Études économiques de l'OCDE

ISRAËL

SEPTEMBRE 2020 (VERSION ABRÉGÉE)



OCDE

Études économiques de l'OCDE : Israël 2020 (version abrégée)

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

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 Turquie
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Turquie 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 Turquie 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 Turquie. 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 (2020), *Études économiques de l'OCDE : Israël 2020 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/7afca55b-fr*.

ISBN 978-92-64-62996-7 (pdf)

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

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

Crédits photo : Couverture © SJ Travel Photo and Video.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2020

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

Table des matières

Résumé 5

1 Principaux éclairages sur l'action publique 12

L'économie israélienne a connu une contraction sans précédent 18
L'orientation de la politique monétaire est à juste titre accommodante 25
La réglementation des marchés financiers a été assouplie 27
Promouvoir une reprise inclusive tout en relevant les défis budgétaires 29
Améliorer le cadre budgétaire 33
Des réformes fiscales pour plus d'équité et d'efficience 34
Améliorer l'efficience du secteur public 38
Stimuler la productivité de sorte que les fruits de la croissance profitent à tous 41
Le gouvernement devrait continuer d'œuvrer à la réduction des écarts de niveaux d'éducation 42
Stimuler la concurrence en améliorant la réglementation des entreprises 47
Améliorer les infrastructures et leur gouvernance 52
Harmoniser les règles du jeu entre les secteurs 56
Israël aurait à gagner d'une montée en puissance de ses initiatives pour renforcer la cohésion sociale 57
La crise du COVID-19 pourrait ruiner certains des gains obtenus récemment en termes d'emploi et aggraver les inégalités et la pauvreté 57
Améliorer l'accessibilité financière des logements 62
Le développement des énergies renouvelables peut améliorer les résultats économiques et environnementaux 65
Le gaz naturel contribue à réduire les émissions et la pollution à court terme 67
Israël pourrait faire davantage pour encourager le développement des énergies renouvelables à moindres coûts. 68
Références 71

Tableaux

Tableau 1. La production ne se redressera que progressivement 6
Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques 23
Tableau 1.2. Prévisions des exportations gazières 24
Tableau 1.3. Chocs extrêmes que pourrait subir l'économie israélienne 25
Tableau 1.4. Estimation à titre indicatif de l'impact sur le budget de certaines des réformes recommandées 36
Tableau 1.5. Recommandations antérieures concernant la politique budgétaire 38
Tableau 1.6. Recommandations antérieures concernant l'éducation 44
Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant la réforme des marchés de produits 49
Tableau 1.8. Recommandations antérieures concernant les infrastructures 53
Tableau 1.9. Recommandations antérieures concernant le marché du travail 62

Graphiques

Graphique 1. Le marché du travail s'est sensiblement fragilisé 6
Graphique 2. La seconde vague du virus va retarder la reprise 6
Graphique 3. Les travailleurs pauvres sont nombreux 7
Graphique 4. Les taux de pauvreté varient fortement d'un district à l'autre 8
Graphique 1.1. La crise du COVID-19 menace de ruiner les progrès accomplis dans l'élévation des niveaux de vie 12
Graphique 1.2. L'activité économique affichait de bons résultats avant la crise du COVID-19, grâce à des taux élevés d'utilisation de la main-d'œuvre 14
Graphique 1.3. Avant la crise, les résultats en termes de bien-être étaient mitigés et affichaient de fortes disparités régionales 15
Graphique 1.4. La lenteur des gains de productivité et le niveau élevé de pauvreté sont des difficultés de longue date en Israël 16
Graphique 1.5. Israël fait face à une seconde vague de la pandémie 19
Graphique 1.6. La demande intérieure s'est fortement contractée 20
Graphique 1.7. Évolution macroéconomique 21
Graphique 1.8. Le marché du travail s'est sensiblement fragilisé 22
Graphique 1.9. Les exportations sont très diversifiées 23
Graphique 1.10. L'inflation s'est repliée en territoire négatif 26
Graphique 1.11. Le secteur bancaire semblait sain avant la crise, mais son exposition au secteur immobilier accroît les risques 28
Graphique 1.12. Les dépenses publiques restent faibles dans certains domaines 32
Graphique 1.13. Scénarios indicatifs d'évolution de la dette 33
Graphique 1.14. Estimation à titre indicatif de l'effet de réformes structurelles sur la croissance du PIB 37
Graphique 1.15. Le recours aux services publics en ligne est peu développé 38
Graphique 1.16. Le niveau de perception de la corruption en Israël est légèrement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE 39
Graphique 1.17. Le cadre de détection de la corruption est relativement efficace 41
Graphique 1.18. La productivité relative du travail varie considérablement selon les secteurs 42
Graphique 1.19. Israël affiche la plus forte dispersion des compétences de la zone OCDE 43
Graphique 1.20. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil des jeunes enfants et à l'éducation préscolaire par enfant sont peu élevées 45
Graphique 1.21. D'importants progrès restent à faire pour améliorer les compétences numériques 48
Graphique 1.22. Des efforts restent à déployer pour améliorer la réglementation des marchés de produits 49
Graphique 1.23. Les obstacles à l'ouverture au commerce extérieur et à l'investissement étranger sont élevés 51
Graphique 1.24. Israël affiche un retard important de son stock d'infrastructures de base par rapport aux autres pays 52
Graphique 1.25. L'intensité du trafic est élevée en Israël 54
Graphique 1.26. Israël aurait beaucoup à gagner à améliorer la gouvernance des infrastructures 55
Graphique 1.27. La coordination de la gouvernance des infrastructures aux différents niveaux des administrations reste faible 55
Graphique 1.28. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont comparativement faibles 58
Graphique 1.29. Les taux de pauvreté sont élevés 59
Graphique 1.30. En dépit des progrès considérables accomplis sur le front de l'emploi en Israël, certaines catégories de population accusent toujours un retard important 60
Graphique 1.31. Le nombre de travailleurs pauvres a fortement augmenté depuis 20 ans 61
Graphique 1.32. Une extension du crédit d'impôt sur les revenus d'activité pourrait aider à réduire la pauvreté 62
Graphique 1.33. L'offre de logements s'ajuste peu à l'évolution des prix 63
Graphique 1.34. Le coût du logement est élevé pour les ménages modestes 64
Graphique 1.35. La part des logements sociaux est restreinte en Israël 65
Graphique 1.36. Indicateurs de croissance verte 66

Résumé

L'activité économique fait face à un choc de grande ampleur

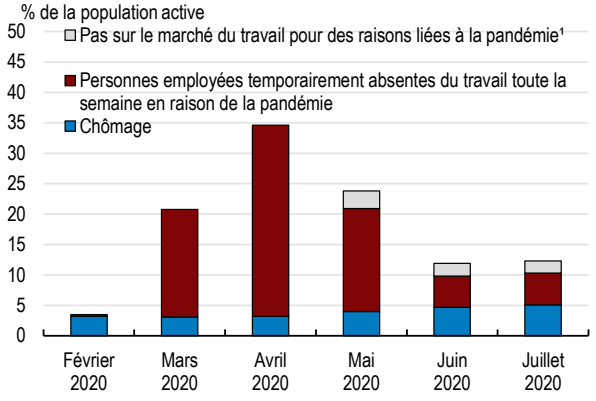
La pandémie de coronavirus a atteint l'économie israélienne en profondeur. Les mesures de suspension d'activité et l'incertitude forte qui règne ont provoqué une contraction brutale de la production. Des salariés ont été licenciés en grand nombre, annihilant certains des gains d'emplois réalisés antérieurement. La récession est arrivée à un moment où l'économie se portait bien, avec une croissance du PIB proche de son niveau potentiel, un chômage historiquement bas et une dette publique relativement modique. Or, la crise menace d'aggraver les difficultés sous-jacentes d'Israël que sont le niveau élevé de la pauvreté, les écarts de revenus et les fortes disparités de productivité entre un secteur des hautes technologies florissant et des secteurs protégés à la traîne.

Des mesures de confinement ont été mises en place rapidement et, combinées aux dispositions supplémentaires prises pour renforcer la capacité du système de santé, ont aidé à limiter le nombre de nouvelles contaminations au cours de la première vague de la pandémie. Toutefois, une seconde vague, alors que l'activité avait largement repris, s'est révélée plus difficile à contenir. Le gouvernement et la banque centrale ont mis en place un large dispositif pour protéger la population et les entreprises des conséquences économiques des mesures de fermeture.

Le marché du travail a sévèrement été touché. Plus d'un million de salariés ont dû quitter temporairement leur emploi dans le sillage des fermetures d'entreprises (Graphique 1). Nombre d'entre eux sont retournés travailler lorsque l'activité a repris, à la faveur des aides publiques versées pour les réembaucher. Il reste que la gravité du choc et de possibles restructurations d'activités laisseront de nombreux candidats à l'emploi sans réponse. Les politiques publiques de reconversion et d'aide à la recherche d'emploi seront d'une importance cruciale.

La reprise s'annonce lente (Tableau 1 ;Graphique 2). L'activité a amorcé une reprise à la fin d'avril. Toutefois, la seconde salve de suspensions d'activités décidée en septembre, le climat de forte incertitude, le chômage et les nouvelles règles de distanciation pèseront sur le rétablissement de la demande de consommation et l'investissement des entreprises. La demande globale, atone, bridera la croissance des exportations.

Graphique 1. Le marché du travail s'est sensiblement fragilisé



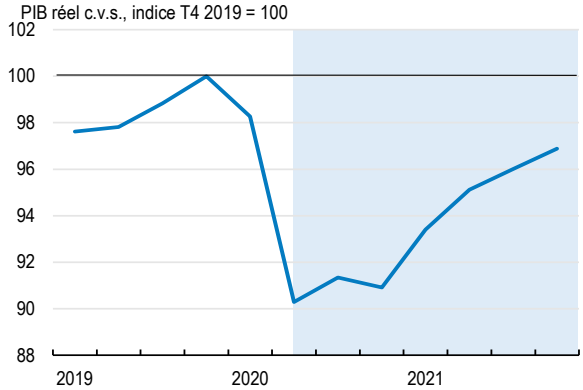
1. Données non disponibles avant mai 2020.
Source : Bureau central de statistiques d'Israël (CBS).
StatLink https://doi.org/10.1787/888934152115

Tableau 1. La production ne se redressera que progressivement

	2019	2020	2021
Produit intérieur brut	3.4	-6.0	2.9
Taux de chômage ¹	3.8	6.1	6.5
Solde budgétaire (% du PIB)	-3.9	-13.8	-10.3
Dette publique (brute, % du PIB)	60.0	77.0	84.7

1. Tel que défini au sens strict dans l'Enquête sur la population active.
Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

Graphique 2. La seconde vague du virus va retarder la reprise



Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).
StatLink https://doi.org/10.1787/888934152134

La réponse monétaire a été décisive. Des mesures d'assouplissement quantitatif ont été lancées, le taux directeur a été abaissé de 0.25 % à 0.1 %, des liquidités ont été fournies et une facilité de crédit en faveur des PME, via l'intermédiation des banques, a été constituée. S'il fallait resserrer les conditions financières, les mesures actuelles pourraient être étendues. Quant à l'inflation, elle restera sans doute en deçà de la fourchette ciblée à court terme.

Le système bancaire affichait une bonne solidité à son entrée dans la crise et grâce à un assouplissement de la réglementation et de la politique monétaire, ainsi qu'au dispositif public de garantie de prêts, les premiers effets de la crise sur l'offre de crédit ont été limités. Il n'en reste pas moins que la qualité du bilan des établissements bancaires risque de se dégrader rapidement au fur et à mesure que les mesures de soutien à la liquidité seront levées et que les défaillances d'entreprises se multiplieront. La forte exposition des banques au secteur immobilier constitue un autre risque. L'instauration d'un système de garantie des dépôts et d'un mécanisme de résolution des défaillances bancaires pourrait renforcer encore la stabilité financière.

La réforme fiscale pourrait alléger les difficultés budgétaires et venir à l'appui d'une croissance plus inclusive

La politique budgétaire a réagi énergiquement à la crise en apportant un soutien très attendu aux personnes les plus vulnérables et aux entreprises en difficulté. Il conviendrait de maintenir les aides budgétaires et de les cibler pour conforter la reprise. Le creusement des déficits en résultant dans les finances publiques ne fera qu'ajouter au stock de la dette.

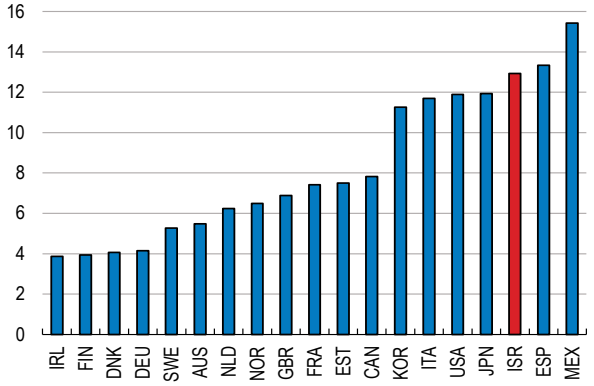
Des dépenses supplémentaires dans les prestations sociales et les infrastructures pourraient être nécessaires pour renforcer la capacité des autorités à affronter l'ampleur des disparités socio-économiques, stimuler la productivité et soutenir la reprise de la demande agrégée. Engager de telles dépenses tout en maintenant un contrôle sur les finances publiques nécessitera d'améliorer l'efficience de la dépense publique et d'augmenter durablement les recettes fiscales.

La structure de la fiscalité est raisonnablement propice à la croissance et à l'emploi, mais il serait possible d'en améliorer l'efficience et l'équité. La charge fiscale sur le travail est relativement modeste et le taux de l'impôt sur les sociétés a été réduit ces dernières années, tandis que l'on a recours de plus en plus aux impôts sur la consommation, dont les effets de distorsion sont moindres. Il n'en demeure pas moins que le système fiscal pourrait être largement simplifié en supprimant les dépenses fiscales inefficientes et en élargissant les bases d'imposition.

Le taux de travailleurs pauvres est élevé (Graphique 3)**.** Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité en place en Israël constitue une mesure de redistribution efficace, qui a des effets positifs sur l'emploi de la main-d'œuvre peu qualifiée. Élargir encore ce dispositif permettrait de venir en aide aux pauvres tout en maintenant de fortes incitations à travailler.

Graphique 3. Les travailleurs pauvres sont nombreux

Part des travailleurs en situation de pauvreté, en pourcentage, 2017



Note : Travailleurs dont les revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté, vivant dans un ménage comptant un chef de famille d'âge actif et au moins un actif occupé. Données de 2018 pour l'Australie et Israël.

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

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152153

La fiscalité des entreprises est très favorable aux entreprises compétitives à l'international et relevant du secteur des hautes technologies. Il conviendrait de réexaminer ce traitement préférentiel dans l'optique de mieux cibler le régime fiscal de façon à ce qu'il procure un bénéfice net à la collectivité et qu'il réduise les distorsions. Mieux cibler la fiscalité permettrait de dégager une marge de manœuvre pour un soutien aux entreprises et à l'innovation qui sous-tende plus largement l'économie.

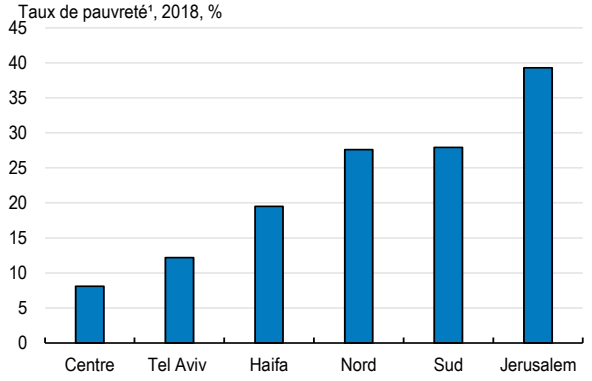
Les impôts indirects devraient être ajustés conformément aux objectifs environnementaux. Mettre en place des péages de décongestion permettrait de réduire la circulation et la pollution et de préparer Israël à la suppression progressive programmée des véhicules à essence et diesel, à compter de 2030.

L'augmentation progressive des taxes sur le gaz et le charbon, ou l'imposition d'une taxe carbone à l'échelle de l'économie, permettrait d'abaisser les émissions de CO_2 à moindre coût et de protéger la base d'imposition à mesure que la production et l'utilisation d'énergie feront une place de plus en plus grande au gaz naturel.

Réduire les disparités de revenu entre les communes aura pour effet de renforcer la cohésion sociale

Les inégalités de revenu entre les communes sont parmi les plus élevées de l'OCDE, alors même qu'Israël en est l'un des plus petits pays. Les taux de pauvreté varient très fortement entre les différentes régions (Graphique 4), les groupes ethniques et religieux dont la situation sur le marché du travail est fragile étant concentrés dans des villes ou des quartiers à part.

Graphique 4. Les taux de pauvreté varient fortement d'un district à l'autre



1. Le seuil de pauvreté équivaut à 50 % du revenu disponible équivalent médian au niveau national.
Source : National Insurance Institute (Institut d'assurance nationale, 2019).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152172

La qualité des établissements scolaires et l'attractivité du marché du travail local diffèrent très sensiblement d'une commune à l'autre. Améliorer la qualité de l'enseignement en atténuant les différences entre les différentes filières scolaires permettrait d'accroître l'employabilité de la main-d'œuvre. L'enseignement des matières fondamentales devrait être renforcé dans les écoles haredi. Les programmes de formation professionnelle postsecondaire devraient être élargis de manière à cibler les adultes ayant quitté l'école sans posséder les compétences adéquates.

Améliorer les transports publics et la coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales dans les projets d'infrastructure pourrait permettre de rapprocher les catégories vulnérables des possibilités d'emploi. Mettre en place des autorités chargées des transports métropolitains pourrait contribuer à promouvoir des réseaux de transport et systèmes de tarification intégrés et garantir la stabilité du soutien financier aux transports publics.

Les communes les plus pauvres n'ont pas suffisamment de ressources pour financer des services publics adéquats pour leurs résidents, ce qui creuse encore l'écart entre les communes. La nécessité d'une modification du cadre budgétaire local n'en est que plus nécessaire. Il faudrait envisager d'augmenter les fonds de péréquation en augmentant la contribution des communes les plus riches. Les autorités pourraient également fusionner entre elles des communes et développer des pôles régionaux pour une meilleure efficience.

L'imposition du patrimoine constitue la principale source de revenu des communes, mais le système présente plusieurs défaillances majeures. Le régime actuel est opaque, et les écarts notables observés entre les taux appliqués à l'immobilier résidentiel et non résidentiel et dans le secteur non résidentiel contribuent à des disparités de recettes entre les communes, à des pénuries de logements et à des distorsions territoriales.

Renforcer la concurrence sur les marchés de produits et promouvoir les énergies renouvelables pour une reprise plus rapide et plus verte

Il existe des différences de productivité très marquées entre les secteurs. Tandis que dans les secteurs de haute technologie, la productivité est déjà élevée en comparaison internationale, les secteurs plus traditionnels sont très en retard dans ce domaine. Pour améliorer la productivité globale, il faudra non seulement supprimer les obstacles qui empêchent le redéploiement des ressources vers les secteurs de haute technologie dont l'expansion a ralenti, mais aussi gagner en productivité dans les très nombreux secteurs à la traîne. Cela supposera de développer le capital humain, d'améliorer les infrastructures et de favoriser la concurrence et la réforme de la réglementation dans les secteurs protégés.

Malgré des progrès, les réglementations en vigueur dans plusieurs domaines sont plus restrictives que dans d'autres pays de l'OCDE. Par exemple, l'encadrement des prix demeure répandu, et les obstacles aux échanges et à l'investissement internationaux restent de taille, Israël étant moins exposé au commerce extérieur

que d'autres petits pays de l'OCDE. Continuer d'abaisser les droits de douane et les obstacles non tarifaires et rationaliser les procédures commerciales permettront de stimuler la concurrence et la productivité dans les secteurs protégés.

Les droits de douane et réglementations continuent d'entraîner des distorsions particulièrement marquées dans le secteur agricole. Les autorités ont signé en 2018 un accord particulièrement bienvenu avec les agriculteurs pour mener une vaste réforme du secteur laitier, qui pourrait améliorer le fonctionnement de ce marché si elle était adoptée par le parlement et mise en œuvre. Le processus de réforme agricole devrait se poursuivre dans d'autres domaines, notamment par le remplacement des quotas, des prix garantis et des droits de douane par des aides directes aux agriculteurs, qui ne faussent pas les règles du jeu.

La mauvaise qualité de l'air reste préoccupante pour ce qui est du bien-être. La transition vers le gaz naturel pourrait permettre de réduire rapidement les émissions de CO_2 et la pollution. Pour que ces émissions diminuent encore plus et afin de profiter de coûts en baisse, il faudrait augmenter la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité.

La réforme du marché de l'électricité opérée en 2018 va renforcer la concurrence dans la production d'électricité, offrant l'occasion de développer les énergies renouvelables. La réforme prévoit également le transfert de la gestion du système de transport à une entreprise distincte, mais appartenant toujours à l'État. Il sera important d'éviter toute discrimination dans l'accès au réseau en mettant en place une réglementation efficace et de continuer à développer un marché de gros de l'électricité et à élaborer une tarification de l'électricité finement différenciée. Les pouvoirs publics peuvent aussi promouvoir le développement de centrales solaires à grande échelle en lançant des appels d'offres intégrant des droits d'utilisation des sols et en augmentant les superficies de terrains publics susceptibles de faire l'objet d'appels d'offres.

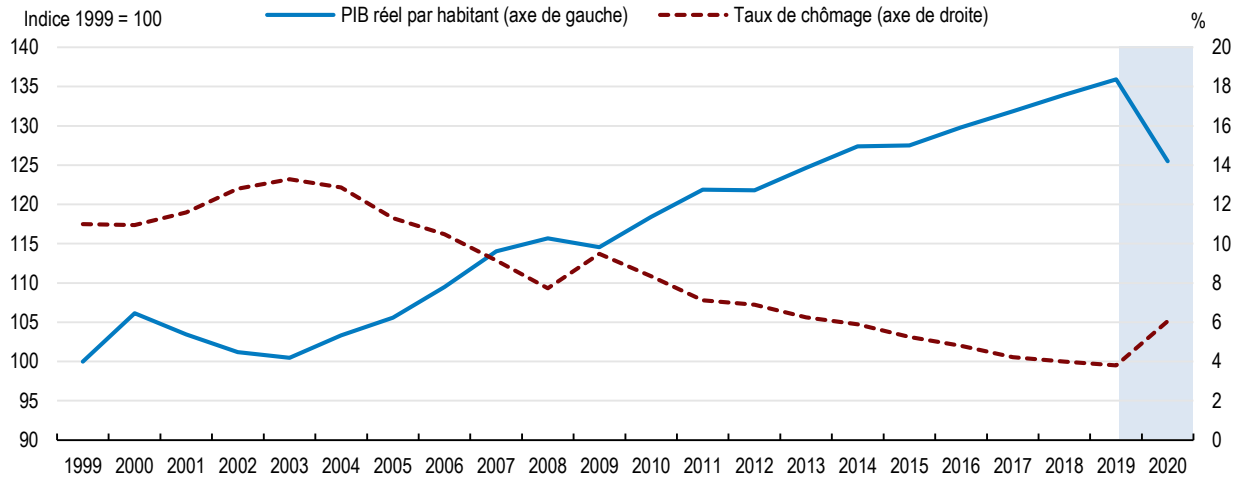
PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Définir des politiques monétaire et financière propres à favoriser la stabilité	
La réponse des autorités monétaires face à la crise a été décisive pour apporter des liquidités et assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. L'inflation reste très modérée et inférieure à la fourchette-cible de 1-3 %.	Conserver l'orientation accommodante de la politique monétaire et se tenir prêt à renforcer les programmes en place dans l'hypothèse d'un durcissement des conditions financières.
Les risques financiers se sont multipliés face au nombre croissant d'entreprises se trouvant confrontées à des lendemains incertains. Les banques sont fortement exposées au secteur immobilier.	Poursuivre les mesures temporaires de soutien à la trésorerie des entreprises aussi longtemps que nécessaire pour éviter la multiplication des faillites. Instaurer un système de garantie des dépôts et un mécanisme de résolution des défaillances bancaires pour renforcer encore la stabilité financière.
Mettre en œuvre des politiques budgétaires et fiscales à l'appui d'une reprise inclusive	
La politique budgétaire a réagi énergiquement à la crise pour amortir les pertes de revenus qu'ont connues la majorité des personnes et des entreprises en situation de vulnérabilité. L'emploi a fortement reculé.	Continuer d'apporter un soutien budgétaire pour étayer la reprise et renforcer les politiques actives du marché du travail afin d'aider les chômeurs à se réinsérer dans l'emploi.
Conséquence du soutien budgétaire exceptionnel mis en place, le déficit budgétaire va monter en flèche, en partant d'un solde structurel déjà élevé, et la dette publique va nettement augmenter. Le gouvernement a récemment renforcé son cadre budgétaire à moyen terme. Toutefois, la conformité avec les règles budgétaires en vigueur pourrait être améliorée.	Formuler une stratégie budgétaire à moyen terme pour ramener le ratio dette/PIB sur une trajectoire descendante, tout en veillant à assurer un niveau approprié des dépenses consacrées aux infrastructures, à l'éducation et à la lutte contre la pauvreté. Créer un conseil budgétaire indépendant.
Il est possible de réduire les dépenses fiscales inefficientes qui compliquent le système fiscal et provoquent des distorsions.	Envisager de réduire les avantages fiscaux dont bénéficient l'épargne placée dans des « fonds pour la formation professionnelle », en tenant compte des effets sur la distribution des revenus et les incitations à travailler. À moyen terme, rationaliser les exonérations de TVA et compenser leurs effets régressifs en montant en régime dans les programmes d'aide sociale existants.
Les travailleurs pauvres sont nombreux.	Pérenniser les modifications temporaires apportées au crédit d'impôt sur les revenus d'activité. Évaluer l'efficacité de cette mesure et envisager de l'étendre.
La fiscalité des entreprises est très favorable aux entreprises compétitives à l'international et relevant du secteur des hautes technologies. Cette fiscalité a pu attirer l'IDE, mais elle crée également des distorsions, offre des possibilités de planification fiscale et renchérit le coût de l'administration de l'impôt.	Revoir le traitement fiscal préférentiel prévu par la loi pour la promotion de l'investissement en capital dans le sens d'une plus grande sélectivité de ce régime.
La pollution est bien supérieure aux niveaux recommandés et l'intensité du trafic routier est la plus forte de tous les pays de l'OCDE. Des heures de travail et de loisirs sont perdues dans les embouteillages, qui provoquent également une augmentation de la pollution de l'air et des accidents de la route. Israël prévoit de mettre fin à la vente de véhicules à essence et diesel en 2030. Les taux d'imposition effectifs du carbone sur le charbon et le gaz naturel sont faibles. Les relever permettrait de diminuer les émissions de CO_2 à moindre coût, de rendre plus concurrentielle la production d'énergie renouvelable et de continuer de réduire la pollution de l'air.	Mettre en place des péages de décongestion, en les accompagnant d'améliorations notables dans la qualité des services de transports publics et d'une majoration des tarifs de stationnement. Imposer une taxe carbone à l'échelle de l'économie, ou bien relever progressivement les droits d'accise prélevés actuellement sur les combustibles primaires pour les porter à des niveaux reflétant les externalités telles qu'estimées des émissions. Compenser la perte de revenu réel en résultant, en particulier pour les ménages modestes, grâce à des transferts sociaux.
Réduire les différences entre localités pour renforcer la cohésion sociale	
Les niveaux de qualification varient considérablement d'une localité israélienne à l'autre. Parmi les Haredim, beaucoup d'hommes adultes ont quitté l'école sans posséder de qualifications recherchées par le marché du travail et n'ont que peu de possibilités de les acquérir par la suite.	Développer la formation professionnelle postsecondaire pour les groupes ayant peu de liens avec le marché du travail comme les Haredim et les Arabes israéliens.
La coexistence de filières scolaires multiples en Israël renforce les différences géographiques observées dans le système éducatif selon l'appartenance religieuse/communautaire. L'orientation des élèves a un impact notable sur l'équité, concourt à la large dispersion des compétences en Israël et entraîne des coûts budgétaires supplémentaires.	Favoriser les échanges de professeurs. Développer encore les cours d'hébreu dans les écoles arabes. Renforcer l'enseignement des matières fondamentales dans les écoles haredi.

