'adoption de mesures réglementaires pour enrayer l'introduction et la propagation d'espèces exotiques envahissantes.
- Protéger les écosystèmes terrestres en dehors des parcs nationaux et des réserves naturelles en limitant le plus possible l'étalement des villes et en prenant en compte les corridors écologiques dans l'aménagement du territoire ; poursuivre l'assainissement des masses d'eau superficielles ; accroître la superficie des zones protégées marines.
- Continuer de réduire la consommation d'eau douce en agriculture moyennant une meilleure planification de l'allocation d'eau et des signaux de prix ; faire baisser la charge en éléments nutritifs d'origine agricole par des prescriptions plus strictes concernant l'épandage d'engrais,

des taxes sur les engrais, la sensibilisation et la formation des exploitants agricoles ; achever la modernisation des infrastructures d'épuration des eaux usées pour réduire les répercussions sur la qualité de l'eau.

Réglementation et assurance de la conformité

- Mettre en place un dispositif complet d'évaluation environnementale de l'ensemble des projets, politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement, y compris sur la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets, dispositif permettant l'étude d'autres solutions possibles et une large participation du public.
- Adopter la loi sur les autorisations environnementales afin de regrouper les permis environnementaux et poursuivre l'intégration des conditions d'autorisation concernant les différents milieux sur la base des meilleures techniques disponibles.
- Obliger les collectivités locales à créer des services de l'environnement et les doter des moyens nécessaires pour mener des activités d'assurance de la conformité.
- Cibler davantage les activités de contrôle de la conformité en fonction des risques et promouvoir plus activement le respect de la réglementation en accordant une attention particulière aux petites et moyennes entreprises ; envisager l'instauration d'amendes variables pour renforcer l'effet dissuasif et confisquer les bénéfices économiques tirés du non-respect de la réglementation ; améliorer la notification et la gestion des données relatives à la conformité.
- Élaborer et adopter une législation rendant les exploitants dont les activités posent un risque environnemental élevé responsables en cas de contamination des sols, et créer un mécanisme pour financer la remise en état des sites contaminés.

Instruments économiques et investissements au service d'une croissance verte

- Mettre en œuvre le cadre de tarification du carbone, en veillant à ce que le montant revu à la hausse des droits d'accise soit proportionnel à la teneur en carbone des produits énergétiques ; supprimer progressivement les remises sur les droits d'accise frappant le gazole et mettre fin aux subventions accordées aux producteurs de gaz naturel.
- Relever la taxe d'enfouissement pour renforcer l'incitation à réduire et recycler les déchets ; augmenter graduellement les tarifs de l'eau à usage agricole tout en préservant et en renforçant l'incitation à utiliser des eaux usées recyclées pour l'irrigation en agriculture.
- Élaborer et mettre en œuvre un plan d'investissement à moyen terme dans les infrastructures de production, de stockage et de transport de l'électricité photovoltaïque ; accélérer l'investissement public et privé dans les équipements de recharge pour véhicules électriques, en collaboration avec les collectivités locales, afin de favoriser la réalisation des objectifs d'électrification du parc automobile.
- Envisager la mise en place d'outils de financement durable comme les obligations et emprunts verts ; prendre de nouvelles mesures pour subordonner l'accès des entreprises aux financements à leurs performances environnementales.
- Veiller à prendre en considération l'impact sur les ménages modestes des instruments économiques liés à l'environnement (taxes sur les carburants et les véhicules, tarifs de l'eau), et à appliquer des mesures ciblées pour répondre aux problèmes d'accessibilité financière lorsqu'il y a lieu ; promouvoir une gestion durable des déchets et l'application de mesures d'adaptation au changement climatique dans les collectivités arabes et les autres collectivités à faible revenu, par l'autonomisation des autorités locales et le renforcement de leurs capacités.

2. Gestion des déchets et économie circulaire

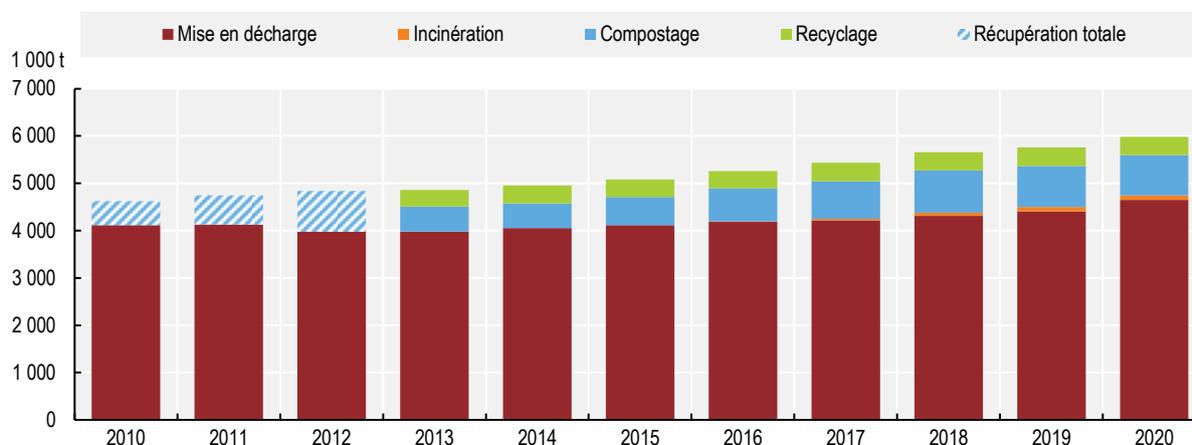
Principales tendances et action des pouvoirs publics

Les progrès accomplis en matière de gestion des déchets sont restés limités, et la production de déchets et leur mise en décharge continuent d'augmenter

Au cours de la dernière décennie, Israël a connu une croissance économique et démographique soutenue qui, en l'absence de politiques rigoureuses de gestion des déchets, a favorisé la production de grandes quantités de déchets municipaux. Les proportions de déchets mis en décharge (80 %) et valorisés (20 %) sont restées stables (Graphique 5). En 2020, les plus de 9.2 millions d'habitants ont produit 6 millions de tonnes de déchets municipaux, ce qui place Israël parmi les pays membres de l'OCDE qui produisent le plus de déchets de ce type par habitant (691 kg en 2020, alors que la moyenne des pays de l'OCDE s'établit à 534 kg). Ces déchets proviennent pour 80 % des particuliers et pour 20 % du secteur tertiaire. La collecte sélective est bien développée dans le secteur tertiaire, mais reste peu courante dans celui des ménages. Les déchets alimentaires constituent un problème non négligeable, puisque les résidus alimentaires ont représenté 43 % des déchets municipaux en 2020. En 2020, le recyclage a concerné 6.4 % des déchets municipaux collectés. Le ministère de la Protection de l'environnement travaille à l'élaboration de normes relatives au compostage des déchets organiques en vue de leur utilisation dans l'agriculture, et il prépare l'interdiction de la mise en décharge des déchets organiques non traités.

Graphique 5. La production de déchets municipaux augmente et la proportion qui est mise en décharge stagne, de sorte que le volume total de déchets aboutissant dans les décharges progresse

Déchets municipaux collectés par type de traitement, 2010-20



Note : Déchets ménagers et assimilés collectés par ou pour les municipalités. Ils comprennent les déchets encombrants, mais excluent les déchets de construction et ceux issus de l'assainissement des eaux usées. Des données distinctes sur le recyclage et sur le compostage sont disponibles à partir de 2013.

Source : CBS (2022), *Waste and Recycling* (base de données) ; OCDE (2022), "Déchets : Déchets municipaux", Statistiques de l'OCDE sur l'environnement (base des données).

StatLink  <https://stat.link/n9ca5w>

La hausse de la production de déchets, le recours massif à leur mise en décharge et le tri insuffisant des biodéchets sont autant de facteurs qui contribuent à faire du secteur des déchets un important émetteur

de gaz à effet de serre (GES). En Israël, quelque 8 % des émissions de GES sont ainsi imputables aux déchets municipaux, et 6 % environ sont le fait des seuls déchets alimentaires (Leket Israel, 2021). À titre de comparaison, la contribution moyenne des déchets aux émissions totales de GES s'établit à 3 % environ dans les pays membres de l'OCDE. Les émissions de GES provenant des déchets municipaux ont augmenté de 0.9 % par an en moyenne entre 2011 et 2019 (CCNUCC, 2021). La majeure partie des émissions directes sont des rejets de méthane dus à la décomposition des biodéchets dans les décharges. La prévention des déchets alimentaires, leur collecte séparée et leur valorisation énergétique ou compostage pourraient grandement contribuer à répondre à plusieurs enjeux importants, à savoir les émissions de GES, la production de déchets et la sécurité alimentaire.

Depuis l'Examen environnemental publié en 2011, les progrès de la législation sur la gestion des déchets ont été limités. Israël a adopté une loi qui régleme et taxe l'utilisation de sacs en plastique. Il a également étendu les programmes de responsabilité élargie des producteurs aux emballages et aux déchets d'équipements électriques et électroniques, et intégré les grandes bouteilles en plastique dans le périmètre du mécanisme de consigne. Le gouvernement a modifié les ordonnances sur la liberté d'exportation et d'importation pour assurer une surveillance effective des mouvements transfrontières de déchets sur la base d'autorisations délivrées conformément à la Convention de Bâle. Les activités d'inspection et de surveillance visant à lutter contre l'abandon de déchets de construction et de démolition dans des décharges sauvages ou dans la nature ont été renforcées, mais les dépôts sauvages restent problématiques. En outre, des normes portant sur l'utilisation d'agrégats recyclés dans les projets d'infrastructure ont été élaborées, mais les quantités utilisées restent très faibles. D'autres règlements devraient entrer en vigueur dans les années à venir (dont un interdisant la mise en décharge de biodéchets sans prétraitement). Malgré tout, il n'existe toujours pas de cadre législatif global régissant la gestion des déchets en Israël. Le pays est au contraire doté d'une mosaïque de lois et de règlements qui, conjuguée à l'absence de définitions harmonisées, fait obstacle à une gestion efficace et efficiente des déchets et entrave l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en la matière.

Il manque une vision claire au service de l'économie circulaire

En 2020, le ministère de la Protection de l'environnement a décidé de faire de la gestion des déchets et de l'économie circulaire une priorité. L'objectif est de faire participer les communes, de sensibiliser toutes les parties prenantes à la nécessité de réduire l'utilisation de plastiques à usage unique, de lutter contre les dépôts sauvages et le brûlage de déchets, et de mettre en place des outils économiques, réglementaires et de gouvernance conformes à une approche moderne de la gestion des déchets. Le ministère a lancé une Stratégie pour une économie des déchets durable (2021-30), en vue de transformer d'ici à 2050 l'économie linéaire du pays en une économie circulaire soucieuse de ne pas produire de déchets. Il ambitionne de ramener la part des déchets mis en décharge de 80 % à 20 % en 2030, d'alléger les pressions sur les ressources naturelles et de réduire les émissions de GES. La stratégie prévoit de regrouper dans une loi unique les principales politiques et principaux règlements en vigueur dans le secteur des déchets, ce qui réduirait l'incertitude pour les acteurs du marché et pourrait débloquer certains investissements.