Les transports publics sont mal adaptés et la coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales au niveau des projets d'infrastructure est l'une des moins efficaces qui soient dans l'OCDE. Les grands projets doivent avoir l'aval des collectivités locales concernées, ce qui entraîne souvent de longues négociations qui ralentissent l'avancement des projets.	Mettre en place une autorité des transports métropolitains à Tel-Aviv, voire peut-être dans d'autres régions, pour favoriser l'intégration des réseaux de transport et des systèmes de tarification et assurer la stabilité du soutien financier aux transports publics.
Il existe de grandes différences dans la prestation des services publics entre les communes les plus pauvres et les plus riches. Du fait des différences de ressources, les plus pauvres peuvent avoir du mal à offrir des niveaux de service adéquats à leurs résidents.	Renforcer la péréquation financière entre les communes, principalement en faisant contribuer davantage les plus riches.
L'imposition locale du patrimoine manque de transparence. Les taux d'imposition de l'immobilier non résidentiel sont nettement plus élevés que ceux appliqués au secteur résidentiel, ce qui incite les administrations locales à affecter les terrains à l'usage commercial, au détriment de la construction de logements, et a contribué à de grandes différences de recettes d'une commune à l'autre.	Réduire l'écart entre les taux de l'impôt sur la propriété résidentielle et non résidentielle. Remplacer l'imposition immobilière établie en fonction de la superficie (occupée par les terrains et les bâtiments) par un système uniforme et transparent, assis sur la valeur des biens.
Stimuler la concurrence et favoriser les énergies renouvelables pour améliorer la situation sur les marchés de produits	
Bien que des progrès aient été accomplis, la concurrence reste peu développée sur certains marchés. L'économie israélienne est moins ouverte aux échanges internationaux que la plupart des autres petits pays de l'OCDE.	Continuer d'abaisser les droits de douane et de lever les obstacles non tarifaires, et simplifier la réglementation commerciale.
Le coût de la production d'électricité solaire pourrait tomber en deçà de celui du gaz à moyen terme, en particulier pour les grandes centrales. Le développement du solaire est freiné par les contraintes du réseau de transport et l'absence de foncier disponible. Développer les énergies renouvelables et le principe de l'usage mixte des sols permettrait de diminuer les émissions de GES et la pollution.	Organiser des appels d'offres prévoyant des droits d'utilisation de terrains publics et privés pour attirer l'investissement dans des réseaux de production et de transport d'électricité à grande échelle, et augmenter les superficies de terrains publics susceptibles de faire l'objet d'appels d'offres.
Les réformes du marché de l'électricité prévoient le transfert de la gestion du système de transport à une entité distincte, mais appartenant toujours à l'État, ainsi que la mise en place d'un marché de gros de l'électricité. Toute discrimination dans l'accès au réseau pourrait freiner le développement des énergies renouvelables. Les marchés de l'électricité doivent s'adapter à l'intermittence de l'offre d'énergies renouvelables.	Continuer de développer les marchés de gros comme prévu, en élaborant une tarification de l'électricité finement différenciée dans le temps et dans l'espace, en procédant à une fixation des prix du marché selon les règles de la concurrence et en adoptant une réglementation efficace pour empêcher toute discrimination à l'égard des nouveaux entrants.

1 Principaux éclairages sur l'action publique

La pandémie de coronavirus menace de ruiner certains des progrès accomplis au cours de la dernière décennie dans l'élévation des niveaux de vie (Graphique 1.1). Après que l'épidémie de coronavirus a atteint Israël, des mesures strictes d'endiguement ont été mises en place rapidement et ont aidé à limiter le nombre de nouvelles contaminations au cours de la première vague de la pandémie. Les mesures prises ont consisté à fermer très tôt les frontières et à imposer des restrictions strictes aux déplacements, aux rassemblements et à la présence de salariés dans les entreprises (Encadré 1.1). Cependant, après une large reprise de l'activité en juin, la pandémie a fait son retour et nécessité de durcir à nouveau certaines mesures, qui ont abouti à un second confinement national en septembre. Le gouvernement et les autorités financières ont mis en place tout un arsenal de mesures pour en amortir le choc sur les ménages et les entreprises. Il reste que l'avenir semble aujourd'hui moins certain.

Graphique 1.1. La crise du COVID-19 menace de ruiner les progrès accomplis dans l'élévation des niveaux de vie



Note : Les chiffres du PIB et du chômage pour 2020 sont des prévisions.
Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152191

Encadré 1.1. Principales mesures prises par les autorités face à la pandémie de COVID-19

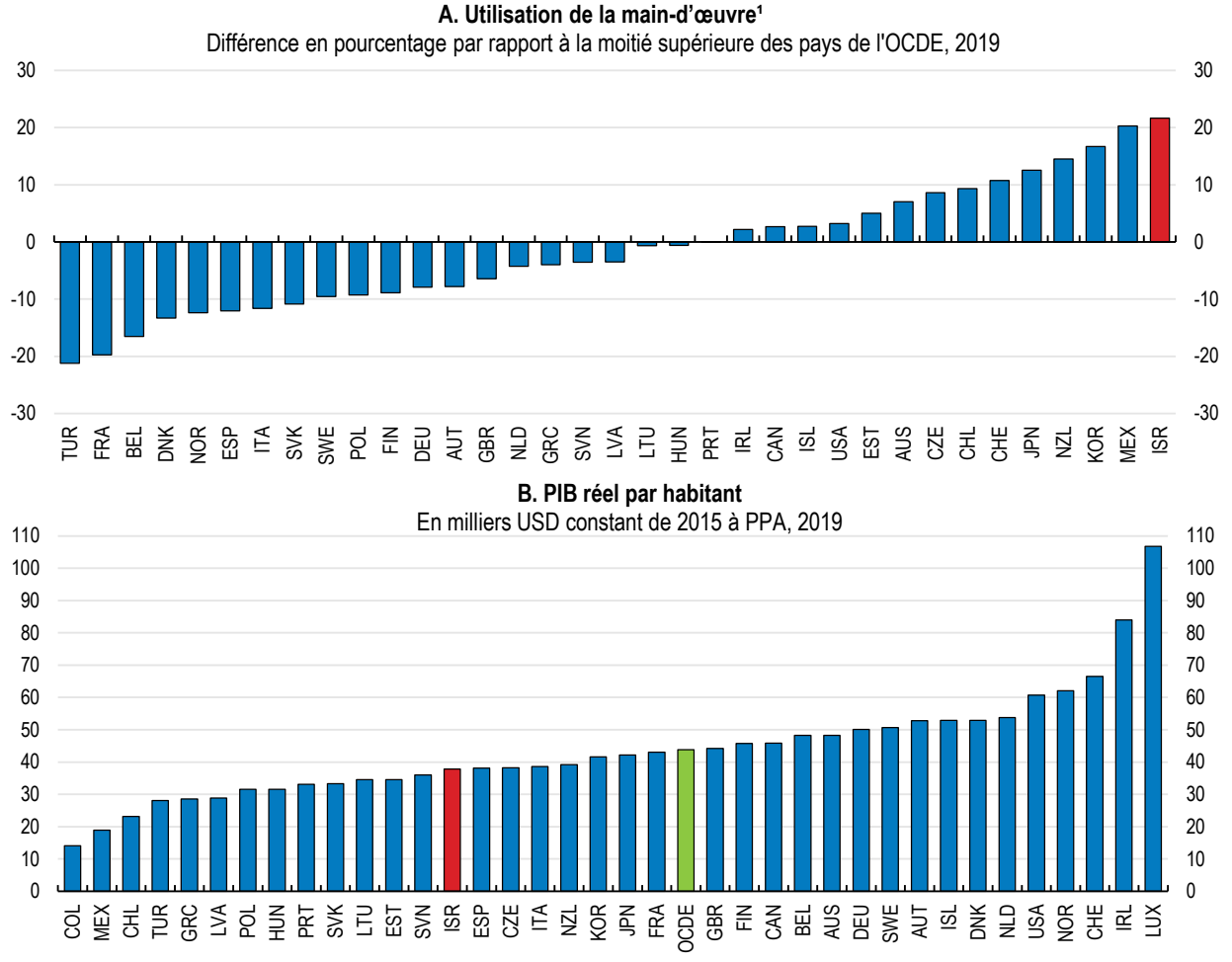
Israël a réagi promptement à la première vague de pandémie de coronavirus en adoptant des mesures d'endiguement strictes ainsi qu'un vaste arsenal de dispositions budgétaires, monétaires et financières pour amortir les pertes de revenus et apporter de la trésorerie aux ménages et aux entreprises. Toutefois, la pandémie a fait son retour après une période de large reprise de l'activité, amenant les autorités, en juillet, à durcir à nouveau les mesures d'endiguement et à prolonger les aides de l'État. Un second confinement national a été décrété en septembre.

- **Mesures d'endiguement** : Israël a fermé ses frontières aux ressortissants étrangers au début de mars. Les établissements scolaires ont été fermés à la mi-mars. Le 20 mars, le gouvernement a pris des dispositions d'urgence, dont la fermeture des magasins non essentiels et des restrictions strictes aux déplacements et à la présence des salariés dans les entreprises, limitée à 30 % des effectifs dans le secteur public et privé, puis ramenée à 15 % dans le privé au cours de la première quinzaine d'avril. Ces mesures de fermeture ont été globalement levées ensuite et l'activité a largement repris en mai. Sur fond de recrudescence rapide des contaminations, les mesures ont été à nouveau durcies en juillet. En septembre, le gouvernement a annoncé un reconfinement de trois semaines à l'échelle du pays, impliquant des restrictions de déplacement et de rassemblement, et des fermetures d'écoles et d'établissements non essentiels recevant du public.
- **Dépistage et traçage** : Israël a développé sa capacité de dépistage, notamment en mettant en place plusieurs centres de « drive test » fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et le pays se classe, au nombre de tests rapporté à son chiffre de population, parmi les premiers de l'OCDE (OECD, 2020a). Les donnée de téléphonie mobile ont été utilisées pour suivre les personnes infectées, informer les personnes susceptibles d'avoir été en contact avec elles et faire appliquer les mesures de quarantaine.
- **Soutien monétaire et financier** : La Banque d'Israël a lancé un programme d'achat d'obligations émises par l'État et par des sociétés, abaissé son taux directeur de 0.25 % à 0.1 % et mis en place une facilité de crédit en faveur des PME, via l'intermédiation des banques. Elle a également injecté des liquidités sur le marché et diminué le ratio d'adéquation des fonds propres de 1 point de pourcentage.
- **Soutien aux personnes et aux ménages** : les critères permettant de bénéficier des prestations de chômage ont été étendus, notamment aux salariés mis en congé sans solde, et sont applicables jusqu'en juin 2021. L'État a également versé des aides directes aux groupes vulnérables, notamment aux travailleurs indépendants, aux salariés âgés (plus de 67 ans) ayant perdu leur emploi pendant la crise, et aux familles avec enfants. Enfin, les banques ont été invitées à accorder des reports de remboursement des emprunts hypothécaires et autres crédits aux ménages.
- **Soutien aux entreprises** : Les petites et moyennes entreprises durement éprouvées par la crise peuvent bénéficier de subventions et se voir rembourser leurs impôts sur le patrimoine jusqu'en juin 2021. Des mécanismes de prêts assortis d'une garantie de l'État ont été mis en place en faveur des petites et grandes entreprises. Le règlement des créances de TVA, de cotisations sociales et autres taxes a été reporté pour les petites entreprises. Des subventions sont versées aux entreprises pour chaque personne réembauchée.

Avant la pandémie de coronavirus, Israël profitait d'un faible chômage et de niveaux de vie qui s'étaient rapprochés de la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.2), grâce à une gestion macroéconomique efficace et aux réformes structurelles en cours (Encadré 1.2). L'emploi a progressé de manière remarquable, en particulier pour les Haredim et les Arabes israéliens, grâce à des réformes qui ont eu pour effet de renforcer les incitations au travail (Graphique 1.2). En outre, les Israéliens jouissaient d'un bon état de santé et

restaient en moyenne plus satisfaits de leur existence que la plupart des habitants d'autres pays de l'OCDE (Graphique 1.3). Cependant, Israël reste une économie à deux vitesses, avec d'un côté un secteur des hautes technologies florissant et de l'autre, des secteurs protégés à la traîne, qui emploient l'essentiel de la population active. En outre, l'ampleur du déficit d'infrastructures et l'absence de concurrence intérieure et extérieure contribuent à un double régime de productivité. De ce fait, les gains de productivité sont lents et les écarts de revenus sont toujours notables (Graphique 1.4). La pauvreté est générale, en particulier parmi les Arabes israéliens et les Haredim. La raison en est que ces populations manquent des compétences qui leur permettraient d'accéder à des emplois très productifs et bien rémunérés. Dans le cas des Haredim, la raison tient aussi à leur choix explicite de privilégier les avantages non matériels et de s'investir, leur vie durant, dans l'étude de la religion (Encadré 1.3 ; Machlica, 2020). Enfin, la pollution de l'air reste une préoccupation de taille, de même que l'offre et l'accessibilité du logement.

Graphique 1.2. L'activité économique affichait de bons résultats avant la crise du COVID-19, grâce à des taux élevés d'utilisation de la main-d'œuvre

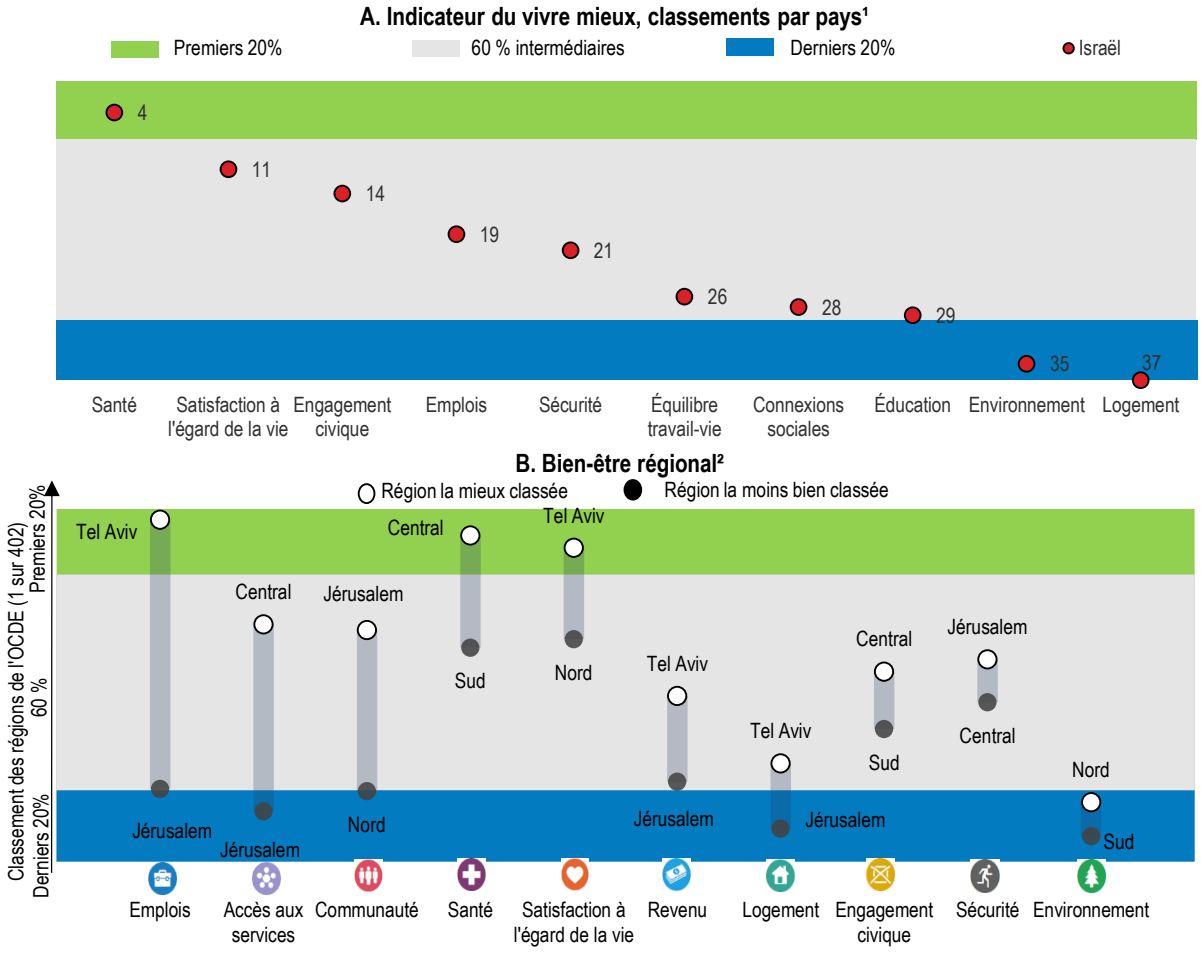


1. Taux calculés de la manière suivante : (heures moyennes travaillées par personne occupée * total de l'emploi) / population des 15-74 ans.
Source : OCDE, Objectif croissance ; et Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (bases de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152210

En raison de la pandémie de COVID-19, l'économie a connu une contraction sans précédent au premier semestre de 2020. Au plus fort de la crise, plus d'un million de salariés ont été licenciés temporairement. Avec la levée des mesures de confinement, les entreprises ont repris leur activité et nombre de salariés ont pu retourner au travail. Toutefois, le reconfinement va peser sur l'activité et l'emploi à brève échéance. De surcroît, compte tenu d'un climat toujours incertain, de défaillances d'entreprises appelées à se multiplier et de probables redéploiements intersectoriels dans la production, l'économie ne devrait repartir à la hausse que graduellement et le chômage rester supérieur à ses niveaux d'avant la crise jusqu'à la fin de 2021.

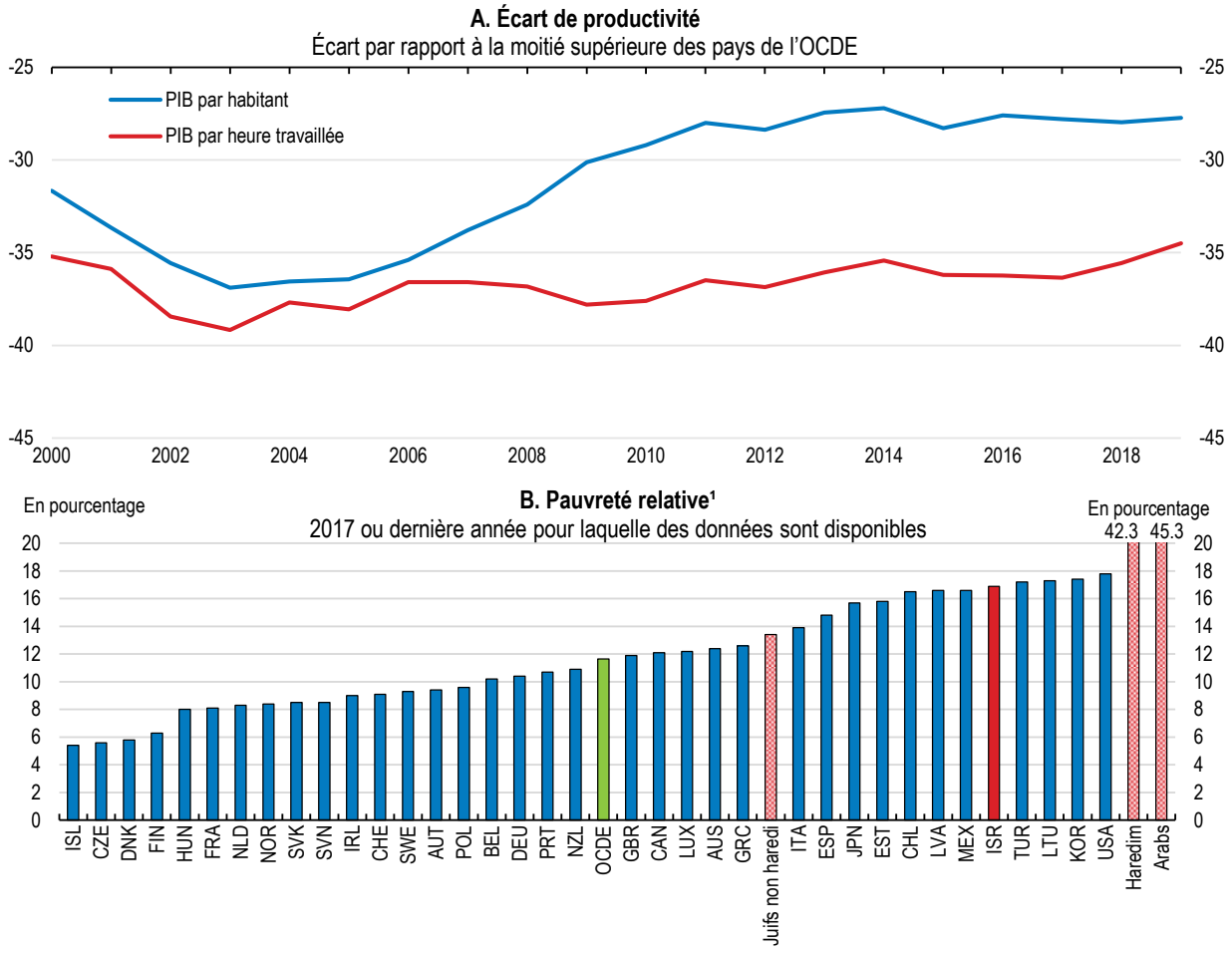
Graphique 1.3. Avant la crise, les résultats en termes de bien-être étaient mitigés et affichaient de fortes disparités régionales



1. Chaque dimension du bien-être est mesurée à partir d'un à quatre sous-indicateurs de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE. Ces indicateurs sont assortis de coefficients de pondération égaux, et normalisés. Les pays sont classés de 1 (premier) à 37 (dernier), sauf pour la dimension Équilibre vie professionnelle-vie privée, où le classement a été établi à partir de 36 pays. Les données relatives à la dimension du revenu ne sont pas disponibles pour Israël dans la base de données de l'Indicateur du vivre mieux.
2. Classement relatif des régions les mieux et les moins bien classées dans les 11 dimensions du bien-être, par rapport à l'ensemble des 402 régions de l'OCDE. Les onze composantes sont classées en fonction de l'ampleur des disparités régionales dans le pays.
Source : OCDE, base de données de l'Indicateur du vivre mieux ; et OCDE, base de données sur le bien-être régional, 2018.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152229

Graphique 1.4. La lenteur des gains de productivité et le niveau élevé de pauvreté sont des difficultés de longue date en Israël



1. Pourcentage de personnes vivant avec moins de 50 % du revenu disponible équivalent médian. Données de 2018 pour l'Australie et Israël.
Source : OCDE, Objectif croissance ; OCDE, base de données sur la distribution des revenus ; National Insurance Institute (2019), *Poverty and Social Gaps Report*, 2018, tableau 7.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152248

Encadré 1.2. Principales réformes récentes

Fiscalité : Le taux légal de l'impôt sur les sociétés a été ramené en plusieurs étapes de 26.5 % en 2015 à 23 % en 2018. En 2017, Israël a introduit de nouveaux taux préférentiels d'imposition des revenus issus d'activités en rapport avec la propriété intellectuelle, conformément à l'approche du lien retenue dans le cadre de l'Action 5 du projet BEPS. En 2017, la surtaxe pour les hauts revenus d'activité a été portée de 2 % à 3 %.