Les pouvoirs publics ont lancé plusieurs initiatives en faveur de l'économie circulaire, mais celle-ci ne fait pas l'objet d'un plan national d'ensemble. L'Administration de l'industrie du ministère de l'Économie et de l'Industrie (MEI) a créé en 2019 avec des partenaires publics et privés le Programme national pour une économie circulaire dans l'industrie. La transition vers une économie circulaire figure parmi les priorités du MEI. La circularité est considérée comme essentielle pour réduire les émissions industrielles de GES dans le cadre de la politique israélienne de lutte contre le changement climatique. D'autres initiatives en faveur de l'économie circulaire ont été lancées par ailleurs (par exemple, des lignes directrices pour la conception de zones industrielles durables et un centre pour l'efficacité d'utilisation des ressources). Cependant, à se concentrer sur l'industrie, on passe à côté de possibilités d'évoluer vers une économie circulaire dans tous les secteurs sous l'impulsion des producteurs et des consommateurs.

Israël doit mettre à profit tout le potentiel de circularité qui existe dans l'ensemble des secteurs économiques afin de prévenir la production de déchets, de maintenir les matières en usage le plus longtemps possible et de transformer les déchets en ressources. Une feuille de route définissant des buts et des objectifs chiffrés clairs pourrait conduire à la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie dans les politiques et les projets et stimuler l'écoconception et le réemploi. En outre, il est nécessaire de combler le déficit de données sur les flux de matières, l'efficacité d'utilisation des ressources et les exportations et importations de matières. Cela aiderait à déterminer les secteurs les plus consommateurs de ressources et à agir pour prévenir la production de déchets et maintenir les ressources en usage le plus longtemps possible.

Les collectivités locales ne sont pas suffisamment engagées dans la transition circulaire et la gestion des déchets

Les prérogatives en matière de gestion des déchets sont partagées entre l'administration centrale et les collectivités locales. La loi oblige les communes à collecter séparément les déchets d'emballages et déchets électriques, tandis que la décision de trier d'autres types de déchets leur appartient. Néanmoins, faute d'incitations économiques et d'infrastructures de recyclage suffisantes, la collecte sélective des déchets n'est pas largement pratiquée, et il en résulte un manque de cohérence des méthodes de collecte appliquées dans le pays. L'État ambitionne d'organiser l'implantation des installations de traitement des déchets à l'échelle de pôles socioéconomiques (*eshkolot*). Cela peut permettre des économies d'échelle en réduisant le nombre d'appels d'offres pour la collecte de déchets municipaux, et aider à gérer les déchets de façon plus rationnelle.

Il sera primordial de renforcer le rôle des communes pour atteindre les objectifs de recyclage et pour appliquer les principes de l'économie circulaire à des domaines comme la chaîne de valeur alimentaire et le cadre bâti. En plus de réduire le fossé infrastructurel entre communes, il s'agira de mener des programmes de renforcement des capacités au service d'une gestion des déchets plus durable. Les pouvoirs publics pourraient définir des lignes directrices et permettre plus de souplesse par la décentralisation de la prise de décision. Les villes pourraient mener des projets pilotes dans divers secteurs pour vérifier les effets des pratiques liées à la circularité.

Leviers d'action au service de la transition vers une économie circulaire

Toutes les possibilités offertes par les leviers d'action dans le domaine des déchets n'ont pas encore été exploitées

Il convient de mieux concevoir les instruments économiques pour créer des incitations à modifier les comportements. La taxe d'enfouissement constitue un instrument économique essentiel pour internaliser les effets externes de la mise en décharge. Or, le coût total de la mise en décharge, qui comprend la taxe d'enfouissement, les frais de prise en charge dans les décharges et les frais de transport, est l'un des plus bas parmi les pays membres de l'OCDE. Ce coût est trop faible pour avoir un effet dissuasif, puisque la mise en décharge est de fait meilleur marché que l'incinération avec valorisation énergétique et que le traitement des déchets organiques.

En Israël, les propriétaires paient les frais de collecte et de traitement des déchets avec ceux d'autres services collectifs dans le cadre de la taxe foncière. Pour les ménages, l'incitation économique à produire moins de déchets ou à les trier est donc limitée. Israël n'a pas pris de mesures pour séparer les recettes provenant des activités de gestion des déchets (taxes, redevances...) de celles perçues au titre de la taxe foncière locale, comme le recommandait l'Examen environnemental publié en 2011. Cela permettrait pourtant de rendre le coût de la gestion des déchets plus visible pour les ménages. Israël n'a pas non plus mis en place un mécanisme de « tarification incitative » (comme prévu par la Stratégie pour une économie

des déchets durable), qui aurait pour effet de renchérir l'élimination des déchets et de rendre d'autres solutions (recyclage) plus attrayantes.

Des critères liés à l'environnement ont peu à peu fait leur apparition dans les appels d'offres publics, mais leur application n'est pas obligatoire. Ces dernières années, le ministère de la Protection de l'environnement et le ministère des Finances ont défini l'objectif de consacrer 20 % des dépenses publiques à des marchés publics verts. Les critères en question concernent l'efficacité énergétique, l'efficacité d'utilisation des ressources, la réduction des déchets et l'abandon progressif des substances dangereuses. Toutefois, le poids des habitudes, le déficit de dialogue entre fournisseurs et acheteurs et la connaissance insuffisante des pratiques d'achat se soldent par des retards dans les appels d'offres et des dérogations. En outre, bien que le pays offre un terreau fertile à l'innovation, les start-ups spécialisées dans les « technologies propres » peinent à répondre aux appels d'offres verts. Ce secteur compte des centaines d'entreprises en Israël, mais 75 % sont spécialisées dans l'énergie et l'eau, tandis que la gestion des déchets et des ressources et l'efficacité industrielle y sont mal représentées.

L'engagement des parties prenantes dans la transition vers une économie circulaire a surtout concerné le secteur privé

L'éducation et la sensibilisation seront importantes pour faire des citoyens et des entreprises des acteurs de la transition vers une économie circulaire. Cependant, les initiatives prises jusqu'à présent sont en grande partie des initiatives volontaires ciblant le secteur privé. Par exemple, pour stimuler l'adoption de pratiques circulaires dans les entreprises, la Chambre de commerce israélo-américaine a créé en 2020 le Forum sur l'économie circulaire AMCHAM, en partenariat avec le ministère de la Protection de l'environnement et le MEI. Celui-ci vise à déterminer les possibilités pour les entreprises adhérentes d'appliquer des principes de circularité dans le cadre de leurs activités et leurs besoins dans cette optique, ainsi qu'à expérimenter différents types de solutions circulaires. En outre, l'Association des industriels d'Israël participe au renforcement des capacités et à la diffusion d'informations : la base de données qu'elle a créée recueille des informations sur les déchets susceptibles d'être réutilisés ou recyclés, dans le but de promouvoir la symbiose industrielle parmi ses adhérents. Cela étant, pour assurer une gestion durable des déchets et la transition vers une économie circulaire, il est nécessaire de susciter l'engagement des parties prenantes autres que le secteur privé, dont la société civile, les associations locales et les institutions scientifiques – autant d'acteurs qui ont besoin de disposer en temps utile d'informations et de possibilités de participer à la prise de décision.

Encadré 2. Recommandations relatives à la gestion des déchets et l'économie circulaire

- Mettre en œuvre la Stratégie pour une économie des déchets durable à 2030 ; établir une législation cadre complète et cohérente et en phase avec les objectifs chiffrés de la stratégie pour garantir des définitions officielles uniques et donner des certitudes aux acteurs du marché, fixer des objectifs et mettre en place des outils réglementaires.
- Établir une feuille de route vers l'économie circulaire qui définit clairement les objectifs à atteindre et les actions à mener dans les différents secteurs et ministères, et qui est ancrée dans la législation cadre ; s'assurer que des moyens humains et financiers adéquats sont mis au service de l'application de la feuille de route, que les informations sont partagées entre les différentes parties prenantes en temps utile et que des données sur les flux de déchets, les flux de matières et l'efficacité d'utilisation des ressources sont collectées et tenues à jour.
- Passer de la gestion de déchets à la gestion de ressources, en commençant à développer des boucles de matières à plus forte valeur ajoutée, dans lesquelles les matières sont valorisées, récupérées, recyclées ou biodégradées dans le cadre de processus naturels ou technologiques, et en stimulant l'écoconception, la réparation et le réemploi ; intégrer des objectifs d'efficacité d'utilisation des ressources dans les politiques publiques relatives au changement climatique, à l'innovation, à l'éducation, etc. ; envisager de renforcer la législation pour promouvoir une production et une consommation durables.
- Reconnaître le rôle des collectivités locales en tant qu'acteurs clés de la transition d'une économie linéaire vers une économie circulaire ; apporter un appui réglementaire et technique au renforcement des systèmes régionaux de gestion des déchets ; concevoir des accords entre les différents niveaux d'administration pour renforcer les capacités dans l'optique de la réduction de la production de déchets et de l'amélioration de l'efficacité d'utilisation des ressources ; élaborer des programmes pilotes pour la circularité ciblant le système alimentaire (de la production à la consommation) et le cadre bâti (quartiers circulaires, par exemple), et stimuler l'échange de bonnes pratiques entre les communes.
- Créer des incitations en faveur de la collecte séparée et du recyclage, telles que des systèmes de consigne et des redevances de traitement des déchets calculées au poids et différenciées en fonction du bac de collecte ; instaurer progressivement des systèmes de tarification incitative de façon que les redevances de collecte soient perçues séparément et non plus avec les impôts locaux, afin d'inciter les particuliers à produire moins de déchets et à trier ceux qui sont recyclables ; mettre en place un cadre réglementaire pour la gestion des déchets de construction et de démolition, avec notamment des taxes sur les matières premières applicables aux agrégats de construction afin de favoriser la durabilité dans le secteur de la construction.
- Appliquer des critères de circularité dans le cadre des marchés publics verts, prévoir différents modèles économiques dans les appels d'offres (location, modèle « produit en tant que service », etc.) et renforcer les capacités en matière de gestion des contrats et de définition des appels d'offres.
- Faire participer les parties prenantes et promouvoir une approche ascendante vers l'économie circulaire en instituant un mécanisme officiel de dialogue avec celles-ci, par exemple un groupe consultatif, pour éclairer l'élaboration des politiques relatives à l'économie circulaire et créer des incitations à récompenser les villes et les entreprises qui atteignent des objectifs « zéro déchet » prédéfinis.