Social : En 2017, le gouvernement a approuvé le programme d'aide aux familles *Neto Mishpacha*, destiné aux ménages actifs avec enfants. Dans le cadre de ce programme, le crédit d'impôt sur les revenus d'activité et les crédits d'impôt au titre des enfants de moins de 6 ans ont été majorés.

Concurrence : La concurrence dans le secteur bancaire a été renforcée, notamment avec la scission de deux sociétés de cartes de crédit dont l'activité a été dissociée de celle des banques en 2018, la mise en place d'un registre central de crédit et l'attribution d'une nouvelle autorisation à une banque en ligne en 2019. La réforme du secteur de l'électricité, approuvée en 2018, prévoit notamment que la compagnie publique Israel Electric Corporation cède une partie de sa capacité de production électrique, ce qui devrait ramener sa part de marché de 80 % en 2017 à 40 % en 2025. En 2018, les possibilités d'importations parallèles via Internet ont été étendues et les droits de douane à l'importation ont été réduits pour plusieurs produits, notamment des produits alimentaires.

Éducation : Les pouvoirs publics sont en train de renforcer les programmes visant à augmenter le nombre d'étudiants dans les filières techniques afin de lutter contre les pénuries sectorielles croissantes. En 2018, l'ingénierie est devenue la discipline majeure la plus étudiée en Israël. La part des élèves du deuxième cycle du secondaire étudiant les mathématiques et l'anglais au niveau renforcé a quasiment doublé depuis 2012.

Stabilité financière : À la fin de 2018, un Comité de stabilité financière, composé de représentants de la Banque d'Israël, du ministère des Finances, de l'Autorité des valeurs mobilières et de l'Autorité des marchés financiers, des assurances et de l'épargne, a été mis en place pour renforcer la surveillance et améliorer la coordination de la supervision.

Encadré 1.3. La population ultra-orthodoxe en Israël

L'intégration des Arabes israéliens et des Haredim sur le marché du travail reste l'un des principaux défis qui se pose à l'économie israélienne. Cet aspect est particulièrement important dans le cas des Haredim du fait des évolutions démographiques. En effet, si le taux de fertilité des Arabes israéliens a diminué pour n'être maintenant que légèrement supérieur à celui de la population juive non haredi (3.1 contre 2.5), les familles haredi comptent encore, en moyenne, sept enfants. Leur part de la population devrait passer de 12 % aujourd'hui à 32 % en 2065.

Chez les Haredim, les hommes sont encouragés par la communauté à étudier toute leur vie durant dans des écoles religieuses, les yeshivot, plutôt qu'à travailler. Les hommes qui suivent des études religieuses sont dispensés du service militaire, obligatoire pour tous les autres citoyens juifs. Souvent, ceux qui recherchent un emploi ne sont pas préparés au marché du travail, parce que les garçons d'obédience ultra-orthodoxe n'étudient qu'un nombre très limité de matières fondamentales non religieuses. De ce fait, presque la moitié des hommes haredi sont en dehors de la population active. La plupart de ceux qui travaillent touchent souvent un salaire proche du minimum et de ce fait, ils ne payent pas d'impôts sur le revenu, ou très peu. Quasiment la moitié des Haredim vivent en situation de pauvreté matérielle. Les communautés ultra-orthodoxes aux États-Unis ou au Royaume-Uni ont une bien meilleure situation au regard de l'emploi.

Malgré leurs faibles revenus et leur taux officiel de pauvreté, les Haredim sont peu nombreux à se considérer comme pauvres : ils sont en fait moins de 8 % à se considérer comme tels, soit un pourcentage comparable à celui des Juifs non haredi. Leur satisfaction à l'égard de l'existence est aussi plus élevée que celle du reste de la population. Ce résultat peut s'expliquer par le niveau élevé d'investissement dans l'activité de la communauté, avec des taux de bénévolat, des dons, de l'entraide et d'autres mécanismes de soutien économique qui sont très développés (Kasir and Romanov, 2018). Il convient de noter que plus de 90 % des Haredim font des dons à des organisations caritatives, contre 60 % des Israéliens laïcs.

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

- La politique macroéconomique doit rester accommodante à brève échéance pour soutenir la reprise et se tenir prête à prolonger ce soutien si besoin est. La poursuite des réformes structurelles et de nouveaux investissements publics visant à améliorer la formation et l'éducation, développer les infrastructures et favoriser la concurrence sur les marchés de produits sont indispensables pour renforcer la reprise.
- Les autorités doivent s'employer à corriger les disparités de ressources flagrantes entre les administrations locales pour promouvoir l'égalité des chances pour tous.
- Des réformes destinées à améliorer l'efficience et l'équité du système fiscal pourraient concourir à renforcer le caractère inclusif de la reprise et à améliorer le bilan sanitaire et environnemental, tout en générant durablement des recettes supplémentaires essentielles.

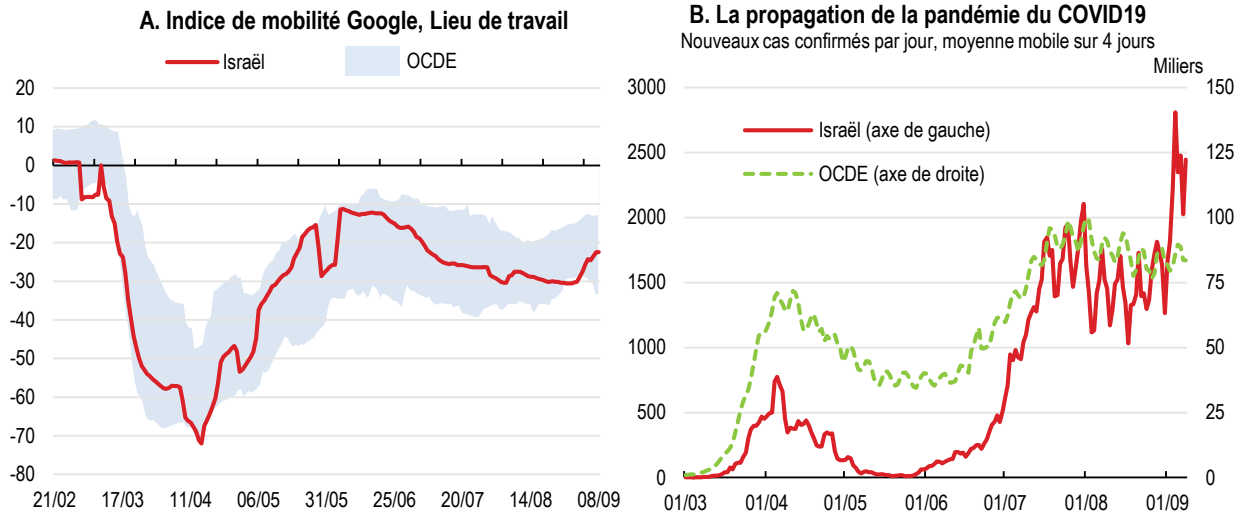
L'économie israélienne a connu une contraction sans précédent

Le premier cas de coronavirus en Israël a été détecté vers la fin février, et le virus s'est ensuite propagé rapidement. Des mesures strictes de confinement ont été mises en place sur-le-champ, les capacités sanitaires ont été développées et Israël a été parmi les premiers pays à fermer ses frontières aux ressortissants étrangers au début de mars. Ces mesures de confinement ont aidé à limiter le nombre de nouvelles contaminations durant la première phase de l'épidémie. Le nombre quotidien de nouvelles contaminations s'est orienté à la baisse en avril et mai, mais on observe une recrudescence du nombre de cas depuis juin (Graphique 1.5). Pour y faire face, les autorités ont à nouveau durci les mesures de confinement et ont fini par annoncer en septembre un reconfinement, quelque peu allégé toutefois,

généralisé à l'ensemble du pays. Les taux d'infection ont été supérieurs dans plusieurs villes et quartiers ultra-orthodoxes et arabes. Le nombre de décès en Israël a été inférieur à celui des pays de l'OCDE les plus durement touchés. La priorité immédiate doit être de poursuivre les mesures de distanciation, de dépistage, de traçage et de traitement et de préserver des capacités sanitaires appropriées.

Graphique 1.5. Israël fait face à une seconde vague de la pandémie

Année 2020

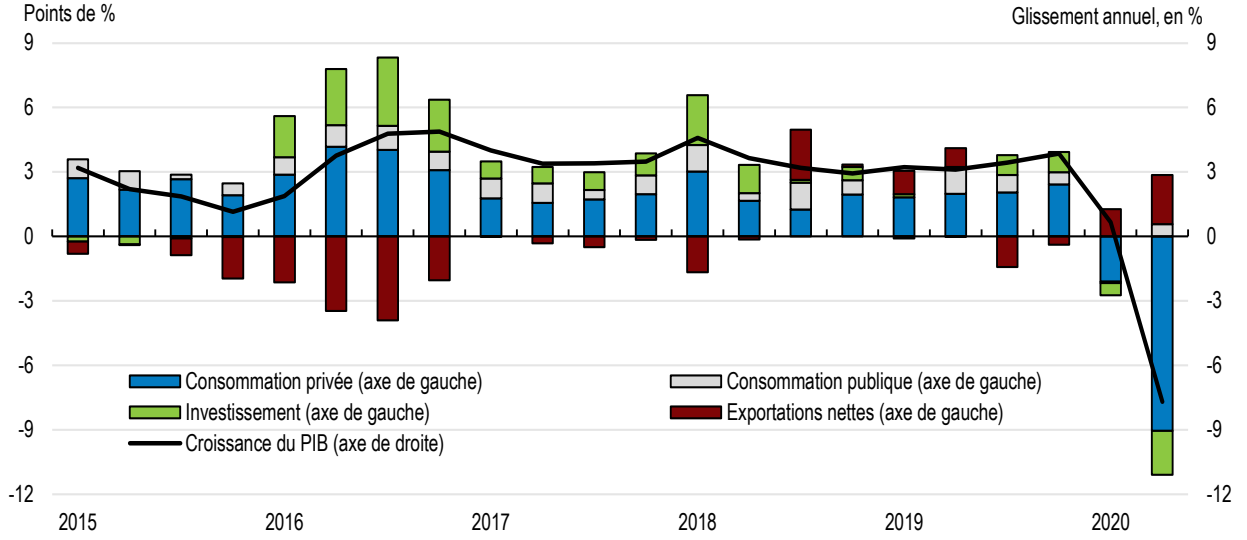


Le graphique présente le ratio entre les déplacements sur les lieux de travail à n'importe quelle date et le niveau atteint pendant la période de référence (moyenne mobile sur 7 jours). La zone grisée représente l'intervalle entre le 90e et le 10e centile de l'OCDE. Le niveau atteint pendant la période de référence a été calculé à partir de la valeur médiane du nombre de déplacements effectués chaque jour de la semaine pendant la période du 3 janvier au 6 février 2020.
Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de Google Community Mobility Report et Ourworldindate.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152267

Les mesures de suspension d'activité et le regain d'incertitude ont provoqué une contraction brutale de l'offre et de la demande intérieures au premier semestre de 2020 (Graphique 1.6). Des secteurs entiers ont dû suspendre leur activité, ou fonctionner à une fraction seulement de leur capacité habituelle. Un tiers environ de l'économie s'est retrouvé complètement à l'arrêt au plus fort du premier épisode de confinement, de la fin mars à la mi-avril. Dans le même temps, la confiance des consommateurs et des entreprises plongeait (Graphique 1.7).

Graphique 1.6. La demande intérieure s'est fortement contractée



Note : La contribution de la variation des stocks n'est pas représentée.
Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152286

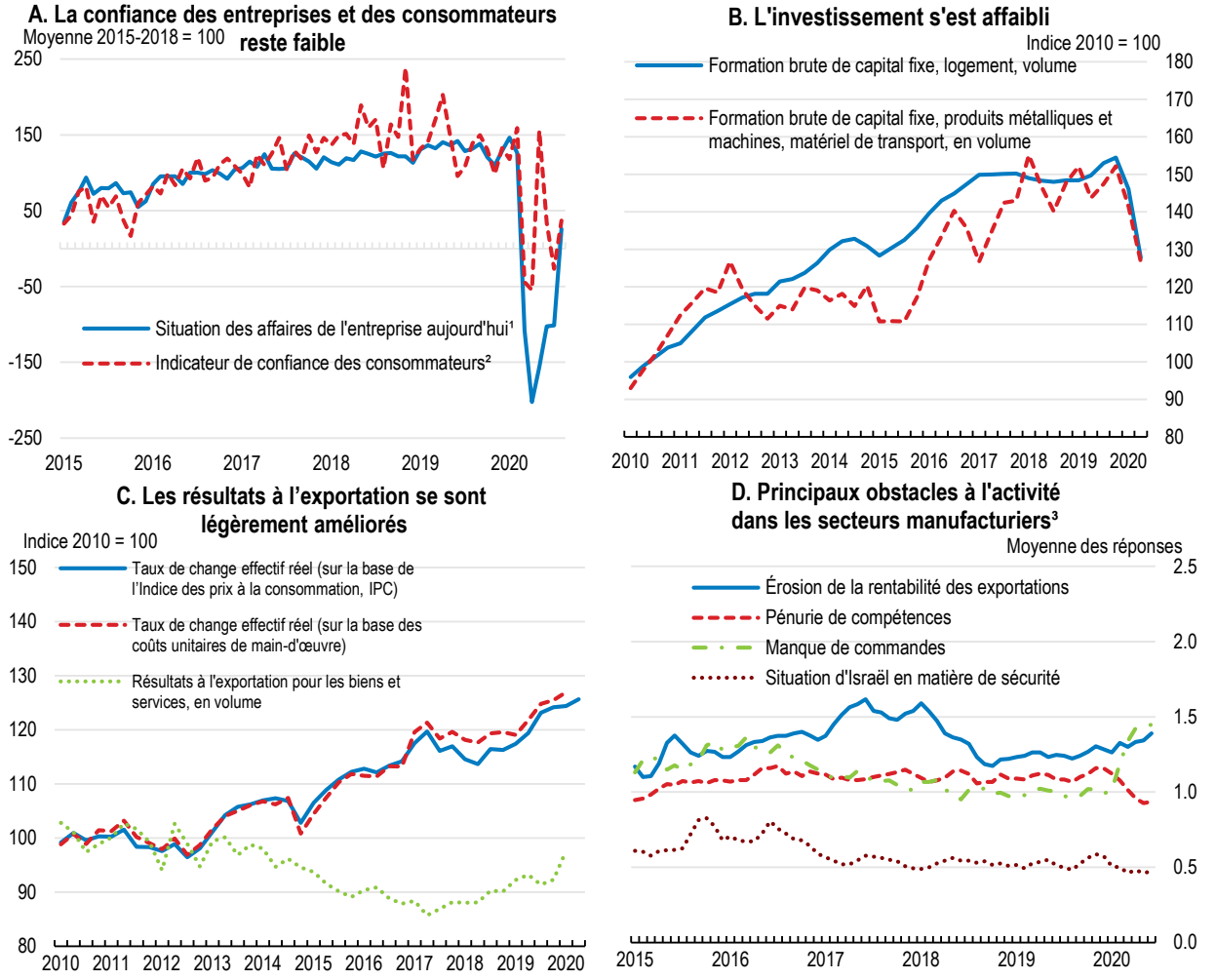
L'activité économique s'est ressaisie relativement rapidement avec la réouverture des entreprises et le soutien des pouvoirs publics pour amortir les pertes de revenus, mais le rythme de la reprise s'est essoufflé dernièrement. Selon des données à haute fréquence sur les transactions réglées en carte de crédit et sur le chiffre d'affaires des entreprises, l'activité a rebondi relativement rapidement en mai et en juin dans les secteurs où les restrictions ont été levées en premier. Toutefois, dans d'autres secteurs comme le tourisme, les niveaux de dépenses sont restés en berne. Des données plus récentes laissent entrevoir un ralentissement de la reprise sur fond de nouvelle propagation du virus, de durcissement de certaines mesures et de fermetures d'entreprises, notamment les bars et boîtes de nuit.

L'emploi a été gravement touché. Au plus fort des premières suspensions d'activité en avril, plus d'un million de salariés ont été licenciés ou mis en congé sans solde. De nombreux actifs sont retournés au travail depuis la réouverture des entreprises, à la faveur des aides publiques versées aux employeurs pour réembaucher. Cela étant, le taux de chômage, défini au sens large comme incluant les actifs momentanément absents (en raison d'une mise en congé sans solde) et les personnes qui sont sorties de la population active ou ont été dissuadées d'y entrer en raison de la pandémie, demeure élevé puisqu'il s'établit à environ 12 % (Graphique 1.8). Les offres d'emploi à pourvoir demeurent rares. Qui plus est, la gravité de la crise va sans doute multiplier les faillites d'entreprises, malgré les mesures d'accompagnement des pouvoirs publics, obligeant les personnels touchés à rechercher un nouvel emploi. En outre, un redéploiement intersectoriel de la main-d'œuvre pourrait être nécessaire pendant la reprise puisque les activités nécessitant des contacts en face à face, notamment l'hôtellerie et la restauration (qui représentent 2.5 % du PIB) risquent d'être confrontées à une atonie prolongée de la demande, alors que d'autres, comme la santé et les services numériques, bénéficieront d'une demande qui reprendra des couleurs. Ce redéploiement prendra du temps et nécessitera des reconversions, d'autant plus qu'un tiers environ des salariés placés en chômage technique ou licenciés en juin étaient peu qualifiés.

Le recul des exportations a été quelque peu plus modéré au premier semestre de 2020, grâce à la bonne tenue du secteur des hautes technologies et aux premières exportations de gaz vers la Jordanie et l'Égypte (Encadré 1.4). Le secteur des hautes technologies représente à lui seul près de la moitié des exportations de services (Graphique 1.9). En revanche, les exportations du secteur du tourisme ont plongé, les arrivées de visiteurs depuis l'étranger ayant été stoppées. Le shekel, qui s'était fortement déprécié au début de la crise, a toutefois vite renoué avec ses niveaux d'avant la crise. Comme le secteur manufacturier est plus

sensible à l'appréciation du shekel (BoI, 2017), ses exportations en seront pénalisées. En conséquence, l'érosion de la rentabilité des exportations reste le principal motif d'inquiétude de ce secteur, au même titre que ses carnets de commandes à l'export, insuffisamment remplis (Graphique 1.7, partie D).

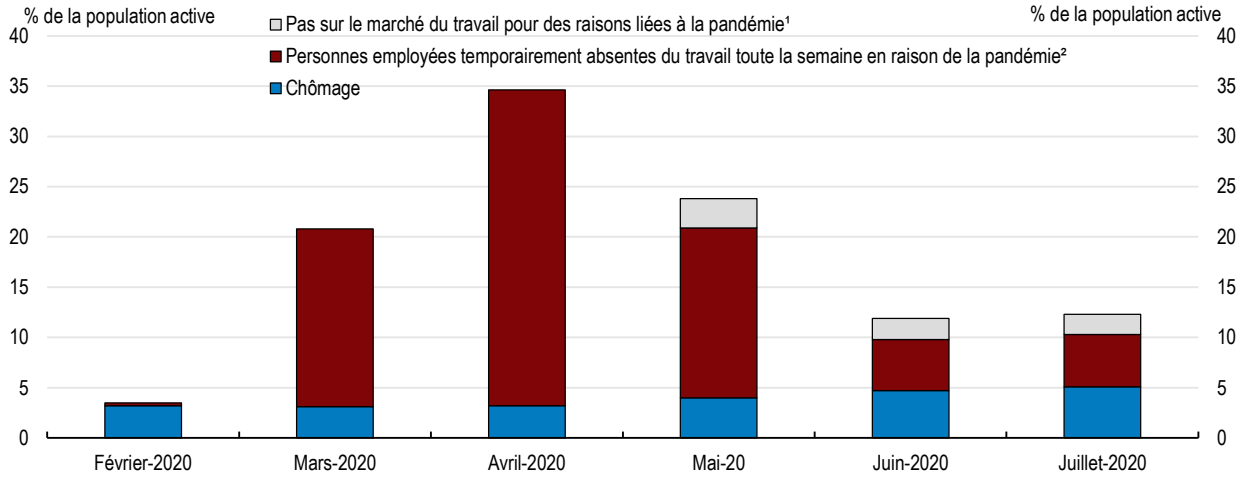
Graphique 1.7. Évolution macroéconomique



1. Solde net des entreprises répondant que leur situation économique s'est améliorée moins celles répondant le contraire.
2. L'indicateur de confiance des consommateurs du Bureau central de statistique (CBS) est calculé comme étant la moyenne arithmétique des changements attendus au cours des 12 prochains mois dans : a) la situation financière des ménages ; b) l'évolution de la situation économique générale ; c) la durée du chômage ; d) l'épargne des ménages.
3. Les données sont issues de l'enquête de conjoncture auprès des entreprises réalisées par le Bureau central des statistiques d'Israël (CBS) et correspondent à la moyenne pondérée des réponses des entreprises (moyenne mobile sur 3 mois) sur le degré de contrainte que font peser certains phénomènes. Chaque réponse est associée à une valeur numérique comprise entre 0 (aucune contrainte) et 3 (lourdes contraintes).
Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) et ; Bureau central des statistiques d'Israël (CBS).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152305

Graphique 1.8. Le marché du travail s'est sensiblement fragilisé



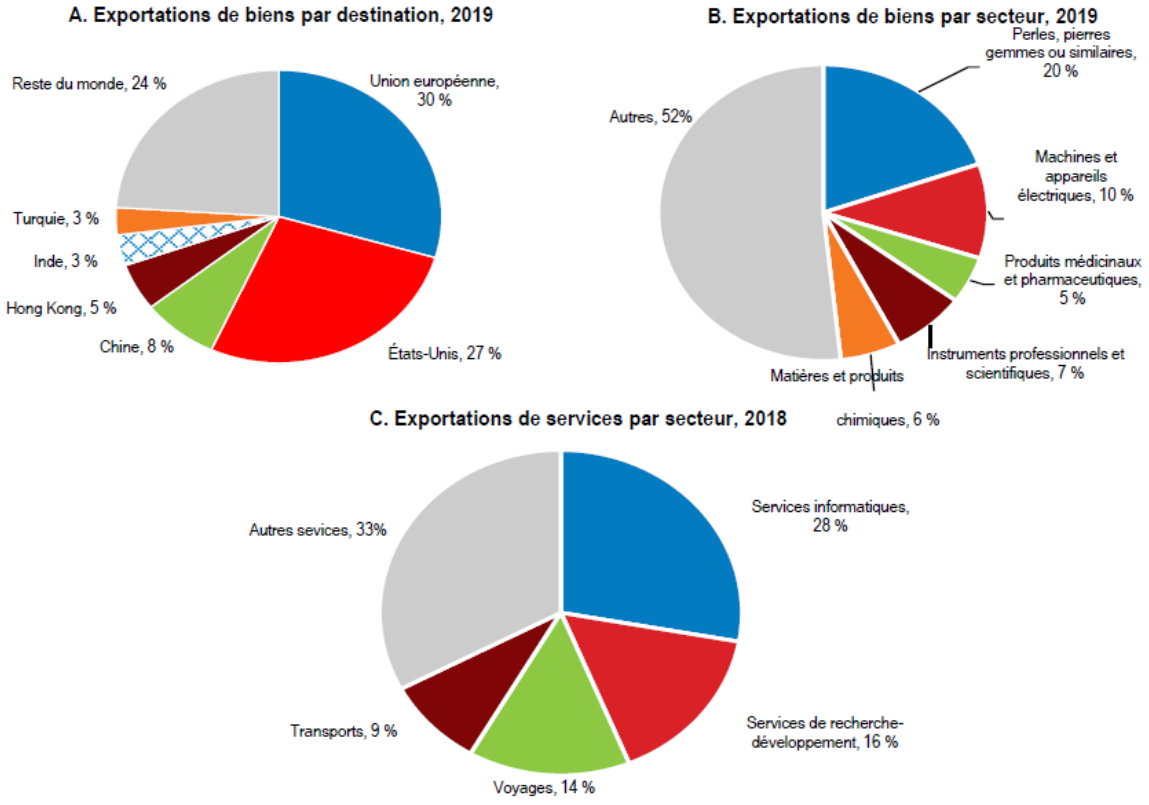
1. Cette série inclut : les personnes inactives qui ont dû arrêter de travailler du fait d'un licenciement ou de la fermeture de leur entreprise en mars-juillet 2020 ; et les personnes inactives qui ont dû arrêter de travailler pour d'autres raisons, ou qui ne travaillaient pas auparavant et qui voudraient aujourd'hui trouver un emploi, mais n'en ont pas cherché au cours du dernier mois en raison de la pandémie. Données non disponibles avant mai 2020.
2. Cette série inclut les salariés se retrouvant en congé sans solde, les salariés absents de leur travail au cours de la semaine considérée en raison d'une réduction de la charge de travail, de la suspension de leur activité ou pour tout autre motif lié à la pandémie ; les personnes en quarantaine ne sont pas prises en compte dans ces chiffres.
Source : Bureau central de statistiques d'Israël (CBS).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152324

La reprise au sortir de cette pandémie mondiale sera lente (Tableau 1.1). Le reconfinement prononcé à l'échelle du pays va peser sur l'activité à brève échéance. En outre, le climat continuera d'être très incertain tant qu'aucun vaccin ou traitement efficace n'aura été trouvé. Alliée aux règles de protection sanitaire et de distanciation appliquées aux entreprises, cette incertitude bridera la demande des consommateurs et l'investissement. En revanche, les mesures d'aide prises par les autorités vont permettre de soutenir la demande. La demande globale, atone, bridera la croissance des exportations. Dans l'hypothèse d'une reprise graduelle de l'activité une fois le reconfinement levé, l'économie devrait reculer d'environ 6 % en 2020 pour repartir et augmenter de 2.9% en 2021. Le chômage en 2020 sera nettement plus élevé qu'en 2019 et il faudra attendre 2021 pour une lente décrue.

Le monde étant toujours aux prises avec la pandémie de coronavirus, les prévisions sont entachées d'incertitudes et de risques de divergence considérables. Une nouvelle détérioration de la situation sanitaire, imposant de prolonger ou de reconduire les mesures de fermeture dans tout le pays, ne ferait que reporter encore la reprise avec, à la clé, des effets plus graves et plus durables sur l'activité du fait de la multiplication des entreprises en situation d'insolvabilité et de l'allongement des périodes de chômage. La croissance pourrait également être plus fragile si les tensions géopolitiques devaient se renforcer ou si de nouvelles incertitudes devaient planer sur la politique intérieure. S'il fallait resserrer les conditions financières, les entreprises pourraient avoir plus de difficultés à se procurer les liquidités nécessaires. On pourrait voir alors se multiplier les cas d'insolvabilité parmi des entreprises qui, dans d'autres circonstances, seraient viables. Les effets de chocs extrêmes de plus grande ampleur sont analysés brièvement dans le Tableau 1.3. Dans cet environnement de grande incertitude, il convient de maintenir une politique macroéconomique accommodante et souple pour permettre de s'adapter à l'évolution sanitaire.

Graphique 1.9. Les exportations sont très diversifiées



Source : OCDE, base de données sur les échanges internationaux de biens (ITCS), base de données sur les échanges internationaux de services (ITSS).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152343

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Variation annuelle en pourcentage, volume (prix de 2010)	2019	2020	2021
Produit intérieur brut (PIB)	3.4	-6.0	2.9
Consommation privée	3.8	-11.6	6.0
Consommation publique	2.8	6.0	3.4
Formation brute de capital fixe	2.4	-11.8	-0.8
Demande intérieure finale	3.3	-7.7	3.9
Variation des stocks[1]	0.2	0.6	-0.4
Demande intérieure totale	3.5	-7.2	3.4
Exportations de biens et services	4.0	-4.3	3.2
Importations de biens et services	4.1	-9.0	6.1
Solde extérieur[1]	0.0	1.2	-0.6
Autres indicateurs			
Taux de chômage (tel que défini au sens strict dans l'Enquête sur la population active, moyenne annuelle)	3.8	6.1	6.5
Déflateur du PIB (moyenne annuelle)	2.3	0.6	0.8
Indice des prix à la consommation (moyenne annuelle)	0.8	-0.7	0.2
Indice des prix à la consommation sous-jacent (moyenne annuelle)	0.7	-0.2	0.2
Solde des paiements courants[2]	3.4	4.1	3.7
Solde financier des administrations publiques[2]	-3.9	-13.8	-10.3
Dette brute des administrations publiques[2]	60.0	77.0	84.7

1. Contribution aux variations du PIB réel.
2. En pourcentage du PIB
Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

Encadré 1.4. Impact économique de la découverte de gisements de gaz naturel en Israël

Israël a découvert plusieurs vastes réserves de gaz naturel en mer au cours des dix dernières années. Il s'agit notamment des deux grands gisements de Tamar (305 milliards de m^3) et de Léviathan (605 milliards de m^3) en 2009-10, ainsi que de plusieurs autres champs de taille plus modeste comme Tanin (23 milliards de m^3) et Karish (32 milliards de m^3). Le champ gazier de Tamar est exploité depuis 2013 et couvre quasiment toute la demande locale (11.5 milliards de m^3 en 2019), essentiellement pour la production d'électricité. L'impact sur le PIB a été positif et représente 1.4 % environ, grâce à la diminution des importations énergétiques. Le lancement de la phase de production dans le champ gazier de Léviathan, au début de 2020, a permis à Israël d'exporter du gaz naturel. Des marchés ont été conclus avec la Jordanie et l'Égypte. Les exportations vers ces deux pays devraient être de l'ordre de 6.5 milliards de m^3 en 2020 et passer à 8.7 milliards de m^3 en 2023 (Tableau 1.2). On estime que ces exportations de gaz devraient doper le PIB d'environ 0.3 point de pourcentage en 2020, et à nouveau de 0.2 point entre 2021 et 2023. Des discussions préliminaires sont par ailleurs en cours pour exporter du gaz vers l'Union européenne. Toutefois, de nouveaux investissements seront alors nécessaires dans des technologies de liquéfaction ou dans des liaisons par gazoduc, et il faudra résoudre certains problèmes topographiques et géopolitiques.

Tableau 1.2. Prévisions des exportations gazières

Année	2020	2021	2022	2023
Prévisions d'exportations vers l'Égypte (Mdrs m^3)	3.3	4.0	4.5	5.5
Prévisions d'exportations vers la Jordanie (Mdrs m^3)	3.2	3.2	3.2	3.2
Prévisions d'exportations totales (Mrds m^3)	**6.5**	**7.2**	**7.7**	**8.7**

Source : Ministère des Finances.

Outre les effets positifs sur le PIB, ces découvertes gazières vont également permettre d'accroître sensiblement les recettes publiques via les redevances d'exploitation et l'imposition des sociétés. Les redevances d'exploitation du gisement de Tamar se sont établies, entre 2013 et aujourd'hui, à environ 4.4 milliards NIS (moins de 0.1 % du PIB par an). L'industrie gazière est également assujettie à un prélèvement spécial de 20-50 % sur les bénéfices excédant la rentabilité habituelle de l'investissement. Les recettes initiales de ce prélèvement devraient être réalisées en 2020-21 et seront placées dans un fonds souverain spécialement créé à cet effet pour être partagées avec les générations futures. Conformément à la législation, le fonds souverain deviendra opérationnel une fois qu'il sera doté d'une enveloppe globale de 1 milliard NIS. Les produits seront investis à l'étranger pour atténuer le risque de syndrome hollandais.

Tableau 1.3. Chocs extrêmes que pourrait subir l'économie israélienne

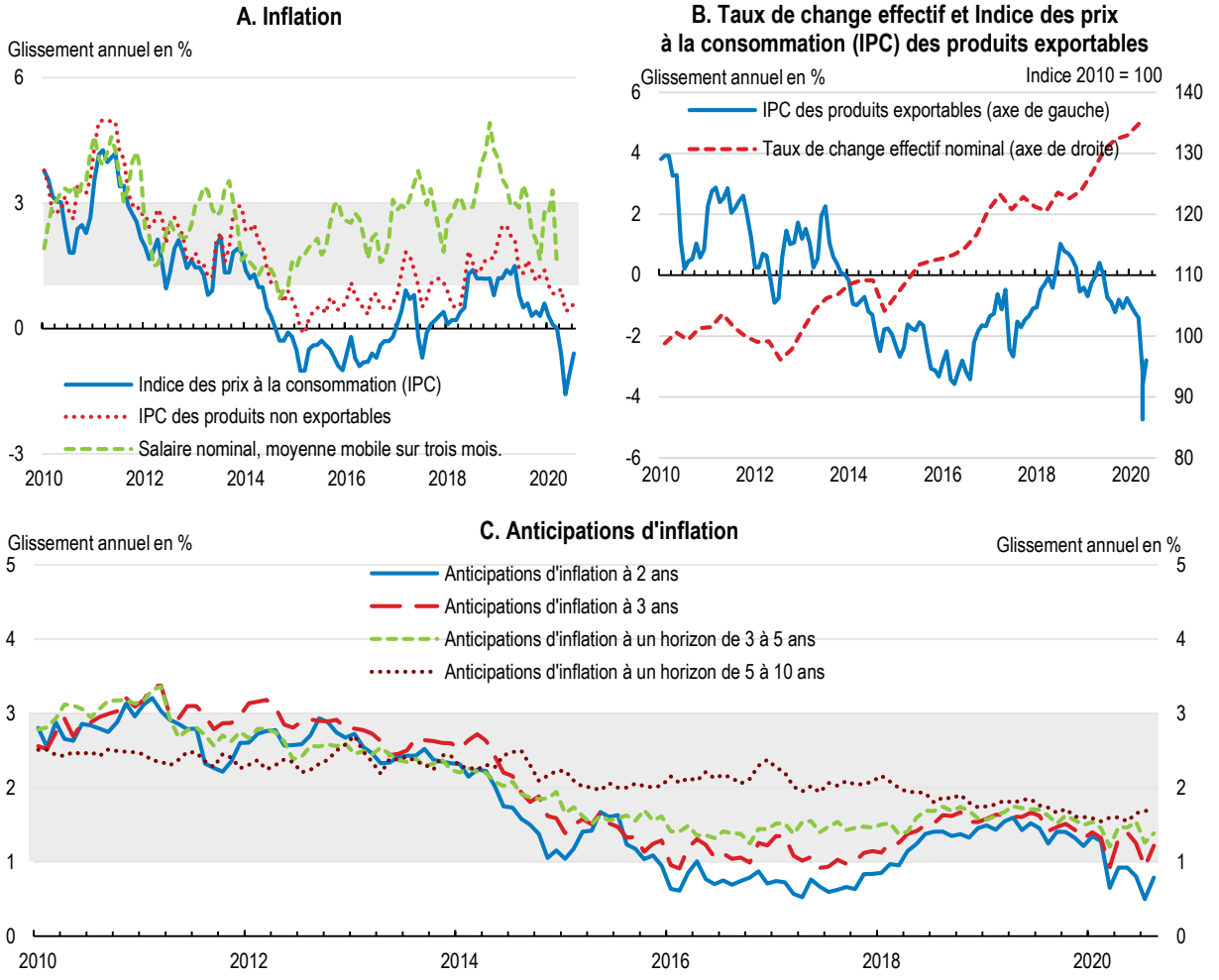
Origine du choc	Effets possibles
Correction majeure des prix de l'immobilier	Une forte baisse des prix de l'immobilier aurait un effet négatif sur l'investissement résidentiel et sur la consommation par le biais d'effets de richesse, qui pourraient avoir des répercussions sur le marché du travail et provoquer alors des réactions en chaîne. Une telle situation pourrait faire apparaître des vulnérabilités dans le secteur bancaire en raison de sa forte exposition au marché immobilier.
Exacerbation des tensions géopolitiques	L'instabilité géopolitique dans la région entraînerait une montée des incertitudes et ferait diminuer la demande tant intérieure qu'extérieure, ce qui aurait des conséquences budgétaires négatives. L'augmentation des dépenses militaires qui en résulterait se ferait au détriment de dépenses plus productives, ou forcerait les autorités à augmenter les impôts.
Crise internationale de la dette	Alors que la dette des entreprises atteint des sommets inédits dans le monde et que la qualité de la dette se dégrade, une révision substantielle des taux se propagerait par le biais des marchés financiers mondiaux, engendrant des répercussions importantes sur les prix des actifs financiers israéliens et décourageant la prise de risque dans le domaine financier.
Renforcement du protectionnisme au niveau mondial	Une nouvelle vague de mesures économiques isolationnistes à l'étranger et un regain de protectionnisme freineraient les échanges internationaux et seraient particulièrement préjudiciables aux pays qui ne disposent pas d'un grand marché intérieur, comme c'est le cas pour Israël.

L'orientation de la politique monétaire est à juste titre accommodante

L'inflation a reculé en territoire négatif dès le début de la crise, sur fond de plongée des prix de l'énergie et d'atonie de la demande intérieure (Graphique 1.10). L'inflation, avant même l'épidémie de COVID-19, était déjà très modérée et inférieure au bas de la fourchette-cible de 1-3 %, principalement du fait du net repli que le shekel, qui s'est fortement apprécié en 2019, a imprimé aux prix des produits d'exportation, en particulier aux prix de l'énergie et des fruits et légumes. L'inflation devrait rester modérée et en deçà de la fourchette visée à très court terme, étant donné que la demande ne se redressera que lentement et que le fléchissement du marché du travail va faire baisser les salaires. Cependant, l'inflation pourrait aussi remonter. Ainsi, des perturbations plus longues que prévu du côté de l'offre, les tensions sur les coûts résultant des nouvelles règles sanitaires et mesures de distanciation et la possibilité de pressions moindres de la concurrence, compte tenu de faillites d'entreprises en augmentation, pourraient faire monter l'inflation à moyen terme. Les anticipations d'inflation à moyen et long termes se situent toujours à l'intérieur de la fourchette cible (Graphique 1.10, partie C).

En réponse à la propagation du COVID-19, la Banque d'Israël a eu recours à divers instruments pour amplifier ses mesures d'assouplissement monétaire, fournir des liquidités et assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. Elle s'est ainsi lancée dans un programme d'achat d'obligations d'État, à hauteur de 50 milliards NIS (3.5 % du PIB), soit trois fois plus que pendant la crise financière mondiale. En outre, la Banque d'Israël a abaissé son taux directeur de 0.25 % à 0.1 % en avril, mis en place une facilité de crédit en faveur des PME via l'intermédiation des banques, et injecté des liquidités, y compris en devises grâce à des transactions sur contrats d'échange. En juillet, alors que la situation sanitaire se détériorait, la banque centrale a annoncé un nouveau dispositif d'achat d'obligations de sociétés, pour un montant global de 15 milliards NIS. Ces mesures ont concouru à l'apaisement des marchés financiers. Le shekel a presque retrouvé ses niveaux d'avant la crise, après s'être fortement déprécié d'environ 10 % par rapport au dollar et à l'euro à la mi-mars. Les marchés des obligations d'État et de sociétés se sont également stabilisés, mais les écarts de taux sur les obligations de sociétés restent marqués par rapport aux niveaux d'avant la crise. Dans l'environnement actuel de faiblesse de l'inflation, la politique monétaire devrait rester accommodante pour soutenir la reprise de l'économie. Toutefois, si cette reprise est plus molle que prévu, ou si les conditions financières se durcissent, la banque centrale pourrait prolonger ses dispositifs actuels, notamment son programme d'achat d'actifs.

Graphique 1.10. L'inflation s'est repliée en territoire négatif



Note : La zone grisée correspond à la fourchette retenue comme objectif d'inflation par la Banque d'Israël (1 % - 3 %).
Source : Banque d'Israël ; OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152362

L'ampleur des réserves de change (de quelque 34 % du PIB au début de 2020) a permis à la banque centrale de fournir rapidement des liquidités en devises pendant le bref épisode de difficultés qu'a connu le marché par rapport au dollar, au début de la crise. En effet, la baisse brutale des cours mondiaux sur les marchés d'actions a provoqué des appels de marge et un déficit temporaire de liquidités en dollar sur le marché financier israélien. Pour y faire face, la banque centrale a ouvert des lignes de crédit réciproque NIS/USD pour un montant d'environ 7.5 milliards USD. Une fois le shekel redressé, la banque centrale a pu reprendre ses achats de devises. Cette stratégie s'inscrit dans le droit fil de ce que faisait la banque centrale avant la crise, à savoir opérer sur les marchés des changes dès que le shekel dévie nettement de valeurs que justifient les fondamentaux économiques, ou que la volatilité est excessive sur ces marchés. Les achats opérés par le passé se sont avérés efficaces pour freiner l'appréciation de la monnaie, au moins à court terme (Caspi et al., 2018). Compte tenu de la vulnérabilité de l'économie israélienne aux décisions de politique monétaire des grandes banques centrales et son exposition aux fluctuations des marchés financiers internationaux volatils, il est pertinent, pour les autorités monétaires, d'étoffer leur panoplie d'outils en menant des interventions de change ciblées.

La réglementation des marchés financiers a été assouplie

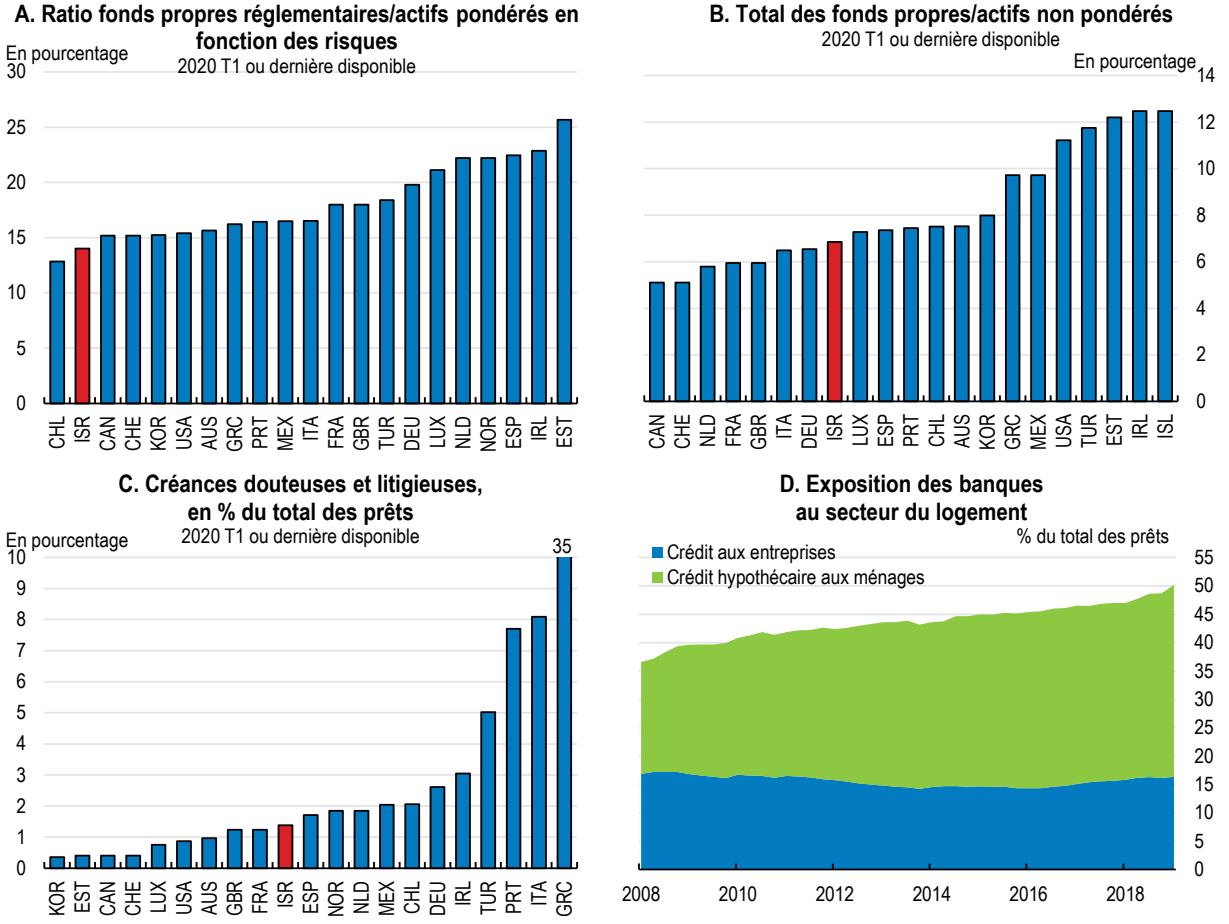
Les autorités de régulation du secteur financier ont pris une série de mesures pour assurer des liquidités suffisantes et éviter une contraction du crédit. Les exigences de fonds propres réglementaires applicables aux banques ont été abaissées de 0.1 point de pourcentage. Parallèlement, les banques ont été invitées à suspendre les versements de dividendes à leurs actionnaires pour préserver les volants de fonds propres. Un certain nombre de mesures de clémence ont été introduites, notamment un relèvement du plafond des prêts bancaires en faveur du crédit à la construction et de l'immobilier, ainsi que des quotités de financement des crédits à la consommation adossés sur de l'immobilier. En outre, la Banque d'Israël a élaboré un cadre commun, qu'ont avalisé l'ensemble des banques, qui prévoit des différés de remboursement sur les prêts immobiliers, les crédits à la consommation et les prêts aux PME. À la mi-août, les banques avaient approuvé des différés d'amortissement pour environ 16 % du portefeuille total de prêts du secteur bancaire. Ces mesures, alliées à l'assouplissement monétaire et aux dispositifs de garantie de prêts par l'État, ont aidé à circonscrire les effets premiers de la crise sur l'offre de liquidités et de crédit et devraient être poursuivies, si besoin est, pour éviter la multiplication des faillites. Une fois que la reprise aura gagné en vigueur, il faudra revenir progressivement sur l'assouplissement de la réglementation prudentielle pour reconstituer les volants de fonds propres et de liquidités.

Le secteur bancaire semblait solide lorsque la pandémie de COVID-19 s'est déclenchée (BoI, 2020), mais la crise accroît les risques. Depuis la crise financière mondiale, les banques israéliennes ont accru leurs ratios de fonds propres, lesquels dépassent largement les exigences de fonds propres réglementaires fixées par l'Accord de Bâle III (Graphique 1.11). Les banques utilisent principalement les dépôts pour leur collecte de ressources et leur niveau de liquidité est satisfaisant. En outre, elles sont plus efficientes que par le passé, notamment grâce à l'adoption des nouvelles technologies et à la généralisation du numérique. La part des créances douteuses ou litigieuses, qui s'élevait à environ 1 % en 2019, était faible comparativement à d'autres pays (Graphique 1.11, partie C) et la rentabilité des banques était solide. Pour autant, cette situation pourrait se détériorer rapidement. Une reprise molle pourrait occasionner une recrudescence des difficultés de remboursement ou d'insolvabilité, particulièrement une fois que certaines des mesures de soutien à la liquidité, notamment les différés d'amortissement, auront été levées. Les petites et moyennes entreprises et celles opérant dans des secteurs comme l'hôtellerie et la restauration pourraient être particulièrement vulnérables aux difficultés financières. Aussi, les banques devraient-elles constituer suffisamment de provisions pour éponger leurs pertes sur créances. Par ailleurs, des risques subsistent découlant de la forte exposition des banques au marché du logement. La part des prêts au logement et des prêts en faveur des secteurs de la construction et de l'immobilier est passée d'environ un tiers du total des prêts en 2008 à environ la moitié début 2019 (Graphique 1.11, partie C).

La crise pourrait faire baisser les prix des logements, mais les mesures prises par le passé ont permis de réduire les risques que constitue le secteur immobilier pour la stabilité financière. Après de fortes revalorisations entre 2007 et 2017, les prix des logements se stabilisent depuis 2018. Cette stabilisation des prix des logements tient à l'accroissement de l'offre au cours des années antérieures et aux politiques publiques destinées à réduire la demande des investisseurs, comme l'augmentation de l'impôt sur l'acquisition de résidences secondaires (ou multiples) (BoI, 2019a). Les ventes et l'investissement dans le secteur du logement ont nettement chuté dès le début de la crise. Depuis 2009, les autorités ont pris de nombreuses mesures pour réduire les risques que fait planer le secteur immobilier sur la stabilité financière. Ces mesures ont notamment porté sur l'accroissement des fonds propres et des coefficients de pondération applicables aux prêts à haut risque et sur le plafonnement des quotités de financement (à 75 %), des ratios service de la dette/revenu (50 %) et de l'exposition à certains prêts et secteurs. La part des prêts hypothécaires très risqués assortis d'une quotité de financement comprise entre 60 % et 75 % s'est orientée à la hausse, passant de 30 % à 37 % de l'ensemble des nouveaux prêts hypothécaires en 2019, mais 67 % de ces nouveaux prêts affichaient un ratio service de la dette/revenu inférieur à 30 %.

Des analyses de sensibilité menées à la mi-2020 donnent à penser que dans un scénario de gravité moyenne, les simulations des pertes sur créances aboutiraient à des ratios de fonds propres bancaires proches des minima réglementaires, mais ne mettraient pas en péril la stabilité du secteur bancaire. L'analyse met également en exergue une sensibilité particulière des ratios de fonds propres des banques aux pertes sur créances dans les segments du crédit aux ménages et aux PME (BoI, 2020). Ainsi qu'il est recommandé dans des *Études* antérieures, l'instauration d'un système de garantie des dépôts et d'un dispositif de résolution des défaillances bancaires renforcerait encore la stabilité financière.