Références

- FMI (2022), « Israel: 2022 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report », *Country Report*, No. 2022/081, Fonds Monétaire International, Washington, DC, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/21/Israel-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-515406.
- Leket Israel (2021), *Food Waste and Rescue in Israel: Report 2020*, National Food Bank of Israel, site web, <https://foodwastereport.leket.org/en/> (consulté le 10 mai 2022).
- Liebes I. et al. (2018), *Electric Vehicles Charging Infrastructure in Israel: Implementation Policy and Technical Guidelines*, Samuel Neaman Institute, Haifa, Israël, www.neaman.org.il/EN/Electric-Vehicles-Charging-Infrastructure-in-Israel-Implementation-Policy-and-Technical-Guidelines.
- OCDE (2020a), *Accelerating Climate Action in Israel: Refocusing Mitigation Policies for the Electricity, Residential and Transport Sectors*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/fb32aabd-en>.
- OCDE (2020b), *Études économiques de l'OCDE : Israël 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d6a7d907-en>.
- State Comptroller (2021), *National Climate Action by the Government of Israel: Special Audit Report*, State Comptroller and Ombudsman of Israel, Jerusalem, www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/Climate/2021-Climate-Abstracts-EN.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1.
- State Comptroller (2019), *Enforcement in the areas of environmental protection*, State Comptroller and Ombudsman of Israel, Jerusalem, www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/69b/2019-69b-224-Sviva.pdf.
- Stekel, J. and L. Missbach (2021), « Leaving No One Behind – Carbon Pricing in Israel: Distributional Consequences across Households », Policy Paper Series: Shaping the Transition to a Low-Carbon Economy – Perspectives from Israel and Germany, Israel Public Policy Institute and Heinrich Böll Foundation, Tel Aviv, <https://il.boell.org/sites/default/files/2021-03/Steckel%20%26%20Missbach%20-%20Leaving%20No%20One%20Behind%20Carbon%20Pricing%20in%20Israel.pdf>.
- CCNUCC (2021), « Israel National GHG Inventory 2021 », page web, <https://unfccc.int/documents/370343> (consulté le 10 mai 2022).

Annexe 1. Mesures prises pour mettre en œuvre certaines recommandations de l'Examen environnemental d'Israël publié par l'OCDE en 2011

Recommandations	Mesures prises
Chapitre 1. Vers un développement durable	
Faire face aux principaux défis environnementaux	
Envisager d'exprimer l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2020 en termes absolus et de lui donner force de loi ; prendre pleinement en considération les aspects touchant au climat, à l'environnement et à la santé dans les politiques à long terme du gouvernement en matière d'énergie et de transports.	L'objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 a été pour la première fois exprimé en termes absolus. En 2021, le gouvernement a pris une décision sur la « transition vers une économie bas carbone » et il a adopté dans ce cadre le Plan national d'action face au changement climatique 2022-26. Le projet de loi Climat établit les objectifs pour 2030.
Mettre en place un système pour suivre la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES ; présenter à la Knesset une évaluation annuelle de l'avancement des objectifs, établie de préférence par un organe indépendant, et proposer régulièrement des recommandations d'ajustement des mesures gouvernementales.	Israël a établi un système national de surveillance, déclaration et vérification. Un comité interministériel rend compte au gouvernement une fois par an de la mise en œuvre des mesures de réduction des émissions de GES.
Imposer des normes minimales de performance énergétique des bâtiments, et veiller à ce que les informations sur cette performance soient accessibles aux consommateurs.	En 2020, le Conseil national de l'aménagement et de la construction a approuvé un ensemble de réglementations qui exigent que la plupart des nouvelles constructions respectent la norme de durabilité des bâtiments. Le ministère de l'Énergie a mis en place en 2020 un nouveau système de notation de l'efficacité énergétique afin d'informer les acheteurs d'appartements. Depuis décembre 2022, en vertu d'une nouvelle réglementation adoptée par le ministère du Logement, les constructeurs d'immeubles d'habitation neufs sont tenus d'informer les acheteurs de la classe énergétique de leurs appartements.
Étudier les moyens de mieux faire entrer en ligne de compte les conditions écologiques locales et le débit minimum des cours d'eau dans les décisions relatives à l'allocation de l'eau aux différents secteurs et à la nature.	La Direction de la nature et des parcs, le ministère de la Protection de l'environnement et l'Autorité de l'eau ont conjointement promulgué en 2013 un plan directeur de l'alimentation hydrique du milieu naturel. Une équipe interministérielle a approuvé des plans fluviaux pour plusieurs grands cours d'eau. Certains prévoient un quota d'eau minimum pour les écosystèmes.
Définir des objectifs de qualité de l'eau pour l'ensemble des sections des cours d'eau, et en tenir compte dans la délivrance des autorisations de rejet et de prélèvement.	Les plans fluviaux déterminent le régime des cours d'eau, la qualité de l'eau et les mesures qui doivent être prises pour protéger les écosystèmes existants. Le Centre d'écologie aquatique créé en 2015 définit les normes biologiques utilisées pour évaluer l'état écologique des cours d'eau du pays.
Entreprendre une évaluation nationale complète des écosystèmes et de la biodiversité d'Israël, y compris de leur valeur économique ; analyser comment les principales pressions pesant sur la biodiversité sont susceptibles d'évoluer et comment il serait possible de les atténuer au moyen d'autres politiques.	Une évaluation des écosystèmes tenant compte des travaux de plus de 200 scientifiques a été menée au cours de la période 2013-21 dans le cadre du Programme national d'évaluation des écosystèmes. Cette étude décrit les services procurés par chacun des écosystèmes du pays, la biodiversité qui en constitue le soubassement, les menaces qui pèsent sur chacun de ces écosystèmes et les facteurs de changement qui ont une incidence sur ces services.
Fixer des objectifs mesurables en matière de biodiversité ; consolider le système national de surveillance de la biodiversité pour mesurer les progrès sur la voie de la réalisation de ces objectifs et étayer l'élaboration des politiques futures.	Dix-neuf objectifs nationaux conformes aux Objectifs d'Aichi ont été formulés en 2015, mais ils n'ont jamais été approuvés par le gouvernement. Israël élabore actuellement un plan national d'action pour la biodiversité qui intégrera des objectifs compatibles avec le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 établi par la CDB.
Renforcer et élargir la conservation de la biodiversité à l'intérieur et autour des réserves naturelles, par exemple en créant des zones tampons, des corridors écologiques et des réserves de biosphère.	Environ 25 % des terres émergées du pays sont protégées, faisant partie intégrante de réserves naturelles classées ou de parcs nationaux. Cependant, seulement 4 % des eaux territoriales sont protégées. En