Graphique 1.11. Le secteur bancaire semblait sain avant la crise, mais son exposition au secteur immobilier accroît les risques



Source : Fonds monétaire international (FMI), *Indicateurs de solidité financière* ; Banque d'Israël, Information on the Banking Corporations – Credit, Tableau IV-4.1.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152381

La dette des ménages a augmenté rapidement au cours de la dernière décennie, mais comparativement à d'autres pays, elle demeure faible et s'établit à un peu plus de 40 % du PIB. Cette augmentation rapide de la dette des ménages tient à la hausse des prix des logements, à la faiblesse des taux d'intérêt et à l'essor de l'offre de crédit de nouveaux établissements financiers (Shami, 2019). Les établissements non bancaires représentent aujourd'hui 20 % environ du crédit à la consommation, contre un peu plus de 13 % en 2014. Les ménages les plus modestes ont généralement recours au crédit non bancaire plus souvent que les ménages les plus aisés, et la part de la dette contractée par les quintiles inférieurs de la distribution des revenus a progressé (Shami, 2019 ; BoI, 2019c). Ainsi, la proportion de nouveaux prêts hypothécaires accordés aux deux quintiles les plus modestes a progressé, passant d'environ 20 % à 30 % entre 2010 et 2017 (BoI, 2019c). Si les ménages modestes bénéficient ainsi d'un assouplissement des contraintes de

crédit, ces conséquences positives d'un point de vue social pourraient cependant être contrebalancées par une recrudescence des facteurs de vulnérabilité dans le système financier si la capacité de remboursement de ces ménages restait durablement plus faible que celle des autres ménages. D'après Shami (2019), le ratio médian dette/revenu annuel brut des ménages appartenant au décile inférieur était de 2.8 en 2016, alors qu'en moyenne il était inférieur à un. C'est parmi les Haredim que ces ratios sont les plus élevés. Les autorités doivent continuer à surveiller de près l'évolution de la dette des ménages à faible revenu et des risques dans le secteur non bancaire, et veiller à éviter toute brèche dans la surveillance du système financier. La mise en place, à la fin de 2018, d'un Comité de stabilité financière, réunissant la Banque d'Israël, le ministère des Finances, l'Autorité israélienne des valeurs mobilières et l'Autorité des marchés financiers, des assurances et de l'épargne, constitue une étape qu'il convient de saluer pour favoriser la surveillance et renforcer la coordination en matière de contrôle.

Promouvoir une reprise inclusive tout en relevant les défis budgétaires

Face à la crise du COVID-19, les politiques budgétaires ont eu pour but d'amortir les pertes de revenus subies par les personnes et les entreprises les plus vulnérables, de fournir des liquidités au secteur des entreprises et de soutenir la reprise (Encadré 1.5). Le train de mesures pris dans un premier temps par le gouvernement portait à la fois sur les dépenses et les recettes, à hauteur d'environ 4.5 % du PIB. En outre, des aides de trésorerie, telles que des garanties de prêts et des reports d'imposition, ont été adoptées pour un montant d'environ 2.5 % du PIB. Les principales mesures décidées ont été les suivantes : extension des critères permettant de bénéficier des prestations de chômage (à l'intention des salariés placés en chômage technique, par exemple), subventions aux entreprises qui réembauchent des salariés licenciés (temporairement) et aux travailleurs indépendants, aides directes aux groupes vulnérables, notamment aux personnes âgées et aux familles avec enfants à charge, allégement temporaire de l'imposition du patrimoine et aides aux petites et moyennes entreprises pour couvrir leurs coûts fixes. Sur fond de recrudescence des taux d'infection et de durcissement des mesures de confinement, le gouvernement a décidé en juillet de prolonger certaines mesures d'aide jusqu'en juin 2021, notamment le versement des prestations de chômage et des aides aux travailleurs indépendants et aux petites et moyennes entreprises, et l'expansion du fonds de garanties de prêts (Encadré 1.5). Ces mesures permettront de lever certaines incertitudes. Selon les estimations, ces mesures devraient coûter au budget quelque 3.5 % de PIB en 2020-21 si la situation économique ne se redresse pas véritablement. De plus, le gouvernement a décidé de verser une allocation ponctuelle à certaines catégories d'adultes et aux familles avec enfants, dont sont exclus les hauts revenus d'activité (0.5 % du PIB).

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les mesures prises pour répondre à la crise et le manque-à-gagner considérable sur les recettes fiscales vont creuser brutalement le déficit budgétaire à court terme en Israël et pourrait faire gonfler la dette publique d'environ 25 % du PIB d'ici 2021.

La politique budgétaire devrait rester accommodante à brève échéance. Le niveau relativement faible de dette publique avant la crise permet de disposer d'une certaine marge de manœuvre. En particulier, les autorités budgétaires devraient laisser jouer librement les stabilisateurs automatiques.

Pour autant, à mesure que la reprise progressera, il sera important de se départir d'une politique de large soutien aux revenus et à la trésorerie pour adopter plutôt des mesures plus ciblées qui facilitent le redéploiement optimal du capital et de la main-d'œuvre, depuis les secteurs exposés à une baisse prolongée de la demande (les voyages, l'hôtellerie et la restauration et une partie des commerces de détail, par exemple) vers les secteurs en expansion. En la matière, Israël pourrait monter en puissance dans ses politiques d'activation du marché du travail, notamment dans les formations de reconversion et l'aide à la recherche d'emploi (voir plus loin). Avec l'arrêt progressif des mesures d'urgence, il sera également possible de canaliser les ressources vers des domaines susceptibles de stimuler la croissance et la productivité et de réduire l'ampleur des écarts socio-économiques observés en Israël. En particulier, les dépenses sociales et celles consacrées aux infrastructures restent peu élevées, comparativement à d'autres pays, et ce en dépit d'une hausse récente. (voir Graphique 1.12, et plus loin).

Encadré 1.5. Réponse de la politique budgétaire au choc provoqué par la pandémie de COVID-19

Le 8 avril, le parlement a approuvé un premier train de mesures d'un montant de 80 milliards NIS (5.6 % du PIB) pour accroître la capacité sanitaire et protéger les entreprises et les ménages de l'impact de la crise. Le 2 juin, le parlement a approuvé l'extension de ce dispositif à 100 milliards NIS (7 % du PIB). Quelque 65 milliards NIS sont affectés à des mesures de dépenses et de recettes, et 35 milliards à des mesures de soutien à la liquidité. Les principales mesures adoptées sont les suivantes :

- **Capacité sanitaire et protection** : une enveloppe d'environ 10 milliards NIS a été allouée à la réponse sanitaire immédiate, notamment pour développer les capacités de mise en quarantaine dans les hôpitaux et les hôtels et les capacités de dépistage, et pour investir dans des respirateurs, des médicaments et des matériels de protection. Une enveloppe supplémentaire de 1 milliard NIS a été spécialement affectée à la lutte contre l'exposition au virus des populations à haut risque.
- **Soutien aux particuliers :** extension des critères permettant de bénéficier des prestations de chômage aux personnes se retrouvant en congé sans solde et aux salariés licenciés après une période d'emploi de 6 mois, au lieu de 12 mois (15.4 milliards NIS) ; subventions aux travailleurs indépendants, pouvant aller jusqu'à 10 500 NIS (3.8 milliards NIS) ; allocation ponctuelle aux familles de 500 NIS par enfant jusqu'au quatrième, aux personnes percevant une pension, une allocation d'invalidité ou une garantie de ressources (2.3 milliards NIS) ; aide de 4 000 NIS aux salariés âgés (de plus de 67 ans) ayant été licenciés pendant la crise (1.6 milliard NIS).
- **Soutien aux entreprises** : subventions pouvant aller jusqu'à 400 000 NIS aux petites et moyennes entreprises les plus touchées par la crise pour couvrir leurs coûts fixes, notamment les loyers et charges (5.2 milliards NIS) ; report du règlement de la TVA, des cotisations sociales et autres charges en faveur des PME (9 milliards NIS) ; abattement de 25 % des impôts locaux sur le patrimoine en faveur des entreprises ayant dû fermer leurs portes pendant le confinement (2.7 milliards NIS) ; mise en place d'un mécanisme de prêts (22 milliards NIS) assortis d'une garantie de l'État en faveur des PME et d'un second, de 6 milliards NIS, bénéficiant aussi de la garantie de l'État, en faveur des grandes entreprises.
- **Soutien à la reprise** : ensemble de mesures visant à accélérer les projets d'investissement dans les infrastructures (1.1 milliard NIS), à financer le soutien aux PME du secteur des hautes technologies (1.5 milliard NIS) et à accélérer le passage au numérique dans les services publics et l'enseignement à distance (0.3 milliard NIS). Une subvention de 7 500 NIS est accordée aux entreprises pour chaque salarié qu'elles réembauchent depuis le 1er juin, versée en quatre mensualités dès lors que le salarié figure dans l'effectif (6 milliards NIS).

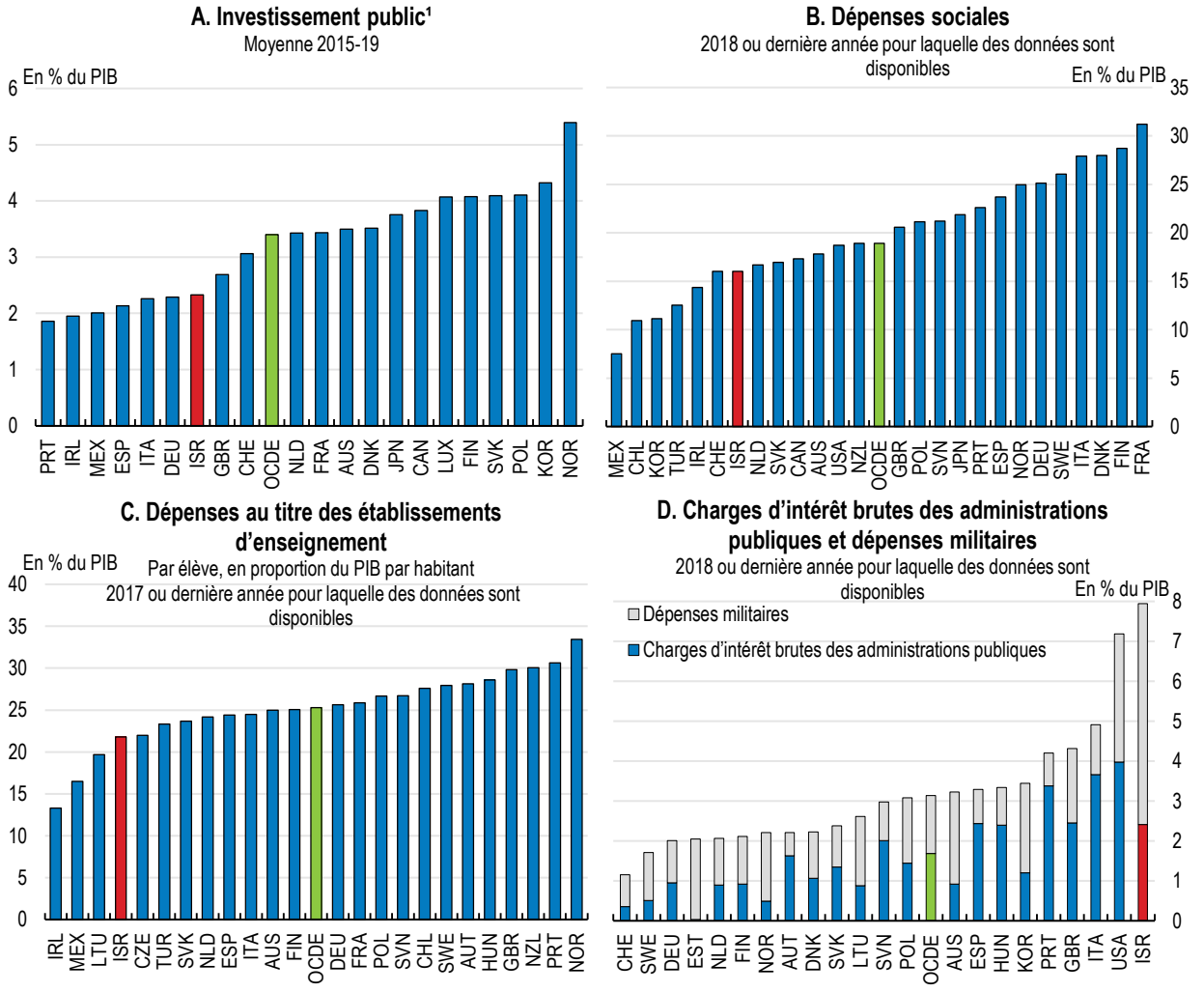
Le 29 juillet, le parlement a approuvé un second dispositif de mesures pour prolonger le filet de sécurité économique jusqu'à la mi-2021. Le coût pour le budget est estimé à environ 50 milliards NIS (soit 3.5 % du PIB) en 2020-21. Les nouvelles mesures de soutien à la liquidité représentent quelque 30 milliards NIS (soit 2.1 % du PIB). Les principales mesures adoptées sont les suivantes :

- **Soutien aux particuliers** : prolongation de la durée de versement des prestations de chômage, y compris pour les salariés placés en chômage technique, jusqu'en juin 2021 ou jusqu'à ce que le taux de chômage repasse sous la barre des 10 % (défini au sens large comme incluant les actifs momentanément absents de leur travail en raison de la crise du coronavirus). Il est prévu que ces prestations soient réduites si le taux de chômage s'établit entre 7.5 % et 10 %. En outre, l'allocation mensuelle d'au maximum 4 000 NIS versée aux personnes de 67 ans et plus est prolongée jusqu'en 2021.
- **Soutien aux entreprises** : prolongation jusqu'en juin 2021 des subventions aux travailleurs indépendants et aux PME particulièrement touchés pendant la crise. Subventions aux petites entreprises nouvellement créées jusqu'en juin 2021. Prolongation jusqu'en juin 2021 des remboursements d'impôts sur le patrimoine en faveur des petites entreprises durement éprouvées par la crise. Extension du mécanisme de prêts aux PME assortis d'une garantie de l'État, dont l'enveloppe passe de 28 milliards NIS à 50 milliards NIS.

Enfin, le 29 juillet, le parlement a également approuvé le versement d'une allocation ponctuelle à certaines catégories d'adultes et aux familles avec enfants, dont sont exclus les hauts revenus d'activité (6.7 milliards NIS, soit 0.5 % du PIB).

À moyen terme, l'un des principaux enjeux sera de réduire le déficit structurel des finances publiques tout en renforçant les dépenses destinées à réduire l'ampleur des disparités socio-économiques et à favoriser les gains de productivité. La situation budgétaire avait commencé à se fragiliser avant la crise. En dépit d'une croissance robuste et du quasi plein-emploi, le déficit des administrations publiques s'était profondément creusé, passant en effet de 0.9 % du PIB en 2015 à environ 4 % du PIB en 2019. Abstraction faite des effets conjoncturels et des éléments exceptionnels, le déficit budgétaire structurel estimé des administrations publiques n'a cessé de se détériorer depuis 2015, de 3.4 points de pourcentage en valeur cumulée, la forte augmentation des dépenses publiques ayant coïncidé avec la diminution de certains taux d'imposition (TVA et impôt sur les sociétés, par exemple). Ces dépenses supplémentaires sont surtout destinées à stimuler les dépenses civiles, notamment dans la protection sociale, l'éducation, la santé, et les investissements dans les infrastructures. On ne peut que s'en féliciter dans la mesure où ces nouvelles dépenses devraient contribuer à réduire l'ampleur des écarts socio-économiques observés en Israël et permettront de stimuler la croissance de la productivité. Si l'on entend poursuivre les dépenses dans ces domaines tout en réduisant le déficit structurel, il faudra augmenter durablement les recettes fiscales et redoubler d'efforts pour améliorer l'efficience de la dépense publique.

Graphique 1.12. Les dépenses publiques restent faibles dans certains domaines



1. En Israël, certains investissements dans les infrastructures sont réalisés par des entreprises publiques et ne sont pas comptabilisés au titre de l'investissement public, mais plutôt enregistrés dans les comptes nationaux comme transferts de capital de l'État. Si l'on comptabilisait ces transferts de capital dans l'investissement public pour l'ensemble des pays, les chiffres pour Israël se rapprocheraient de la moyenne de l'OCDE.
Source : OCDE, base de données des comptes nationaux ; OCDE, base de données sur les dépenses sociales ; OCDE, base de données de *Regards sur l'éducation*.

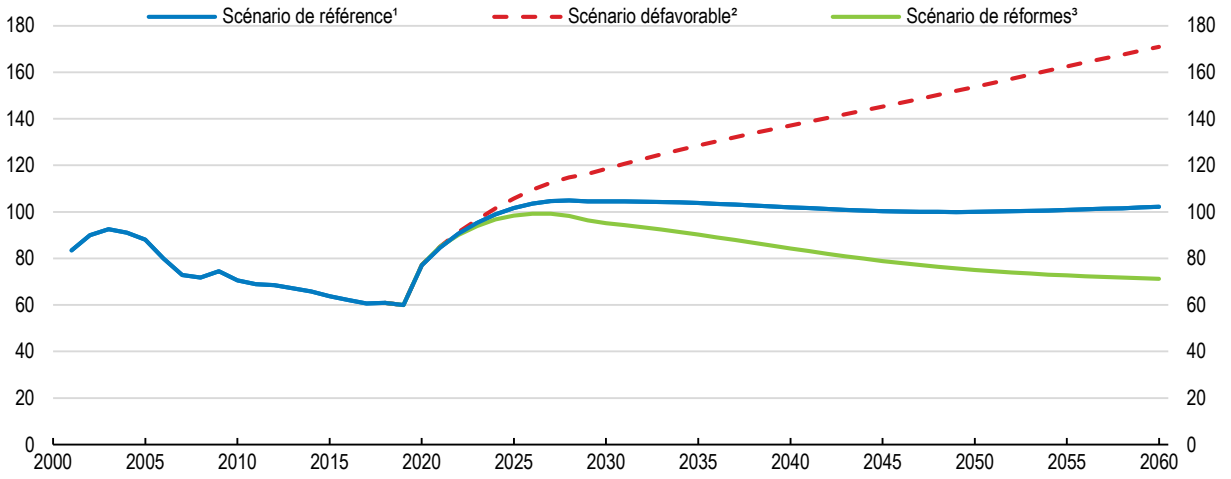
StatLink https://doi.org/10.1787/888934152400

La viabilité de la dette à long terme dépendra de la capacité du pays à continuer d'intégrer une population jeune et toujours plus nombreuse sur le marché du travail, notamment les Haredim et les Arabes israéliens, dont le pourcentage combiné dans la population d'âge actif totale devrait passer, selon les projections, à 50 % d'ici 2065. Le creusement des déficits que les finances publiques vont supporter du fait de la lutte contre le coronavirus ajoutera au stock de la dette. En vertu du scénario de référence, qui part de l'hypothèse d'une légère réduction du déficit primaire au cours des dix prochaines années, du fait d'une conjoncture qui se normalise et de la levée progressive des mesures de crise temporaires, ainsi que de la poursuite des évolutions observées avant la crise dans l'intégration des plus vulnérables sur le marché du travail, la dette se stabiliserait autour de 100 % du PIB à moyen terme (Graphique 1.13, scénario de référence). Un tel niveau de dette rendrait la viabilité des finances publiques plus vulnérable à des chocs sur les taux d'intérêt et réduirait la marge de manœuvre si un nouveau choc venait à frapper l'économie. La mise en œuvre d'un programme de réformes, tel que suggéré dans cette *Étude* (Encadré 1.6), permettrait de dynamiser la croissance, d'accélérer l'insertion dans l'emploi et concourrait à placer la dette

sur une trajectoire descendante (Graphique 1.13, scénario de réformes). Un coup d'arrêt dans la progression de l'insertion des Haredim et des Arabes israéliens sur le marché du travail aurait pour effet de grever sérieusement les recettes fiscales et d'augmenter les dépenses sociales (en prestations de chômage ou de protection sociale, par exemple) et la trajectoire de la dette deviendrait intenable (Graphique 1.13, scénario défavorable).

Graphique 1.13. Scénarios indicatifs d'évolution de la dette

Ensemble des administrations publiques, en pourcentage du PIB



1. Le scénario de référence est construit à partir des Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) et du modèle économique à long terme de l'OCDE. Ce scénario retient l'hypothèse d'une correction progressive du déficit primaire d'environ 6.5 points de PIB au cours des dix prochaines années, compte tenu d'un redressement de la conjoncture et de la levée graduelle des mesures temporaires de soutien. Le solde primaire diminuerait ensuite à nouveau de 0.8 point de pourcentage d'ici 2045, grâce à une évolution démographique favorable, et resterait en moyenne autour de 1.5 % du PIB. Le PIB est supposé augmenter sensiblement au-delà de son niveau potentiel au cours des dix prochaines années, puis converger vers la croissance potentielle d'environ 3 %. Enfin, l'inflation est supposée converger vers le centre de la fourchette cible (2 %) à l'horizon 2024.

2. Dans le « scénario défavorable », les taux d'activité des Haredim, des Arabes israéliens et des femmes non haredi sont supposés se maintenir à leur niveau actuel. Selon Argov et Tsur (2019), ce scénario implique un taux d'activité agrégé inférieur de 4 points de pourcentage par rapport à celui retenu dans le scénario de référence, une croissance potentielle inférieure de 0.2 point par an et un solde primaire moyen supérieur de 2.1 points.

3. Enfin, le « scénario de réformes » repose sur les hypothèses formulées dans l'encadré 1.6 et retient une croissance économique potentielle moyenne supérieure d'environ 0.3 point par an et un solde primaire moyen inférieur de 0.7 point par rapport au scénario de référence, grâce à une amélioration du taux d'activité.

Source : Calculs de l'OCDE d'après sur Y. Guillemette et D. Turner (2017), « The fiscal projection framework in long-term scenarios », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 1440, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152419

Améliorer le cadre budgétaire

Le gouvernement a recours à un cadre budgétaire solide comprenant notamment des objectifs de dépenses et de déficit budgétaire pluriannuels, qui a aidé par le passé à faire baisser la dette. Pour l'heure, le plafond de croissance annuelle des dépenses est fixé à 2.8 % en termes réels et les autorités visent, s'agissant du déficit de l'administration centrale, un objectif de respectivement 2.5 % et 2.25 % du PIB en 2020 et 2021. Ces objectifs devraient être levés à brève échéance pour éviter une orientation trop restrictive de la politique budgétaire, qui pourrait compromettre la reprise. Cependant, il conviendrait de formuler clairement une stratégie budgétaire à moyen terme pour replacer la dette sur une trajectoire descendante tout en assurant des ressources suffisantes pour investir dans les infrastructures et l'éducation et lutter contre la pauvreté.

Le gouvernement a récemment renforcé son cadre budgétaire à moyen terme. La règle dite du « numérateur » est entrée en application en 2017 : celle-ci limite les engagements budgétaires hors procédure budgétaire qui ne seraient pas conformes aux règles budgétaires. En vertu de cette règle, tout nouvel engagement ayant des implications budgétaires sur d'autres exercices ne doit pas dépasser les plafonds de déficit et de dépenses des trois prochaines années, à défaut de quoi il convient de procéder à des ajustements immédiats en réduisant d'autres dépenses ou en augmentant les recettes. La programmation budgétaire à trois ans est publiée deux fois par an. Le nouvel outil contribue à accroître la transparence et améliore la planification financière à moyen terme.

Cela étant, il arrive que les autorités aient recours à des mesures pour contourner ces nouvelles règles (BoI, 2018). Par exemple, les programmes de dépenses qui ont des implications budgétaires principalement à long terme, comme le Programme d'aide aux familles (*Neto Mishpaha*) (voir Encadré 1.2), relèvent de la catégorie des mesures temporaires d'une durée d'un an, de sorte que la règle du « numérateur » ne s'applique pas. Les autorités ont aussi recours à des pratiques comptables qui permettent de sortir les dépenses et leurs ressources du cadre budgétaire, comme les ventes de terrains destinées au financement de projets immobiliers. Enfin, parallèlement au budget 2019, le gouvernement s'est aussi engagé à procéder à des coupes budgétaires générales pour financer de futurs engagements de dépenses, tout en reportant les décisions concernant les projets à éliminer (BoI, 2018). Ces coupes risquent de ne cibler que des dépenses discrétionnaires qui sont certes plus simples à réduire, comme les projets d'infrastructure, mais qui sont aussi susceptibles d'être porteuses de gains de productivité.

Pour améliorer le respect des règles budgétaires, les autorités pourraient envisager de créer à terme un conseil budgétaire indépendant. Elles affirmeraient ainsi leur engagement en faveur d'une politique budgétaire saine. Les faits observés dans d'autres pays de l'OCDE montrent que des conseils budgétaires indépendants peuvent renforcer la capacité d'un gouvernement à se conformer à des règles chiffrées (Hagemann, 2011). La majorité des pays de l'OCDE ont mis en place de tels conseils. Leur nombre a plus que triplé dans l'OCDE depuis une dizaine d'années. Il importe également que toutes les réformes et la législation sur la fiscalité soient soigneusement évaluées par le Département du Chef économiste du ministère des Finances, chargé d'élaborer, de conduire et d'évaluer la politique fiscale, en étroite coopération avec l'administration fiscale, laquelle est chargée de recouvrer l'impôt, de conduire et de mettre en œuvre la politique fiscale, et de proposer des réformes en la matière. Il s'agit là d'un élément essentiel qui permet d'en mesurer les effets à la fois en termes de recettes et sur le plan macroéconomique et social, et d'un point de vue opérationnel, comme il est de mise dans le cadre d'un processus décisionnel solide, fondé sur des éléments factuels.