	dehors des zones protégées, la plupart des écosystèmes vulnérables sont soumis à un stress notable. L'Administration de l'aménagement du territoire envisage d'intégrer des corridors écologiques dans l'aménagement de l'espace.
Définir des mesures spécifiques pour lutter contre l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, quelle que soit la source.	En 2017, Israël a procédé à une analyse approfondie des voies d'introduction des espèces exotiques envahissantes. La fragmentation institutionnelle et réglementaire dans ce domaine a entravé l'adoption d'une législation d'ensemble en matière de biosécurité et de biosûreté pour lutter contre les espèces envahissantes.
Cadre d'action en matière de développement durable et de croissance verte	
Mettre au point une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en matière de développement durable et de croissance verte ; intégrer pleinement les considérations relatives à l'environnement et à la croissance verte dans les stratégies de développement du gouvernement ; mettre en place des mécanismes clairs de contrôle des résultats et de suivi.	Une décision gouvernementale de 2019 a rendu obligatoire la prise en compte des Objectifs de développement durable dans les programmes publics. Au cours de la période 2019-21, le processus plurisectoriel « Israël 2050 » pour une économie florissante dans un environnement durable a débouché sur une vision et sur une stratégie de transition vers une économie bas carbone. Une analyse de l'état d'avancement de la réalisation des ODD a été publiée en 2022.
Cadre institutionnel en matière de gouvernance environnementale	
Renforcer la mise en œuvre des politiques environnementales au niveau local en subordonnant les subventions gouvernementales aux communes à la création de services de l'environnement viables (éventuellement dans le cadre d'une coopération intercommunale) et en instituant une obligation de formation pour ces services.	La création d'un service de l'environnement est facultative, mais soumise à des conditions d'appel d'offres et de financement par le ministère de la Protection de l'environnement. Celui-ci ne veut pas courir le risque que les collectivités locales refusent des financements qui leur seraient grandement nécessaires si leur versement est subordonné à l'existence d'un tel service. Des formations à l'intention des services environnementaux locaux ont été organisées.
Mettre en place un système d'indicateurs de résultats pour suivre l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des politiques dans le cadre d'une planification et d'une budgétisation axées sur les résultats.	Le ministère de la Protection de l'environnement a défini quatre cibles pluriannuelles qui servent de base à des objectifs concrets, mesurables et réalistes. Ces objectifs sont associés à des dépenses et assortis de délais de réalisation.
Cadre réglementaire de la gestion de l'environnement	
Mettre en place des autorisations environnementales intégrées (transmilieux) pour les installations qui présentent un risque environnemental élevé ; délivrer ces autorisations sur la base de solutions technologiques et de gestion évoluées liées aux processus, et dans le cadre de procédures ouvertes à la participation du public.	En mars 2022, le gouvernement a approuvé un projet de loi sur les autorisations environnementales qui prévoit de modifier la loi sur la qualité de l'air et la loi sur les substances dangereuses. Si ce projet de loi est adopté par la Knesset, les exploitants seront soumis à une seule procédure d'autorisation et recevront une autorisation unique couvrant la plupart des conditions environnementales (les rejets d'eaux usées dans les masses d'eau ne seront toujours pas inclus).
En faisant fond sur le système de notification volontaire des émissions, créer un inventaire des émissions et transferts de matières polluantes (IETMP) obligatoire intégrant les rejets de GES ; renforcer le contrôle de la qualité des données de l'ensemble des réseaux de surveillance de la qualité de l'air ambiant.	Une loi de 2012 a institué un registre des rejets et transferts de polluants (RRTP) et impose à 500 installations ayant une incidence environnementale notable de déclarer le volume annuel de leurs émissions de matières polluantes (y compris les GES) et de leurs transferts de déchets dans l'environnement. Ces informations sont disponibles sur la page Web du RRTP.
Contrôle de la conformité	
Étayer le système d'autosurveillance en exigeant de toutes les installations qui ont des obligations en la matière qu'elles communiquent des rapports réguliers aux autorités de l'environnement ; améliorer l'aptitude des inspecteurs de l'environnement à surveiller et à vérifier le respect des prescriptions dans une optique multimilieux.	Les exploitants communiquent des déclarations au RRTP. Les moyens de surveillance et d'application du ministère de la Protection de l'environnement ont augmenté. Le ministère a créé l'escadron de drones numéro 11 dans le cadre de sa Police verte afin d'accroître ses capacités de surveillance de la conformité.
Renforcer la responsabilité environnementale en cas d'atteintes aux ressources naturelles : en recourant plus largement aux injonctions administratives de dépollution ; en durcissant les dispositions législatives (notamment celles du projet de loi sur la prévention de la contamination des terres et la remise en état des terres contaminées) qui concernent la récupération des coûts de remise en état auprès des parties responsables ; et en appliquant ces dispositions de manière plus énergique.	Le projet de loi sur la prévention de la contamination des terres et la remise en état des terres contaminées n'a pas été adopté en raison d'une forte opposition au sein du gouvernement. Un guide technique sur les mesures correctrices à appliquer en fonction du risque a été publié en 2014, en vue d'offrir un cadre décisionnel cohérent pour la remise en état des sites contaminés. En 2022, le ministère de la Protection de l'environnement a publié une carte nationale des sols contaminés.
Écologiser le système de taxes et de redevances	
Envisager l'instauration d'une taxe carbone à l'échelle de l'ensemble de l'économie ou de droits d'accise ajustés sur les combustibles fossiles, qui soient l'expression d'un prix du carbone approprié.	En 2021, une résolution gouvernementale a chargé le ministre des Finances de mettre en place une taxe par tonne de carbone contenu dans les produits énergétiques. Cette « taxe carbone » devrait prendre la forme