Des réformes fiscales pour plus d'équité et d'efficience

La charge fiscale globale, à 31 % du PIB, est d'un niveau légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE (34 %). La structure de la fiscalité israélienne est suffisamment propice à la croissance et à l'emploi, mais il serait largement possible de la simplifier en supprimant les dépenses fiscales inefficientes et en élargissant les bases d'imposition (Chapitre 3, Tableau 1.5°).

En particulier, les différences de taux d'imposition entre les divers instruments d'épargne sont importantes et faussent les décisions des épargnants. Il faudrait en outre réduire les avantages fiscaux dont bénéficie l'épargne à moyen terme constituée dans les « fonds de financement de la formation professionnelle » (*Kranot Hishtalmut*), car ces fonds ne sont généralement pas utilisés à des fins de formation. La réduction de ces allégements devrait tenir compte de leurs effets sur les décisions d'épargne et de travail des personnes percevant les revenus d'activité les plus élevés, qui en sont les principaux bénéficiaires. De plus, l'exonération d'impôt et la dispense de déclaration accordées aux propriétaires percevant des revenus locatifs inférieurs à 5 100 NIS par mois devraient être supprimées pour aider à lutter contre la fraude fiscale pratiquée sur ces revenus, qui semble d'une ampleur particulièrement élevée. Ces mesures devraient être associées à d'autres permettant d'alléger la charge administrative qu'imposent le règlement

et le respect des obligations fiscales. Les recettes supplémentaires en découlant pourraient être utilisées en partie pour baisser les taxes prélevées sur l'acquisition de biens résidentiels, qui peuvent être un frein à la mobilité des ménages. Enfin, l'imposition foncière locale en Israël pâtit de divers défauts qui créent des distorsions, et devrait être réformée comme on le verra plus loin.

Une fois que l'économie se sera pleinement redressée, le gouvernement devrait également s'employer à supprimer les exonérations de TVA afin de gagner en efficience et de générer des recettes supplémentaires, qui pourraient être affectées au financement des réformes porteuses de croissance inclusive recommandées dans cette *Étude* (Encadré 1.6). Il s'agirait de revoir le seuil d'exonération de TVA sur les achats en ligne et les exonérations appliquées aux services touristiques (y compris à Eilat) et aux fruits et légumes. Pour contrebalancer les effets potentiellement régressifs de ces mesures, une révision à la hausse du régime, plus ciblé, des transferts pourrait être envisagée. La suppression des droits de douane, qui restent élevés sur certains fruits et légumes, ainsi que d'autres droits de douane sur les produits agricoles, permettrait de compenser les hausses de prix (voir plus loin). Si nécessaire, le gouvernement pourrait également envisager de majorer le taux de TVA pour générer un supplément de recettes. En principe, les taxes sur la consommation ont moins d'effets de distorsion (voir Arnold et al., 2011, par exemple). La majoration de 1 point de pourcentage du taux de TVA pour le porter à 18 % pourrait permettre de dégager des recettes supplémentaires d'environ 5.5 milliards NIS (soit 0.4 % du PIB), un montant comparable au gain de recettes qui découlerait de la suppression des exonérations de TVA. Pour autant, augmenter les recettes de TVA en élargissant la base d'imposition plutôt qu'en relevant son taux est, en principe, plus propice à la croissance (Acosta-Ormaechea et Morozumi, 2019).

Il est également possible d'ajuster les taxes environnementales pour améliorer le bilan en la matière. L'instauration de péages de décongestion permettrait de mieux prendre en compte les externalités de l'utilisation de la voiture, comme les embouteillages, la pollution de l'air, les accidents, le bruit et les coûts d'infrastructure. Les recettes qui en découleraient pourraient être utilisées pour moderniser les infrastructures de transport. Leur mise en place devrait aller de pair avec une amélioration de la qualité des services de transport existants, tandis que les communes devraient être autorisées à fixer des barèmes de stationnement plus élevés. En outre, le charbon et le gaz naturel sont très faiblement taxés (chapitre 3). Il conviendrait donc de relever progressivement les droits d'accise sur les ventes en gros de combustibles primaires (fioul lourd, gaz naturel et charbon), ou d'instaurer une taxe carbone afin de mieux tenir compte des externalités. Cela permettrait de réduire les émissions de CO_2 à moindre coût, de rendre la production d'énergie renouvelable plus compétitive et de contribuer à réduire davantage la pollution de l'air. Une partie des recettes supplémentaires liées au relèvement de la fiscalité du carbone pourrait être utilisée pour éviter des pertes de revenu en termes réels, en particulier pour les ménages modestes. Dans la province de la Colombie-Britannique, au Canada, les recettes issues de la fiscalité du carbone ont ainsi servi en partie à financer des transferts forfaitaires à destination des ménages ainsi que des baisses d'autres impôts.

Encadré 1.6. Chiffrage de l'impact de certaines recommandations

Le Tableau 1.4 présente une estimation de l'impact sur le budget du train de réformes suggéré. Cet exercice de quantification est purement indicatif et ne tient pas compte des réponses comportementales.

À court terme, il conviendrait que le gouvernement continue d'assurer un soutien budgétaire approprié. Une fois que la reprise aura gagné en vigueur et que certaines incertitudes seront levées, le gouvernement devra réduire peu à peu les déficits budgétaires en veillant à supprimer progressivement les dispositifs temporaires de lutte contre la crise, notamment les mesures de soutien à la liquidité et l'extension des prestations de chômage.

Dans une perspective à moyen et long terme, des ressources budgétaires supplémentaires seront nécessaires pour financer le train de réformes recommandé tout en préservant la viabilité des finances publiques. Les réformes sont axées sur trois grands domaines : (i) les politiques de l'éducation et du marché du travail ; (ii) la réglementation des entreprises ; et (iii) les infrastructures. Ces réformes pourraient être financées par des recettes fiscales supplémentaires et par des économies dans le système de retraite. En outre, le train de réformes est générateur de recettes supplémentaires allant de pair avec l'augmentation, telle qu'estimée, du PIB et de l'emploi.

Tableau 1.4. Estimation à titre indicatif de l'impact sur le budget de certaines des réformes recommandées

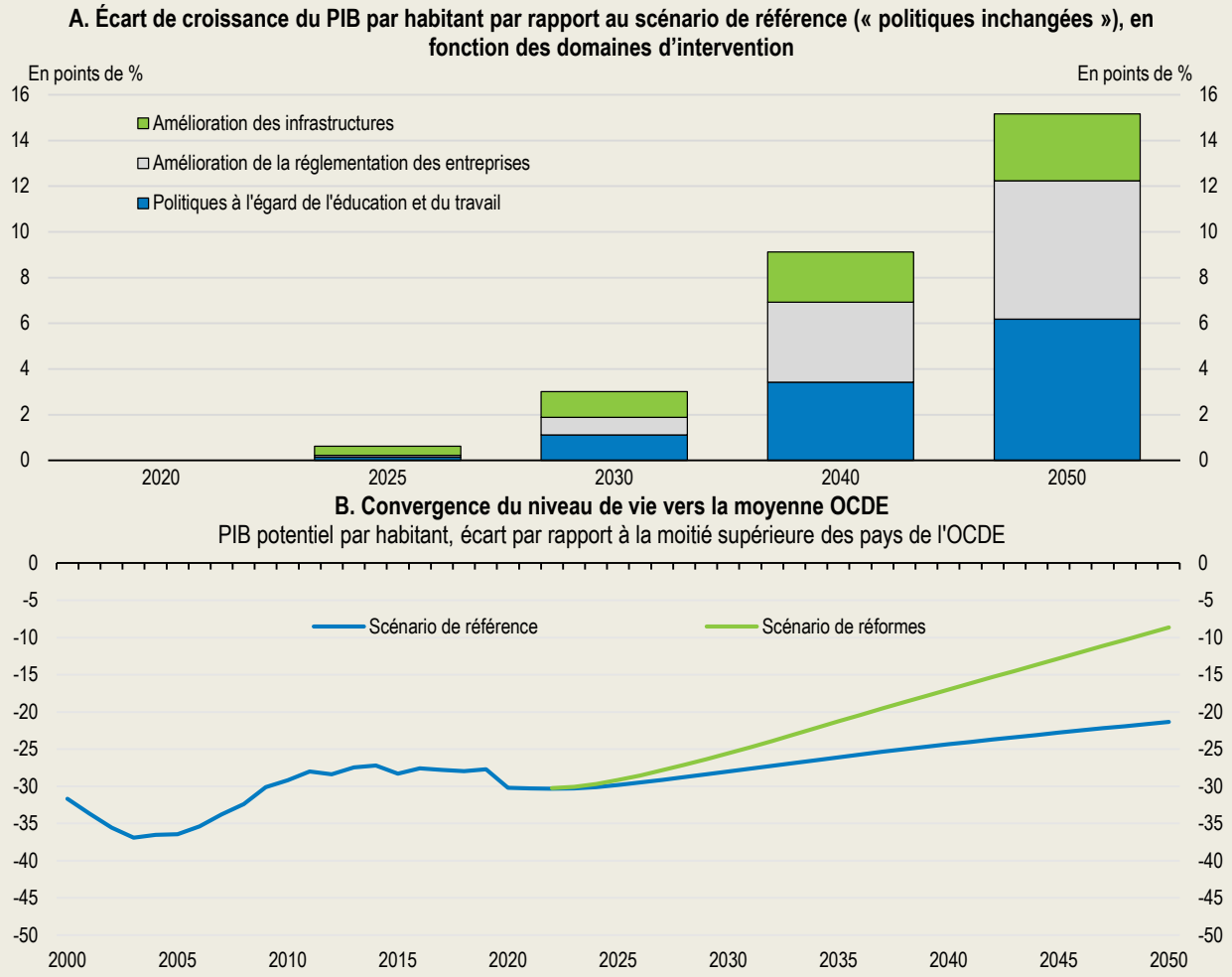
Économies (+) et coûts (-) budgétaires après 10 ans, en % du PIB de l'année considérée

	2030, en % du PIB 2019
Coûts des réformes	**-1.6**
Renforcement des politiques d'éducation, des politiques actives du marché du travail et du système des prestations liées à l'exercice d'un emploi	-1.1
Amélioration de la réglementation des entreprises	0
Renforcement des infrastructures	-0.6
Alignement de l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes	0.1
Mesures d'augmentation des recettes	**1.0**
Réduction des inefficiences fiscales	0.6
Taxes environnementales	0.4
Gains de recettes résultant de la mise en œuvre des réformes recommandées	**0.6**

Note : 1) Politiques de l'éducation et du marché du travail : (i) augmentation des dépenses consacrées à l'éducation préscolaire pour les porter au niveau de la moyenne de l'OCDE, afin de réduire de moitié l'écart observé par rapport aux autres pays de l'OCDE en matière de dépenses par enfant de moins de 5 ans en pourcentage du PIB par habitant (0.4 % du PIB) ; (ii) augmentation des dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire pour réduire d'un quart l'écart observé par rapport aux autres pays de l'OCDE en termes de dépenses par élève en pourcentage du PIB par habitant (0.3 % du PIB ; (iii) augmentation des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail pour les porter au niveau de la moyenne de l'OCDE en termes de dépenses par chômeur en pourcentage du PIB par habitant (0.2 % du PIB) ; (iv) augmentation des prestations liées à l'exercice d'un emploi pour les porter au niveau observé aux États-Unis (0.2 % du PIB).
2) Amélioration de la réglementation des entreprises : amélioration de l'indicateur de RMP pour le porter au niveau des cinq pays les plus performants en la matière.
3) Renforcement des infrastructures : une augmentation des investissements dans les infrastructures publiques est nécessaire afin de porter le stock de capital en pourcentage du PIB au niveau de la moyenne observée dans la zone OCDE.
4) Réduction des inefficiences fiscales : (i) suppression des exonérations de TVA (0.4 % du PIB) ; (ii) réduction des avantages fiscaux sur l'épargne à moyen terme (*Keren Hishtalmut*) (0.2% of GDP).
5) Fiscalité environnementale : (i) taxe de 100 NIS par tonne de charbon (0.1 % du PIB) ; (ii) suppression progressive des réductions d'impôts sur le diesel accordées à certains utilisateurs (0.2 % du PIB) ; mise en place de péages de décongestion et augmentation des tarifs de stationnement (0.1 % du PIB).
6) Impact des réformes : les réformes se traduiront par une augmentation du PIB de 0.4 point de pourcentage par an et par une hausse du taux d'emploi de 1.2 point de pourcentage d'ici 2030. La variation du taux d'emploi contribuerait à une amélioration de 0.6 point de pourcentage du solde primaire (on estime qu'une variation de 1 % du taux d'emploi améliore le solde primaire d'environ 0.5 point (OCDE, 2010)).
Source : Calculs de l'OCDE ; ministère des Finances ; Banque d'Israël.

Le Graphique 1.14 montre l'impact sur la croissance du train de réformes mentionné ci-dessus. Leurs principaux effets se feront sentir à moyen terme. L'introduction de réformes ambitieuses pourrait améliorer le niveau de vie moyen des citoyens israéliens de quelque 15 % d'ici 2050 (Graphique 1.14, partie A) et contribuer ainsi à réduire l'écart de niveau de vie observé par rapport à la moitié supérieure des pays de l'OCDE (Graphique 1.14, partie B).

Graphique 1.14. Estimation à titre indicatif de l'effet de réformes structurelles sur la croissance du PIB



Note : Le modèle utilisé pour ces simulations est un modèle de l'offre, axé sur le long terme. En tant que tel, il ne se prête pas parfaitement à la prise en compte de l'augmentation implicite des recettes fiscales mises en lumière dans cet encadré, en partie parce que celles-ci sont financées par les mesures recommandées d'élargissement de la base d'imposition, qui sont plus susceptibles d'avoir des effets sur la demande à court et moyen terme.
Source : Simulations réalisées à partir du Modèle à long terme du Département des affaires économiques de l'OCDE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152438

Tableau 1.5. Recommandations antérieures concernant la politique budgétaire

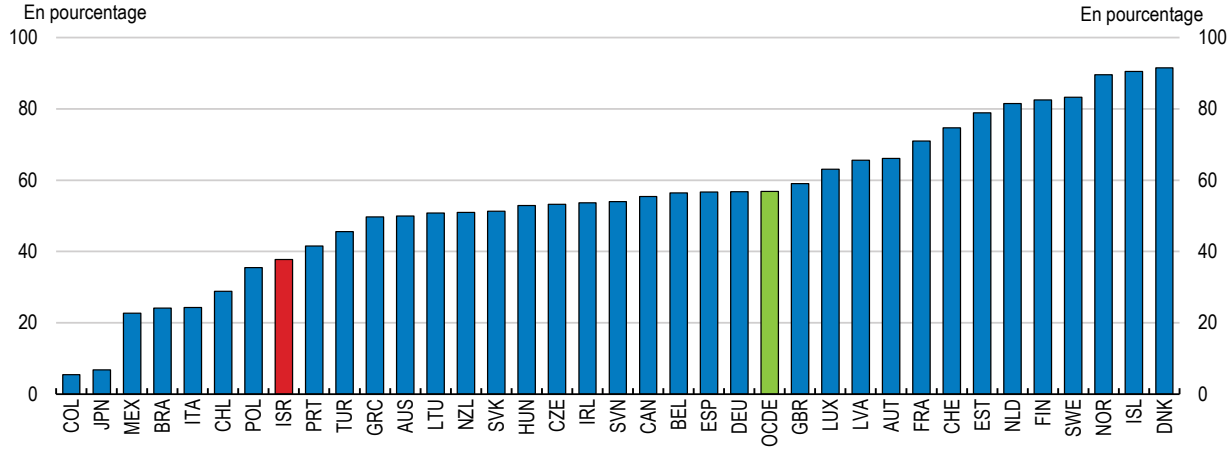
Recommandations de la précédente *Étude*	Mesures adoptées depuis mars 2018
Relever le plafond de croissance des dépenses de manière à dégager une marge de progression des dépenses consacrées à l'éducation, aux infrastructures et à la lutte contre la pauvreté.	Le budget 2019 prévoyait un relèvement du plafond de dépenses ainsi qu'une hausse des dépenses dans les prestations sociales et les infrastructures.
Supprimer les avantages fiscaux inefficients applicables aux fruits et légumes frais, à l'épargne à moyen terme constituée dans les « fonds de financement de la formation professionnelle » et à la prestation de services à Eilat.	Aucune mesure n'a été prise.
Collecter davantage de recettes en taxant le carbone contenu dans les combustibles fossiles. Réorienter la fiscalité automobile pour l'asseoir sur l'utilisation plutôt que sur la détention des véhicules afin de réduire la pollution.	Un relèvement de 45 à 102 NIS (30 USD) des droits d'accise sur le charbon, prévu en 2018, a été reporté à 2021. La suppression progressive, étalée sur huit ans, des dégrèvements fiscaux sur le gazole utilisé par les poids lourds, les taxis et les autobus, a été engagée en 2018. Le taux effectif de la taxe sur l'acquisition de véhicules a été relevé en 2018 et 2019.
Exploiter davantage les bases de données existantes pour améliorer le recouvrement de l'impôt. Poursuivre les projets de réduction des coûts induits par le respect des obligations fiscales pour les entreprises, en simplifiant le code des impôts de façon à réduire le nombre de versements nécessaires.	Un système électronique de déclaration et de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et des cotisations de sécurité sociale a été mis en place et a permis de réduire le nombre des règlements d'impôts.

Améliorer l'efficience du secteur public

Il y a matière à améliorer l'efficience du secteur public et à réaliser des économies du côté des dépenses. Par exemple, les autorités devraient davantage exploiter leur capacité technologique impressionnante pour favoriser la transformation numérique de l'administration et la dématérialisation des services publics. Un nombre relativement limité de citoyens israéliens utilisent l'internet pour effectuer des démarches administratives (Graphique 1.15). La dématérialisation des services publics pourrait générer des gains de productivité dans le secteur public et stimuler l'adoption des technologies numériques par le secteur privé (Andrews et al., 2018).

Graphique 1.15. Le recours aux services publics en ligne est peu développé

Utilisation des services publics dématérialisés par les particuliers, en pourcentage de la population, 2018



Source : OCDE (2019), *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152457

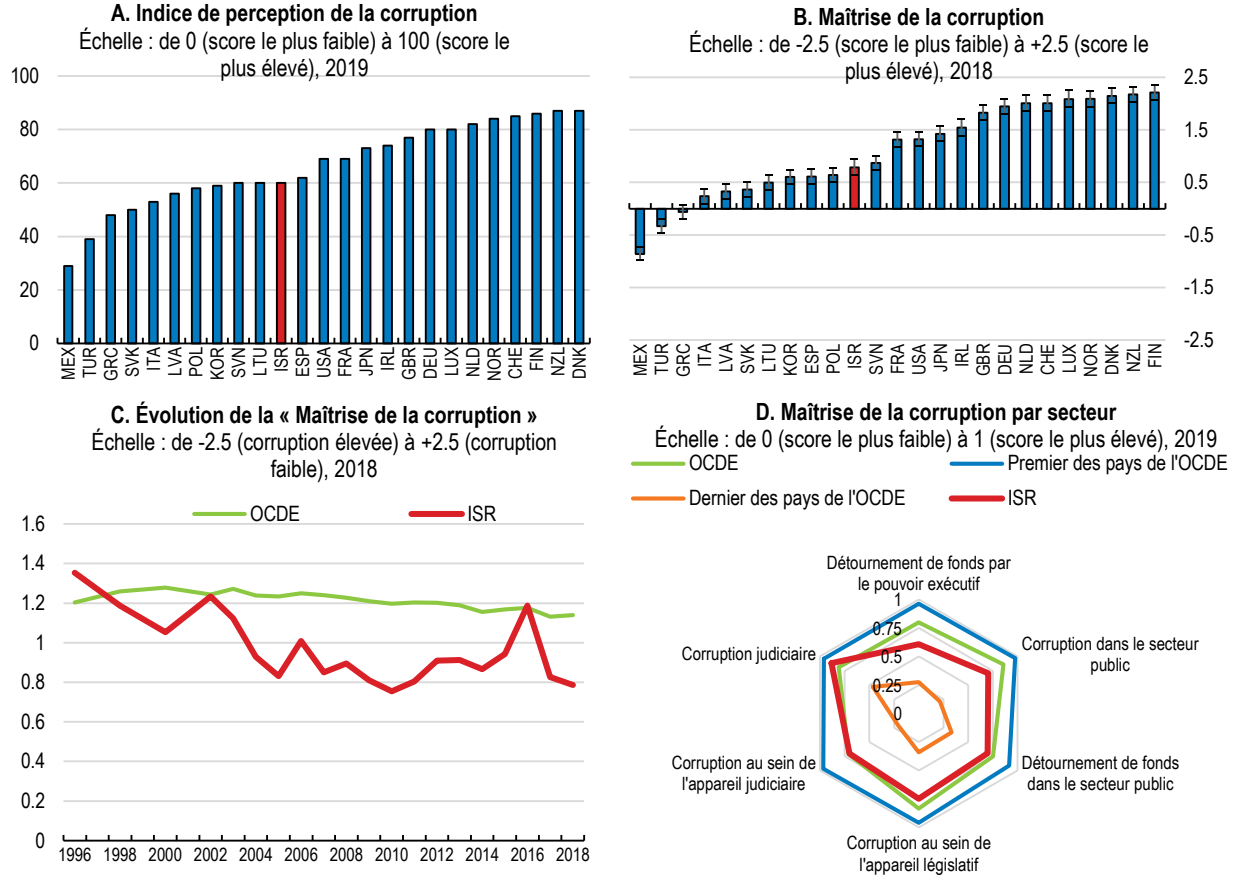
Par ailleurs, il serait aussi possible de réaliser des économies en repoussant l'âge de départ à la retraite des femmes et en l'alignant sur celui des hommes. En effet, l'âge normal de départ à la retraite est de 62 ans pour les femmes, contre 67 ans pour les hommes. Israël est l'un des rares pays de l'OCDE à ne pas s'être doté d'une législation visant à éliminer un jour cette disparité entre les femmes et les hommes, de sorte qu'à terme, Israël sera l'un des pays de l'OCDE où l'âge de la retraite pour les femmes sera parmi

les plus bas. En 2016, une commission publique, composée de représentants des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et de la société civile, a préconisé de relever progressivement l'âge de la retraite pour les femmes. Cette recommandation a récemment donné lieu à la rédaction d'une proposition de loi. Le relèvement de l'âge de départ à la retraite des femmes serait un moyen d'inciter ces dernières à rester plus longtemps dans la vie active, de donner un coup de pouce à leur pension de retraite et de réduire les tensions sur les finances publiques.

Une plus grande transparence et un degré moins élevé de corruption sont essentiels pour accroître l'efficience du secteur public. La corruption coûte cher parce qu'elle détourne des ressources publiques qui pourraient servir à gagner en productivité. Les travaux de l'OCDE montrent en effet que des niveaux élevés de perception de la corruption vont de pair avec des dépenses moindres dans les services sociaux, notamment la santé et l'éducation (OECD, 2015a ; OECD, 2018a). La corruption peut aussi avoir des effets négatifs sur la distribution des revenus.

Le niveau de perception de la corruption est en Israël un peu plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE (Graphique 1.16). Il ressort des enquêtes d'opinion que les citoyens israéliens se disent préoccupés par le risque de corruption et que 40 % des personnes interrogées environ y ont personnellement été confrontées (Herman et al., 2018 ; SGI, 2018).

Graphique 1.16. Le niveau de perception de la corruption en Israël est légèrement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE



Note : La partie B fait apparaître l'estimation ponctuelle et la marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du Projet Varieties of Democracy.
Source : Partie A : Transparency International ; Parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de la gouvernance ; Partie D : Institut V-Dem ; Université de Göteborg ; et Université Notre-Dame.

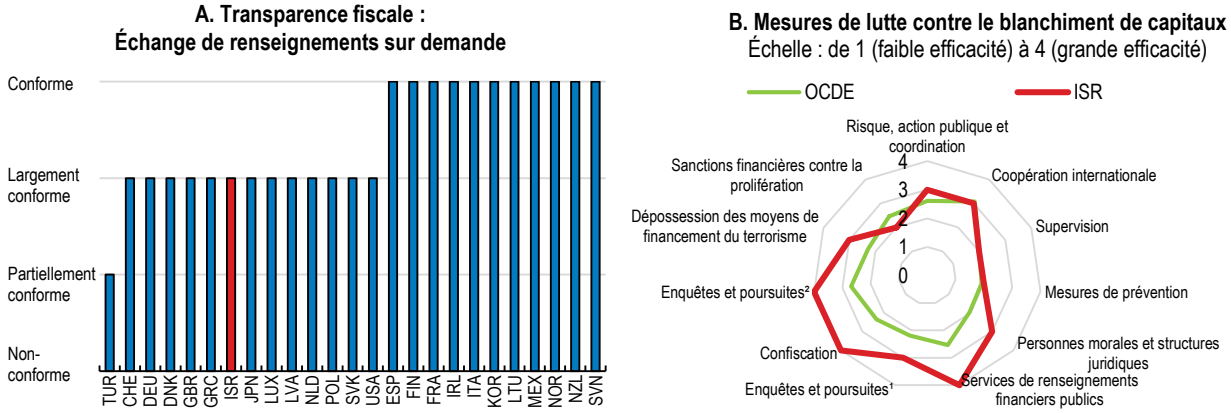
StatLink https://doi.org/10.1787/888934152476

Le cadre de lutte contre la corruption est relativement efficace en Israël (Graphique 1.16). Un cadre juridique et éthique destiné à orienter les fonctionnaires et les tribunaux a déjà été mis en place. Plusieurs recommandations formulées par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, relatives à la détection, aux enquêtes et aux poursuites dans le cas d'affaires de corruption transnationale (OECD, 2017a), ont été intégralement mises en œuvre par Israël. Les autorités ont ainsi chargé le bureau du procureur du district de Tel-Aviv (affaires fiscales et économiques) du soin de s'occuper des poursuites engagées pour des actes de corruption transnationale. Elles ont également pris des mesures pour mieux détecter les soupçons de corruption via les médias et l'organisme de lutte contre le blanchiment d'argent (OECD, 2017a).

Malgré les progrès accomplis, Israël devrait intensifier ses efforts afin de prévenir la corruption, en particulier dans le domaine des marchés publics. Davantage de concurrence dans les appels d'offres publics favoriserait l'efficacité, ferait baisser les prix, améliorerait la qualité et développerait l'innovation. En 2013, les autorités ont engagé des réformes des marchés publics afin de simplifier et de normaliser les procédures d'appel d'offres, de centraliser la passation électronique des marchés et de favoriser la professionnalisation des effectifs. Un quart environ seulement des marchés publics de l'administration centrale sont toutefois gérés conformément au nouveau dispositif (IMF, 2017). Il existe en outre un nombre relativement important d'exceptions concernant des appels d'offres restreints (IDA, 2015).

Afin d'améliorer le cadre de lutte contre la corruption, les autorités devraient limiter les exceptions aux procédures d'appel à la concurrence. Elles pourraient en parallèle créer un registre des entreprises ayant des antécédents judiciaires. Cela permettrait aux acheteurs de vérifier, via un portail électronique, la situation des fournisseurs potentiels. L'Allemagne a ainsi récemment mis en place un tel registre qui permet aux pouvoirs adjudicateurs d'obtenir des informations en ligne, ce qui aide à prévenir et à combattre plus efficacement la délinquance économique (OECD, 2019a). Sur ce point, Israël n'a toujours pas adopté de politique spécifique permettant aux autorités chargées des marchés publics de dénoncer des contrats au motif de condamnations pour actes de corruption transnationale. Ainsi, les entreprises reconnues coupables d'actes de corruption transnationale peuvent toujours participer aux futurs appels d'offres (OECD, 2017a). Les autorités devraient également prévoir d'adapter le délai de soumission des offres en fonction de la taille et de la complexité de l'appel d'offres. Ce point est particulièrement important dans le cas de projets techniquement complexes, où l'élaboration de devis plus précis peut prendre du temps. D'autres pays de l'OCDE ajustent leurs délais de soumission de manière plus souple qu'Israël (OECD, 2018c). Ces initiatives de renforcement du régime de lutte contre la corruption devraient s'accompagner de mesures de simplification des formalités réglementaires et administratives (voir plus loin).

Graphique 1.17. Le cadre de détection de la corruption est relativement efficace



Note : La partie A résume l'évaluation globale de la pratique de l'échange de renseignements telle qu'elle ressort des examens mutuels menés par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Les examens mutuels permettent d'apprécier la capacité des pays membres à garantir la transparence de leurs entités et structures juridiques et à coopérer avec d'autres administrations fiscales, conformément à la norme reconnue à l'échelle internationale. Le graphique illustre les résultats du premier cycle ; un deuxième cycle est en cours. La partie B fait apparaître les notations issues des évaluations mutuelles de chaque membre du GAFI pour évaluer le degré d'application des Recommandations du GAFI. La notation attribuée montre dans quelle mesure les mesures prises par un pays sont efficaces au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites¹ » : se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites² » : se rapporte au financement du terrorisme.
Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des informations provenant du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et Groupe d'action financière (GAFI).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152495

Stimuler la productivité de sorte que les fruits de la croissance profitent à tous

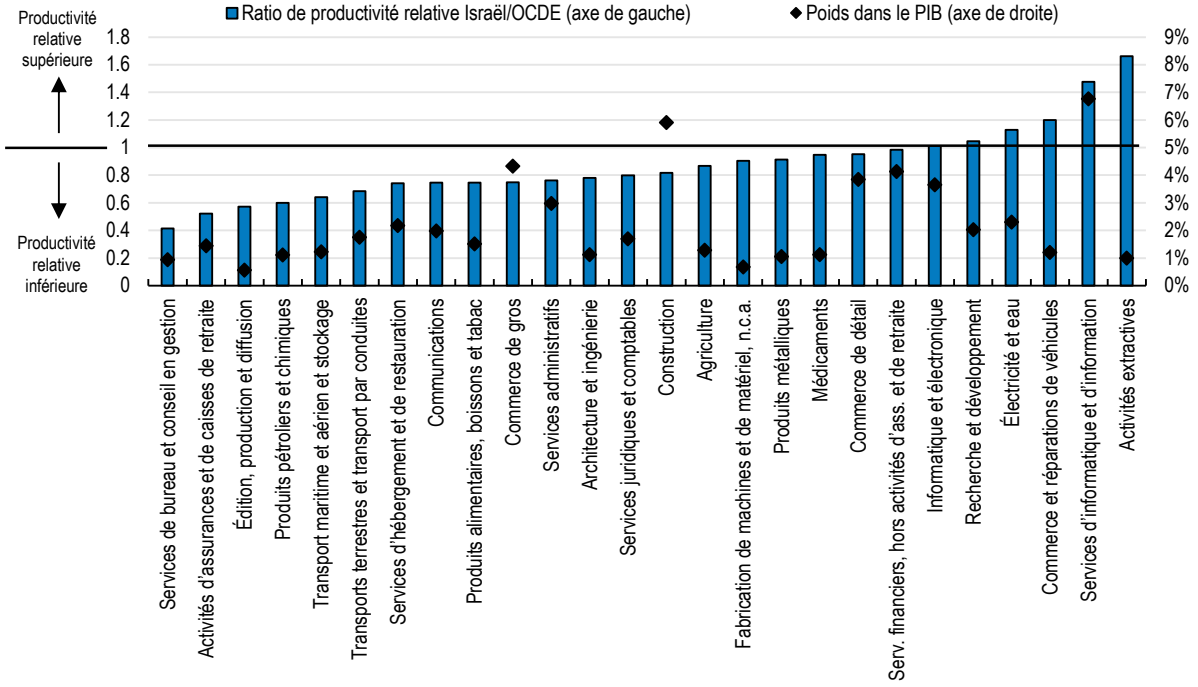
La convergence de la productivité d'Israël avec celle des pays les plus avancés reste lente. Conséquence de la crise liée au COVID-19, une demande des consommateurs fragilisée et un regain d'incertitude pèseront sur l'investissement des entreprises, ce qui freinera probablement la croissance de la productivité. Derrière la tendance générale se dessine toutefois une forte hétérogénéité selon les secteurs (Graphique 1.18). De fait, les niveaux de productivité dans les secteurs de hautes technologies, comme les services d'information et de communications, la recherche et le développement scientifique et la fabrication d'équipements informatiques et électroniques, sont supérieurs aux niveaux moyens observés dans la zone OCDE. En revanche, les secteurs plus traditionnels, tels que le commerce de gros, la construction, les transports, ou encore les activités d'hôtellerie et restauration, sont responsables de la majeure partie du retard de productivité. La crise du COVID-19 pourrait exacerber encore ces disparités, car les secteurs des hautes technologies ont été moins touchés par la crise et étaient mieux à même d'y faire face. Pour stimuler la productivité globale, il conviendrait de lever les obstacles qui freinent l'expansion de ces secteurs des hautes technologies, au premier rang desquels la pénurie de qualifications (Chapitre 2). Dans le même temps, il est tout aussi important d'avoir une meilleure productivité dans les nombreux secteurs peu performants en la matière, qui emploient la majorité de la main-d'œuvre.

Les écarts de productivité entre les secteurs sont étroitement liés aux inégalités sociales plus larges en Israël. Les Haredim et les Arabes israéliens travaillent souvent dans des secteurs à faible productivité, pour des salaires peu élevés. Par conséquent, les politiques visant à stimuler la productivité des secteurs à la traîne et à aider les travailleurs peu qualifiés à trouver des emplois dans des secteurs de pointe à plus forte productivité offrent la possibilité de relever le double défi de la faible productivité et de la pauvreté à grande échelle.

La lenteur de la convergence des chiffres de productivité est la traduction des faiblesses de longue date observées dans les résultats scolaires, d'un manque d'investissements dans les infrastructures et d'obstacles à la concurrence, mais la crise n'a fait qu'apporter de nouvelles difficultés avec la montée en

flèche probable des défaillances d'entreprises. Des procédures d'insolvabilité efficaces seront d'une importance cruciale pour réduire le plus possible les obstacles aux restructurations et inciter à une réallocation du capital qui soit porteuse de gains de productivité (OECD, 2020 ; Adalet McGowan et al., 2017). Le régime d'insolvabilité en Israël semble fonctionner efficacement (Adalet McGowan and Andrews, 2018; World Bank, 2019) et une réforme prise récemment pourrait l'améliorer encore. En effet, une nouvelle loi sur l'insolvabilité est entrée en vigueur en septembre 2019, dont l'objet est de faciliter le redressement financier du débiteur ; maximiser le résultat pour les créanciers ; améliorer la sécurité et la stabilité juridiques ; et accélérer les procédures et en alléger la charge administrative, notamment en renforçant les possibilités de règlement à l'amiable.

Graphique 1.18. La productivité relative du travail varie considérablement selon les secteurs



Source : Banque d'Israël (2019), « Increasing the Standard of Living in Israel by Increasing Labor Productivity ».

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152514

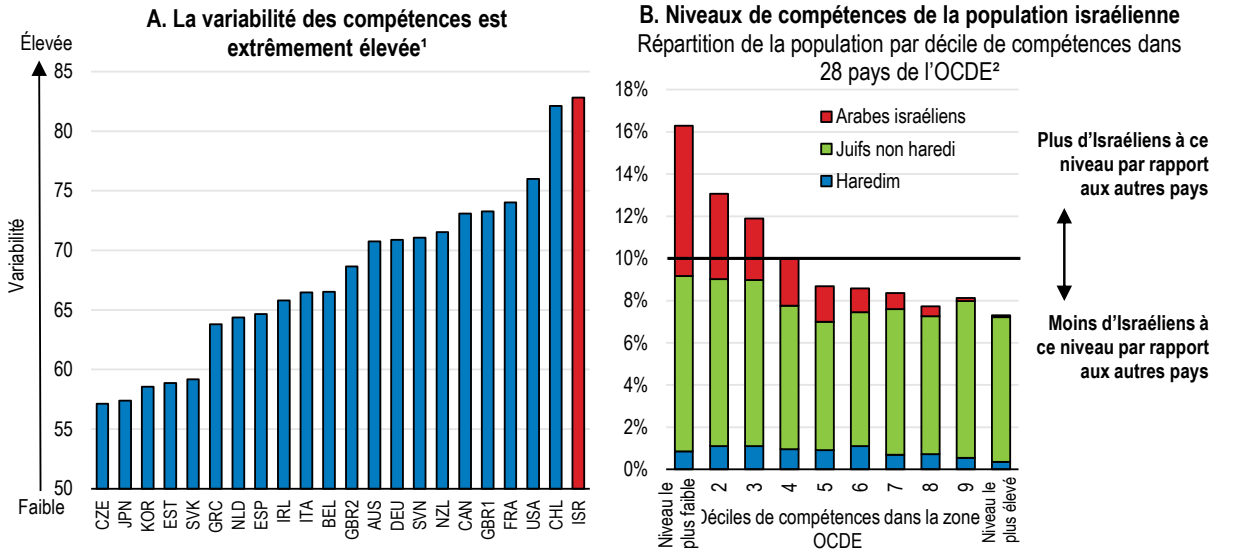
Le gouvernement devrait continuer d'œuvrer à la réduction des écarts de niveaux d'éducation

Il est essentiel de renforcer les compétences de la main-d'œuvre pour stimuler la productivité et améliorer les perspectives sur le marché du travail pendant la phase de reprise, après la crise. Comme l'a montré une fois encore la pandémie de COVID-19, les moins qualifiés sont souvent les premiers à perdre leur emploi lors d'une crise. Les compétences de la population adulte d'Israël, mesurées par le PIAAC, sont relativement faibles par rapport aux niveaux enregistrés à l'échelle internationale (OECD, 2018b). De plus, on observe d'importantes disparités : certains Israéliens disposent en effet de compétences exceptionnelles, tandis que de nombreux autres sont comparativement peu qualifiés (Graphique 1.19, Partie A). Il en résulte une forte dualité du marché du travail, avec des emplois bien rémunérés dans les secteurs de hautes technologies, qui affichent une productivité élevée et, à l'autre extrémité du spectre, des emplois médiocres mal rémunérés dans les secteurs à faible productivité, souvent non exportateurs. La part, dans l'emploi total, des travailleurs occupant des emplois dans les secteurs de pointe stagne autour de 9 % depuis le milieu des années 2000, du fait d'importantes pénuries de qualifications – plus de

15 % de l'ensemble des offres d'emplois dans ces secteurs n'étant pas satisfaites. Les données empiriques tendent à montrer que les travailleurs peu qualifiés sont de moins en moins nombreux à trouver des emplois dans les secteurs à haute technologie (Brand and Regev, 2015). Autre constat, plus préoccupant encore : c'est dans les populations haredi et arabes israéliennes que se concentrent les adultes faiblement qualifiés (Graphique 1.19, partie B), ce qui contribue largement aux disparités socio-économiques dans le pays.

Par conséquent, comme le montre l'*Étude* de 2018, l'amélioration des résultats de l'enseignement dispensé à ces groupes de population est une condition essentielle pour permettre le développement des secteurs à haute technologie ou combler le retard de productivité des secteurs à la traîne, afin de réduire les fortes disparités de revenus. Conscient de ces problèmes, le gouvernement a augmenté sensiblement le budget consacré à l'éducation au cours des dernières années (Tableau 1.6). On note également des signes d'amélioration de la participation des Arabes israéliens. Par exemple, on observe une élévation notable du niveau d'instruction moyen des femmes arabes israéliennes, qui sont aujourd'hui nombreuses à étudier dans les filières scientifiques (Blass, 2017). En revanche, les évaluations internationales des résultats des jeunes israéliens de 15 ans (PISA) font apparaître d'importantes disparités parmi les jeunes, avec une concentration des élèves faibles dans certains établissements qui est plus marquée que dans d'autres pays de l'OCDE (OECD, 2019b). Le gouvernement devrait par conséquent poursuivre ses efforts d'amélioration de l'enseignement, en veillant en particulier à : (i) renforcer la qualité de l'éducation préscolaire ; (ii) réduire les disparités entre les différentes filières d'enseignement ; et (iii) améliorer la qualité des enseignants.

Graphique 1.19. Israël affiche la plus forte dispersion des compétences de la zone OCDE



1. L'indicateur de variabilité utilisé est l'intervalle interquartile (différence entre les troisième et premier quartiles) de la distribution des scores en numératie (dans l'Évaluation des compétences des adultes, PIAAC 2015). Les données relatives à la Belgique concernent la Flandre ; GBR1 désigne l'Angleterre et GBR2, l'Irlande du Nord.

2. 16-65 ans (ajusté selon l'âge)

Source : OCDE (2016), L'importance des compétences : Nouveaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes, Graphique 2.15 ; OCDE, Évaluation des compétences des adultes (PIAAC), base de données (2012 et 2015).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152533

De surcroît, le gouvernement devrait se préparer à d'éventuelles discontinuités dans la fréquentation des établissements scolaires et des universités en raison de nouvelles vagues de contaminations du virus. Chaque semaine de fermeture d'écoles entraînera une perte notable dans le développement du capital humain, avec ses implications économiques et sociales majeures à long terme. Les plans d'urgence devraient prévoir une formation pour que les enseignants et les chefs d'établissement puissent travailler à distance, le déploiement de cours en ligne à grande échelle et la mise en place et la formation de groupes spéciaux de conseillers et d'enseignants pour accompagner parents et élèves (OECD, 2020c).

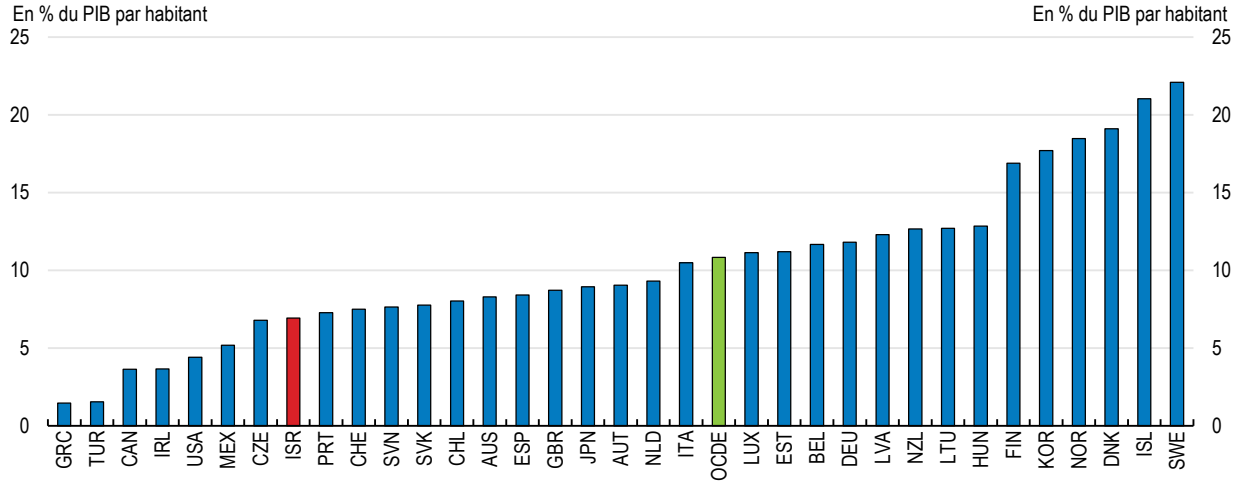
Des moyens financiers supplémentaires devraient être alloués au développement des capacités d'accueil des jeunes enfants et à l'amélioration de leur qualité, en particulier dans les régions qui affichent un retard à cet égard. Les données empiriques tendent à montrer que l'accès à une éducation et des structures d'accueil préscolaires de qualité peut avoir des effets bénéfiques importants sur le développement des enfants (OECD, 2018b). Le nombre d'enfants inscrits dans des structures publiques, qu'il s'agisse d'établissements préscolaires ou de programmes d'accueil l'après-midi, a augmenté depuis 2012-13, lorsqu'Israël a institué la scolarité obligatoire à partir de 3-4 ans. Toutefois, un cinquième des enfants arabes israéliens de cette classe d'âge n'en bénéficient toujours pas. Qui plus est, la mise en œuvre de l'enseignement préscolaire obligatoire pour les enfants âgés de 3-4 ans s'est traduite par des classes surchargées et un accueil de piètre qualité. Par ailleurs, l'accès aux centres d'accueil de jour des enfants âgés de 0 à 3 ans reste limité (Shavit et al., 2018). Malgré l'augmentation, ces dernières années, des financements alloués à la création de nouvelles structures d'accueil (Tableau 1.6), les municipalités les plus pauvres en sont toujours dépourvues. Le financement de l'éducation préscolaire par enfant est environ deux fois moins élevé que la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.20).

Tableau 1.6. Recommandations antérieures concernant l'éducation

Recommandations de la précédente *Étude*	Mesures adoptées depuis mars 2018
Augmenter les financements destinés aux établissements scolaires défavorisés. Augmenter les salaires des jeunes enseignants, de ceux qui enseignent des disciplines recherchées sur le marché du travail ou dans des établissements défavorisés.	Les financements alloués à l'éducation ont sensiblement augmenté. En mars 2018, un accord a été signé avec les syndicats d'enseignants, et les salaires des enseignants débutants ont été revus à la hausse, ce qui a contribué à réduire le fossé entre les salaires de début et de fin de carrière.
Développer encore les cours d'hébreu dans les écoles arabes.	Aucune mesure n'a été prise.
Développer les structures d'éducation et d'accueil des enfants de moins de 3 ans et les placer sous la tutelle du ministère de l'Éducation.	Les dépenses allouées au développement de nouvelles structures d'accueil ont augmenté au cours des dernières années, passant de 200 millions NIS en 2015 à près de 350 millions NIS.
Conditionner les financements accordés aux établissements haredi à l'insertion dans les cursus d'un plus grand nombre de matières fondamentales et à un renforcement du suivi et de l'évaluation des élèves.	Aucune mesure n'a été prise.
Mettre en place un processus de suivi du parcours des diplômés et publier des données et analyses de qualité sur leur devenir professionnel.	Les aides financières ont augmenté pour les filières technologiques formant des diplômés dont le marché du travail manque. Les établissements d'enseignement supérieur perçoivent en moyenne 45 000 shekels (13 000 USD) par étudiant inscrit à un programme de formation en ingénierie ou en informatique.

Graphique 1.20. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil des jeunes enfants et à l'éducation préscolaire par enfant sont peu élevées

Dépenses par enfant âgé de 0 à 5 ans, 2015[1]



1. 2016 pour l'Australie, le Mexique, la Turquie et les États-Unis ; 2017 pour le Chili, Israël et la Corée ; 2018 pour la Nouvelle-Zélande. La moyenne OCDE est calculée à partir des données de 2015 pour tous les pays pris en compte dans le graphique.
Source : OCDE, *Base de données sur les dépenses sociales*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152552

Le gouvernement devrait en outre réduire au maximum les disparités entre les différentes filières d'enseignement afin d'améliorer la qualité et la cohésion sociale. Les établissements d'enseignement primaire et secondaire sont répartis en quatre filières : les établissements juifs laïcs et juifs religieux, les établissements haredi et ceux accueillant des élèves arabophones. Les écoles religieuses et laïques accueillant les locuteurs de l'hébreu appliquent un programme d'enseignement public en hébreu défini par le ministère de l'Éducation. Les écoles haredi proposent un enseignement public religieux également dispensé en hébreu, mais avec une part plus importante consacrée aux matières religieuses. Par conséquent, de nombreux hommes parmi les Haredim ne disposent pas des compétences de base, notamment en mathématiques et en anglais. Enfin, les écoles arabes proposent le programme d'enseignement public en arabe. Comme le montre l'*Étude* de 2018, ce système contribue à creuser les écarts de résultats entre les élèves (OECD, 2018b).

L'une des solutions consiste à promouvoir la mise en place de passerelles entre les filières d'enseignement en arabe et en hébreu. Dans la filière d'enseignement arabe, il importe de proposer davantage de cours d'hébreu, les lacunes dans cette langue empêchant une parfaite intégration de la population arabe sur le marché du travail israélien (Marom, 2015). Les données empiriques tendent à montrer que les programmes pilotes encourageant les professeurs juifs à enseigner l'hébreu et d'autres matières dans les écoles arabes, et inversement, donnent des résultats probants (Schneider, 2016 ; Chapitre 2). Surtout, le gouvernement devrait promouvoir l'enseignement de l'anglais, des mathématiques, des sciences et d'autres matières profanes dans les écoles haredi, afin d'aider les diplômés à s'intégrer plus facilement sur le marché du travail. Comme évoqué dans les précédentes *Études* (OECD, 2018b ; OECD, 2016), l'enseignement des matières fondamentales devrait être renforcé dans les établissements haredi.

Le gouvernement devrait par ailleurs déployer davantage d'efforts pour développer les compétences des adultes qui sont sortis du système éducatif sans disposer de qualifications appropriées. La mise en place de programmes de formation en milieu professionnel destinés aux hommes haredi pourrait aider à parer aux pénuries de qualifications dont pâtit ce groupe de population. L'expérience internationale montre que, pour les adultes, diverses mesures de formation en milieu professionnel, dont l'apprentissage, peuvent faciliter l'intégration des groupes sociaux défavorisés sur le marché du travail (Kuczera et al., 2018).

Il existe aujourd'hui en Israël peu de solutions pour les personnes qui ne bénéficient pas d'une éducation formelle suffisante pour acquérir les compétences dont ils ont besoin sur le marché du travail. Les centres d'orientation professionnelle pour les ultra-orthodoxes tendent à axer leurs activités exclusivement sur la recherche d'emplois pour leurs clients. Ces services sont certes utiles, mais il est également nécessaire de développer les centres de formation professionnelle post-secondaire dans lesquels les adultes peuvent acquérir des compétences adaptées au marché du travail. Les responsables de ces formations devraient coopérer étroitement avec les employeurs locaux, qui devraient être associés aux structures de gouvernance et à l'élaboration du contenu des programmes et de l'évaluation des apprenants. Ces programmes devraient inclure une formation en milieu professionnel (par le biais de l'apprentissage, par exemple) dans des entreprises. L'Allemagne et la Suisse, où l'apprentissage a longtemps été centré sur les jeunes, ont commencé ces dernières années à encourager les adultes à suivre des formations en apprentissage, moyennant des aides financières et d'autres mesures de soutien comme le tutorat (Kuczera et al., 2018).