	d'une augmentation des droits d'accise sur le charbon, le fioul, le gaz naturel, le gaz de pétrole liquéfié et le coke de pétrole, qui débutera en 2023 et se poursuivra par phases jusqu'en 2028.
Donner suite aux projets qui prévoient de mettre en place des taxes liées à l'environnement et des instruments économiques (en particulier une taxe sur les émissions atmosphériques, des redevances de protection du littoral et de la mer et la taxe de pollution marine), et supprimer progressivement les avantages fiscaux potentiellement dommageables pour l'environnement (notamment l'allègement de taxe de prélèvement d'eau dont bénéficient les agriculteurs et l'allègement de droit d'accise sur le gazole accordé aux utilisateurs commerciaux).	Depuis 2011, les détenteurs d'autorisations qui rejettent des eaux usées ou des déchets dans la mer sont assujettis à une redevance dans le cadre de la réglementation relative à la prévention de la pollution marine d'origine terrestre. En 2021, l'Autorité de l'eau a publié un projet de recommandations dans lequel elle préconise de relever progressivement le prix de l'eau à usage agricole en supprimant peu à peu la subvention pour passer à une tarification au coût réel à l'horizon 2028. En 2018, le gouvernement a lancé un processus qui doit aboutir en huit ans à l'élimination des exonérations applicables au gazole dont bénéficient les poids lourds, les taxis et les autobus. Une taxe sur les plastiques à usage unique a été mise en place en 2021.
Mettre à profit les fondements juridiques établis par la loi sur la qualité de l'air pour instaurer un prélèvement sur les émissions atmosphériques de polluants prioritaires des sources fixes grandes et moyennes.	Aucune redevance sur les émissions atmosphériques n'a été instituée en raison des réticences du gouvernement à faire payer exclusivement un petit nombre de pollueurs disposant d'autorisations dans le cadre de la loi sur la qualité de l'air et contribuant pour moins de la moitié aux rejets dans l'atmosphère.
Réexaminer le traitement fiscal des voitures de société en vue d'éliminer les incitations perverses qui amplifient l'utilisation de la voiture et les incidences environnementales correspondantes ; remplacer l'actuelle indemnité de voiture dont bénéficient certains services et les fonctionnaires par d'autres formes de compensation non liées à la possession d'une voiture.	Le traitement fiscal des voitures de société n'a pas été modifié au cours de la période étudiée. L'ensemble des coûts associés aux voitures de société demeurent intégralement déductibles de l'impôt sur les sociétés, et les dépenses en carburants ne sont pas plafonnées.
Amplifier la mise en péage des tronçons autoroutiers encombrés et envisager l'instauration de redevances de congestion ou de pollution dans les principales zones métropolitaines.	Un premier péage urbain sera établi en 2025 dans la zone métropolitaine de Tel-Aviv. L'autoroute interurbaine reliant Jérusalem à Tel-Aviv comporte une voie sans péage réservée aux véhicules à fort taux d'occupation.
Accroître progressivement la contribution des secteurs agricole et industriel au financement du coût total des infrastructures de l'eau, compte tenu des externalités positives associées à la fourniture d'eau ; fixer des objectifs de consommation d'eau des ménages en s'alignant sur les meilleures pratiques constatées dans les pays d'Europe de l'Ouest.	Depuis 2017, le secteur de l'eau israélien est presque autonome financièrement, sauf dans le domaine de la réutilisation des eaux usées, qui demeure tributaire des subventions à l'investissement. Les tarifs de l'eau à usage industriel ont été progressivement relevés au cours de la période 2010-15. Les prix de l'eau destinée à l'agriculture demeurent cependant largement subventionnés.
Envisager un plus large recours aux instruments économiques pour gérer l'eau, et notamment : d'étendre la taxe de pollution marine à l'étude aux rejets d'effluents dans l'eau douce et les aquifères ; de faire en sorte que le barème de la taxe de prélèvement reflète la rareté de l'eau ; d'instaurer une taxe sur les pesticides dont le barème reflète la toxicité de ceux-ci ; et d'instituer des échanges de quotas d'eau entre différents producteurs agricoles et, à moyen terme, avec d'autres utilisateurs d'eau.	Dans le cadre des modifications apportées en 2017 à la loi sur l'eau, la modulation des tarifs en fonction des sources de captage et des usages a été supprimée. En vertu de cette réforme, les tarifs de production et de distribution d'eau doivent couvrir les coûts, créant ainsi un marché de l'eau.

Investir dans les infrastructures environnementales et bas carbone

Rationaliser les incitations financières en faveur des projets dans le domaine des énergies renouvelables, en tenant compte de l'ensemble des coûts et des avantages de ces énergies ; produire des orientations cohérentes concernant les types de terres à utiliser pour ces projets et les conditions applicables à ceux-ci ; simplifier les procédures de planification et d'autorisation correspondantes.	Les projets locaux d'énergie solaire sont encouragés par des prêts d'un fonds garanti par l'État doté de 500 millions ILS. Parmi les autres mesures de promotion, il y a un système d'enchères pour les projets commerciaux d'installation de panneaux solaires sur les toits, l'amélioration des procédures d'autorisation et du régime fiscal applicables aux installations des particuliers, ou encore l'obligation d'équiper les bâtiments neufs de panneaux solaires pour la production d'eau chaude ou d'électricité.
Mieux intégrer les transports et l'aménagement du territoire ; continuer de développer les réseaux de transports publics ; améliorer l'intégration des services et réseaux de transports publics.	Israël a beaucoup investi dans l'électrification du réseau ferré et dans l'extension du rail léger (tramway). Depuis 2019, Jérusalem est reliée à Tel-Aviv par une ligne électrifiée à grande vitesse. La première ligne de rail léger de Tel-Aviv devrait être opérationnelle début 2023.

Chapitre 2. Gestion des déchets et économie circulaire

Réexaminer les modalités actuelles de la gestion des déchets, y compris dangereux, et les consolider dans le cadre d'une nouvelle politique intégrée et cohérente, éventuellement d'une nouvelle loi, et d'un plan d'action.	La Stratégie pour une économie des déchets durable (2021-30) s'appuie sur une vision à long terme de la transformation de l'économie linéaire d'Israël en une économie circulaire. La gestion des déchets n'est régie par aucun cadre législatif national. Les prescriptions relatives à la gestion des déchets sont éparpillées dans différentes lois et réglementations qui ont trait à la santé, à la prévention des risques, à la vie économique, à la propreté, au recyclage et à la pollution atmosphérique. Les ordonnances
--	--

	sur la liberté d'exportation et d'importation ont été modifiées en 2021 pour assurer une surveillance effective des mouvements transfrontières de déchets dangereux.
Intensifier les efforts entrepris à l'échelle nationale et locale pour régler les problèmes restants d'élimination non réglementée des déchets [...] ; renforcer les responsabilités du secteur du bâtiment concernant le traitement des déchets de construction et de démolition et leur élimination dans de bonnes conditions de sécurité.	Les activités d'inspection et de surveillance visant à lutter contre l'abandon de déchets de construction et de démolition dans des décharges sauvages ou dans la nature ont été renforcées. Environ 25 % de ces déchets n'en font pas moins l'objet de dépôts sauvages.
Relever le niveau de la composante collecte des déchets dans la taxe foncière communale pour qu'elle reflète les coûts réels du service ; mettre en place progressivement des redevances d'élimination assises sur le poids ou le volume pour les déchets mixtes ; assurer le recensement et l'échange des bonnes pratiques en matière de gestion des déchets au niveau des communes.	Aucun progrès n'a été accompli. Les redevances de collecte et de traitement des déchets municipaux acquittées par les propriétaires fonciers ne couvrent que 10 % des coûts.
En s'appuyant sur les projets pilotes, étendre le programme de collecte sélective des déchets secs et organiques à l'ensemble des communes ; développer les infrastructures de traitement correspondantes, moyennant notamment un plus large recours à la valorisation énergétique des déchets, et faire participer le secteur privé à cet effort.	En 2011, le ministère de la Protection de l'environnement a lancé un programme de tri des déchets à la source, mais il y a été mis fin en 2016. Ce ministère a par ailleurs affecté des fonds à la création ou à la modernisation d'installations de traitement des déchets biodégradables, mais les projets correspondants n'ont pas encore été menés à bien.
Élargir les systèmes de responsabilité élargie des producteurs à d'autres flux de déchets prioritaires, dont les piles/batteries, les déchets d'équipements électriques et électroniques et les véhicules ; renforcer la collecte des huiles et filtres à huile automobiles usagés et leur élimination dans de bonnes conditions de sécurité ; veiller à ce que la conception et la mise en œuvre de ces dispositifs soient efficaces et efficientes.	Israël a mis en place des systèmes de responsabilité élargie des producteurs pour les emballages (2011) et les déchets d'équipements électriques et électroniques (2012), développé le système de consigne des récipients de boissons (2021) et adopté une loi sur les sacs en plastique (2016).

Source : Secrétariat de l'OCDE, d'après les informations communiquées par le pays.

Examens environnementaux de l'OCDE

ISRAËL 2023 (VERSION ABRÉGÉE)

La rapide croissance économique et démographique que connaît Israël et son fort degré d'urbanisation continuent d'exercer des pressions significatives sur l'environnement. Le pays a relevé ses ambitions en matière de climat ces dernières années, mais n'est pas parti pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. De nouvelles mesures s'imposent pour mieux protéger la biodiversité, combattre la pollution de l'eau et s'adapter aux effets du changement climatique. Israël a pris une série de mesures importantes au service de ses ambitions de réduction à zéro des déchets et de circularité de l'économie. Il doit toutefois redoubler d'efforts pour améliorer la gestion des déchets et mettre l'économie dans son ensemble sur la voie de la circularité. L'examen formule 24 recommandations qui visent à aider Israël à améliorer ses performances environnementales, et accorde une attention particulière à la gestion des déchets et à l'économie circulaire.

Avec ce deuxième Examen environnemental d'Israël, l'OCDE propose une évaluation indépendante, fondée sur des données factuelles, des performances environnementales du pays au cours de la dernière décennie. La présente version abrégée contient le résumé, de même que l'évaluation et les recommandations officielles du rapport. Le rapport complet est disponible en anglais sur le site web de l'OCDE.