Le gouvernement devrait veiller à ce que l'enseignement soit de qualité dans les établissements défavorisés. Pour inciter de bons enseignants à travailler dans de telles écoles, certains pays de l'OCDE ajoutent à des aides financières généreuses d'autres mesures comme des classes à effectifs réduits ou l'affectation d'assistants pédagogiques en plus grand nombre (OECD, 2014 ; OECD, 2012). Les hausses de salaires devraient s'accompagner de mesures favorisant l'adoption de meilleures méthodes d'enseignement. Le gouvernement devrait renforcer les programmes de développement professionnel au cours desquels les enseignants bénéficient non seulement d'une formation adaptée, mais aussi de retours réguliers d'un enseignant principal assurant une mission de mentor. Les travaux de recherche empirique confirment que de tels programmes peuvent améliorer significativement la qualité de l'enseignement (OECD, 2009 ; Fryer, 2016).

Le gouvernement devrait en outre veiller à ce que l'offre éducative réponde aux besoins du marché du travail, en particulier à l'heure où la transformation numérique révolutionne la façon dont de nombreuses tâches sont menées à bien. Les compétences pointues en TIC deviennent de plus en plus importantes à mesure qu'un nombre croissant de professions sont liées aux nouvelles technologies. La crise liée au coronavirus pourrait bien accélérer le processus. Le gouvernement renforce ses programmes afin d'inciter davantage de jeunes à se tourner vers les filières technologiques, avec des aides financières supplémentaires pour les établissements d'enseignement supérieur et les étudiants. Au cours des dix dernières années, le nombre d'étudiants en informatique a ainsi bondi de 84 %, tandis que les sciences sociales et le droit ont vu leurs effectifs baisser d'environ 20 %. En 2018, l'ingénierie est devenue la discipline majeure la plus étudiée en Israël. De plus, le ministère de l'Éducation est parvenu ces dernières années à accroître la part des élèves du secondaire qui étudient les maths et l'anglais au plus haut niveau (leur taux est passé de 12 % à 19 %).

Ces mesures vont dans le bon sens et permettent à Israël d'améliorer sensiblement les compétences numériques. Pour renforcer ces efforts, le pays devrait également favoriser le développement des compétences numériques des enseignants, ainsi que l'utilisation accrue des TIC en milieu scolaire (Graphique 1.21). En outre, ainsi que le suggère l'*Étude* de 2018, les autorités devraient publier des données et analyses de qualité sur le devenir des diplômés sur le marché du travail. L'accès à des informations sur la situation des diplômés d'universités et d'autres établissements spécifiques sur le marché du travail aiderait les étudiants à mieux répondre aux signaux du marché du travail. La collecte et la publication d'informations sur les besoins en compétences font partie des bonnes pratiques permettant d'aligner les choix des étudiants sur les besoins du marché en main-d'œuvre (OECD, 2018b ; OECD, 2016).

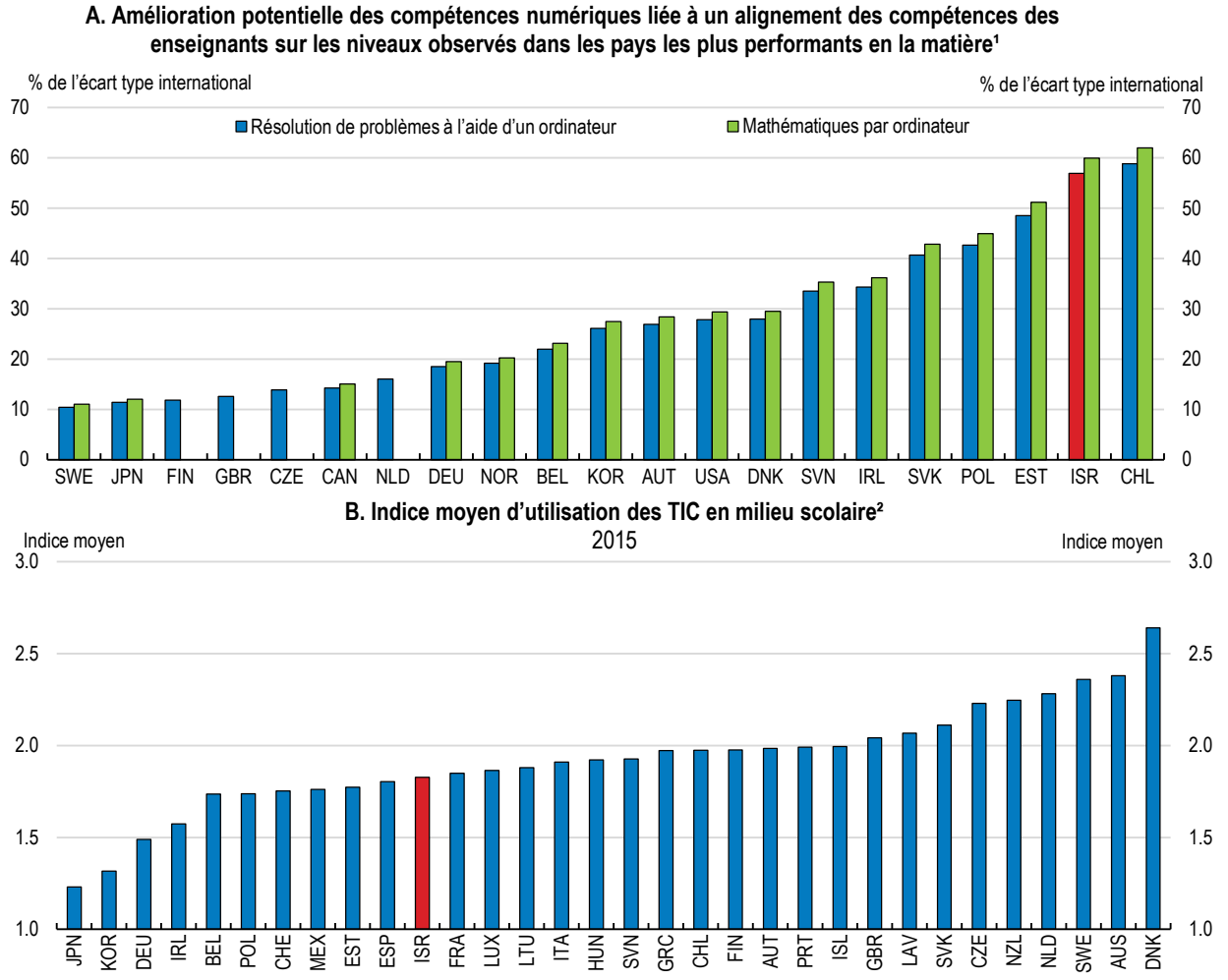
Stimuler la concurrence en améliorant la réglementation des entreprises

Il est essentiel de lever les barrières qui protègent les marchés et de promouvoir une réglementation fondée sur les meilleures pratiques pour favoriser l'investissement et l'innovation et pousser à l'adoption des technologies numériques (Sorbe et al., 2019 ; Andrews et al., 2018). Après le choc du coronavirus, il pourrait être important de favoriser la concurrence en favorisant l'entrée de nouvelles entreprises et en évitant la sortie du marché d'entreprises viables, ce qui risquerait de susciter des comportements anticoncurrentiels de la part des acteurs qui auront réussi à se maintenir sur le marché. Comme le souligne l'*Étude* de 2016 (OECD, 2016), les secteurs affichant une faible productivité en Israël sont généralement protégés de la concurrence nationale et internationale (Brand, 2018a). Les taux d'investissement y sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE (BoI, 2014 ; BoI, 2019d), ce qui freine leur capacité à adopter les nouvelles technologies.

Israël continue d'œuvrer à l'amélioration de l'environnement des entreprises, mais la réglementation dans un certain nombre de domaines demeure plus restrictive que dans d'autres pays de l'OCDE. Un comité interministériel a été créé afin d'alléger le poids de la réglementation sur les entreprises. Ces efforts ont ainsi donné lieu récemment à un allégement sensible des coûts supportés par les entreprises pour s'acquitter de leurs obligations fiscales (Chapitre 3). Pour autant, selon la dernière publication des indicateurs de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits (RMP), l'intervention d'Israël dans l'activité des entreprises, principalement du fait de l'encadrement des prix encore largement répandu, et des insuffisances dans la passation des marchés publics (voir plus haut), ainsi que les obstacles aux échanges et à l'investissement, restent à un niveau élevé (Graphique 1.22). Des freins continuent également d'entraver la concurrence dans des secteurs clés comme ceux de l'électricité, des transports (voir ci-après) et des communications électroniques. On dénombre par ailleurs au moins une grande entreprise publique dans les secteurs de la radiodiffusion, les services de messagerie, le transport ferroviaire de marchandises et la logistique. La réforme du marché de l'électricité approuvée récemment va permettre de lever certains obstacles et stimulera, à court et moyen terme, la concurrence dans le secteur de la production d'électricité.

Des efforts restent à déployer pour alléger le poids de la réglementation et renforcer la sécurité juridique pour les entreprises. Deux réformes, en 2012 et 2018, destinées à harmoniser les exigences réglementaires et simplifier les procédures d'autorisation, n'ont pas été intégralement mises en œuvre. Les coûts élevés que représentent les formalités d'obtention des permis environnementaux pourraient en outre être réduits si l'approche fragmentée qui prévaut aujourd'hui faisait place à une procédure intégrée (OECD, 2016b ; Eshet and Karni, 2016). Plus généralement, Israël pourrait adopter le principe du « consentement tacite » pour l'octroi des autorisations aux entreprises, le cas échéant, comme l'a fait le Portugal. Depuis 2016, la réalisation d'analyses d'impact de la réglementation est obligatoire pour tous les projets de loi déposés par le gouvernement, mais ne l'est pas pour ceux que soumettent les parlementaires, qui représentent pourtant plus de 40 % des textes de loi proposés (OECD, 2018d). Il conviendrait par ailleurs de renforcer la coordination interministérielle du processus de planification de la réglementation.

Graphique 1.21. D'importants progrès restent à faire pour améliorer les compétences numériques



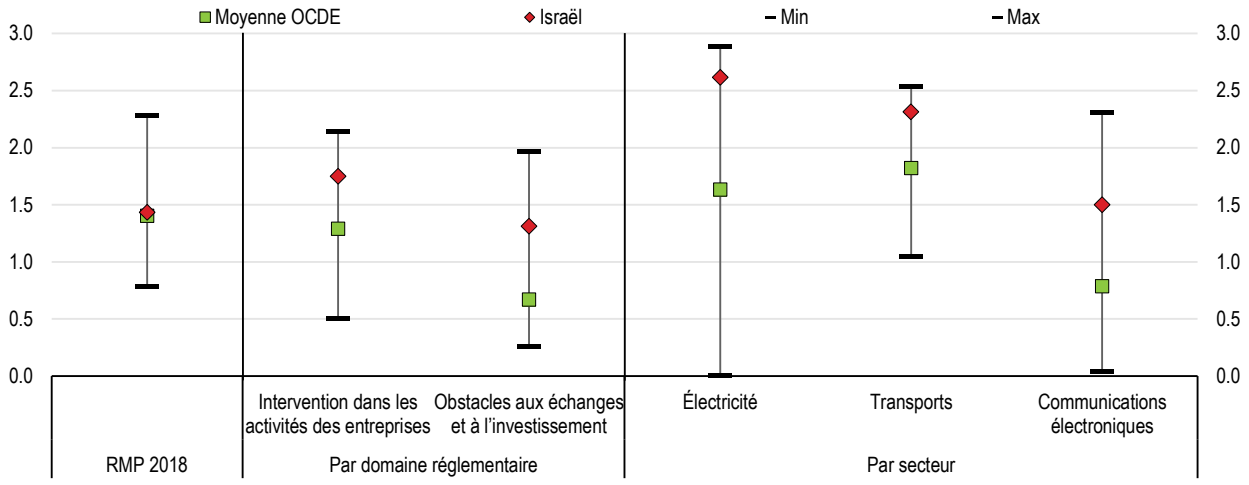
1. Calculs de l'OCDE d'après OCDE (2012) et OCDE (2015), Évaluation des compétences des adultes (PIAAC) ; et OCDE (2012), Base de données PISA 2012.

2. Le graphique représente l'indice moyen d'utilisation des TIC en milieu scolaire par pays. Cet indice mesure la fréquence à laquelle les élèves utilisent différents outils numériques, à l'école, à diverses fins : réaliser des simulations ; publier son travail sur le site web de l'établissement ; pratiquer et explorer (dans des domaines comme les langues étrangères ou les mathématiques) ; utiliser le site web ou l'intranet de l'établissement pour télécharger, charger ou consulter des contenus ; discuter en ligne à l'école ; utiliser la messagerie à l'école ; faire ses devoirs sur un ordinateur de l'école ; utiliser les ordinateurs de l'école pour travailler en groupe et communiquer avec d'autres élèves ; naviguer sur l'internet pour le travail scolaire. La fréquence d'utilisation va de « jamais ou presque jamais » (valeur 1) à « quotidiennement » (valeur 5).

Source : OCDE (2019), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2019 : Prospérer dans un monde numérique*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152571

Graphique 1.22. Des efforts restent à déployer pour améliorer la réglementation des marchés de produits



Note : La série d'indicateurs sur la réglementation des marchés de produits (RMP) est un indice composite utilisé pour évaluer dans quelle mesure les politiques favorisent ou restreignent la concurrence sur les marchés de produits où la concurrence est viable. Les scores vont de 0 à 6 et augmentent avec le niveau de restrictivité.
Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits (RMP).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152590

Les efforts déployés pour stimuler la concurrence étrangère ont permis à Israël de réaliser des progrès notables dans ce domaine (Tableau 1.7). Le gouvernement a continué d'impulser l'ouverture de l'économie en poursuivant la baisse des droits de douane et en signant de nouveaux accords de libre-échange (avec l'Ukraine), ou en étendant les accords existants (avec le Canada et les pays membres de l'AELE). Il a également continué de réduire les obstacles non tarifaires en alignant les normes relatives aux importations sur les normes internationales, en supprimant les licences spéciales d'importation pour certains produits et en réduisant les obstacles à l'importation personnelle de biens via l'internet. Pour autant, le pays reste peu ouvert à la concurrence internationale par rapport à d'autres petites économies de l'OCDE, la somme des exportations et des importations représentant environ 60 % du PIB.

Tableau 1.7. Recommandations antérieures concernant la réforme des marchés de produits

Recommandations de la précédente *Étude*	Mesures adoptées depuis mars 2018
Alléger le poids de la réglementation en s'appuyant sur des analyses d'impact de la réglementation (AIR) de qualité, fondées sur une approche concertée à l'échelle de l'administration dans son ensemble.	Un comité interministériel a été créé à cet effet et devrait publier ses recommandations en 2020.
Réduire encore les droits de douane et les obstacles non tarifaires.	La baisse des droits de douane s'est poursuivie, notamment sur les textiles et les équipements électroniques et électriques. Un comité passe en revue l'ensemble des normes relatives aux importations et réduit les écarts avec les normes internationales. Les mesures prises couvrent la facilitation des activités des laboratoires privés qui testent la conformité aux normes, la suppression des licences spéciales d'importation pour certains produits (équipements de communication sans fil ou cosmétiques, par exemple) et la réduction des obstacles réglementaires à l'importation personnelle de biens via l'internet.
Remplacer les contingents et droits de douane agricoles par des transferts directs aux agriculteurs.	En octobre 2018, le gouvernement a conclu avec les producteurs laitiers un accord prévoyant une réduction progressive des droits de douane sur les produits laitiers et des transferts directs aux agriculteurs. La législation destinée à donner corps à la réforme n'a pas encore été adoptée.
Adopter les normes de l'UE ou autres normes comparables pour les produits agricoles sensibles.	Le nombre de produits classés sensibles a été réduit.

Il serait possible d'assouplir encore les restrictions imposées par Israël sur les achats auprès de fournisseurs étrangers de biens et de services (Graphique 1.23, parties B et C). Les restrictions générales et sectorielles freinent l'arrivée de travailleurs étrangers en Israël et dissuadent les sociétés de services étrangères d'y mener des activités. Ces restrictions sont particulièrement contraignantes dans les secteurs de la construction, des services postaux et de messagerie, du transport ferroviaire de marchandises et des télécommunications. De plus, des obligations de résidence continuent de s'appliquer aux membres des conseils d'administration des entreprises israéliennes et pour l'acquisition de terrains, et la préférence est donnée aux fournisseurs locaux lors de la passation de marchés. Israël réalise par ailleurs des examens rigoureux du marché de l'emploi pour les personnes physiques souhaitant fournir des services à titre temporaire sur le territoire (OECD, 2019c). Le pays a réalisé récemment des progrès en assouplissant les règles relatives aux participations étrangères dans les entreprises de radiodiffusion hertzienne et en mettant en place une procédure d'autorisation temporaire pour les architectes et ingénieurs étrangers.

Beaucoup reste à faire également en vue de faciliter les procédures commerciales aux frontières. Par exemple, selon les données de la Banque mondiale (World Bank, 2019), il faut aux importateurs 64 heures pour se soumettre aux procédures aux frontières, contre seulement 8.5 heures en moyenne dans les pays de l'OCDE à revenu élevé. Certains axes d'amélioration se dégagent, en particulier : renforcer la coopération transfrontière entre les agences et fournir aux opérateurs davantage de certitudes sur les obligations douanières, via la mise à jour des systèmes de décisions anticipées, en augmentant par exemple la durée de validité de ces décisions. En outre, des efforts supplémentaires seraient souhaitables pour rationaliser les formalités en favorisant l'utilisation des signatures électroniques et en autorisant la circulation des biens, en particulier des denrées périssables, avant la décision finale et le paiement des droits de douane (OECD, 2018b). Ces mesures de facilitation des échanges profiteraient en particulier aux petites entreprises, pour lesquelles les coûts liés aux procédures aux frontières s'avèrent élevés (López-González and Sorescu, 2019). Le nouveau système d'informatisation des douanes (« Global Gate System »), déployé en janvier 2018, devrait aider à optimiser les procédures de dédouanement.

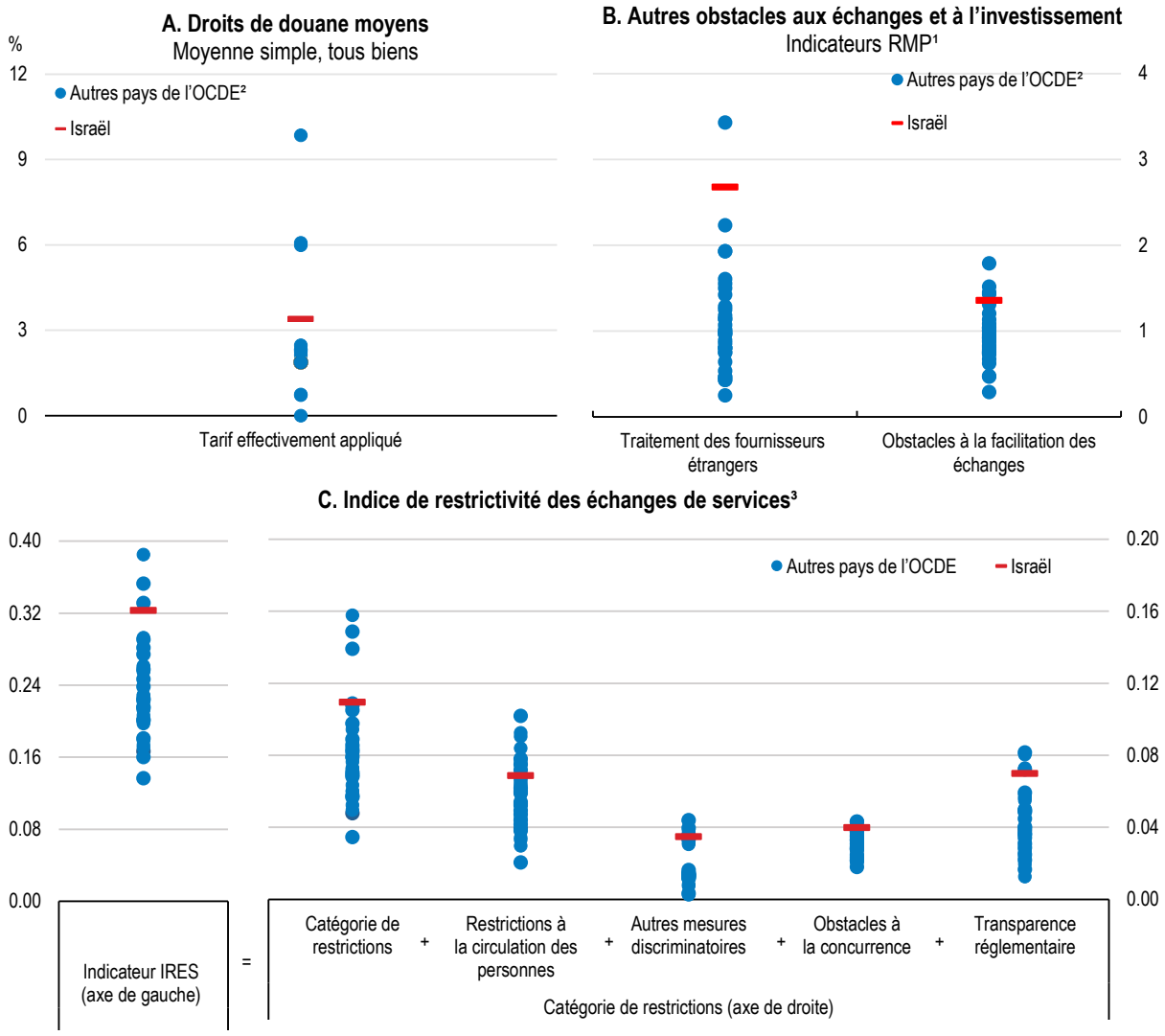
Les droits de douane et réglementations continuent de créer d'importantes distorsions dans le secteur agricole (OECD, 2019d). Malgré les réformes amorcées en 2014, la structure tarifaire qu'Israël applique aux produits agricoles reste extrêmement inégale, avec des droits très élevés – parfois prohibitifs – pour des denrées telles que les produits laitiers, les œufs et certains fruits et légumes. Si les droits de douane moyens appliqués en Israël au titre de la NPF sur les produits agricoles (définition de l'OMC) sont passés de 27.7 % en 2012 à 19.1 % en 2018, ils n'en restent pas moins très supérieurs aux taux moyens appliqués aux produits non agricoles (WTO, 2018).

Des barrières non tarifaires onéreuses demeurent en outre pour certains produits et sont susceptibles de limiter les approvisionnements en produits étrangers. Israël impose que les importations de bœuf, de volaille et de viande de mouton soient certifiées casher, et d'autres produits agroalimentaires non casher sont rarement acceptés par les circuits de commercialisation locaux. Le système de certification casher pour les entreprises pourrait être amélioré afin de limiter les restrictions qu'il induit sur les prix et la concurrence. Le système manque de transparence, les relations financières directes entre les autorités de contrôle et les entreprises contrôlées créent des conflits d'intérêts et il convient de mieux respecter les différents niveaux de certification exigés par les consommateurs et les entreprises. Les autorités ont reconnu la nécessité de s'atteler à ces questions et de rationaliser le monopole que l'État exerce sur la certification casher (Bennett, 2014). Toutefois, elles pourraient également envisager de réduire le rôle de l'État dans la certification casher, autoriser les systèmes privés gérés par les organisations religieuses, comme c'est le cas aux États-Unis (Lytton and Talias, 2014), et réglementer le système des autorités de contrôle (Philber, 2018).

Les autorités ont signé en octobre 2018 un accord avec les agriculteurs en vue de mener une réforme complète du secteur laitier. La réforme prévoit notamment une réduction des prix indicatifs, des baisses supplémentaires des droits de douane, des aides aux agriculteurs qui cessent la production laitière et des

subventions en faveur d'une production plus efficiente. Le processus de réforme de l'agriculture devrait se poursuivre avec le remplacement des contingents, des prix garantis et des droits de douane par des paiements directs aux agriculteurs, de façon à éviter les distorsions de marché. Le système de droits sur les produits agricoles devrait également être simplifié en évitant les droits non ad valorem (OECD, 2019d). Comme le recommandait l'*Étude* de 2016, l'application des règles sanitaires de l'UE, jusqu'à présent limitée aux produits non sensibles, devrait être élargie aux produits « sensibles » – comme les produits laitiers, les œufs et la viande – qui représentent plus de la moitié du total des produits alimentaires importés

Graphique 1.23. Les obstacles à l'ouverture au commerce extérieur et à l'investissement étranger sont élevés



1. La série d'indicateurs sur la réglementation des marchés de produits (RMP) – dont font partie les indicateurs relatifs au traitement des fournisseurs étrangers et aux obstacles à la facilitation des échanges, présentés dans la partie B du graphique – est un indice composite utilisé pour évaluer dans quelle mesure les politiques favorisent ou restreignent la concurrence sur les marchés de produits où la concurrence est viable. Les scores vont de 0 à 6 et augmentent avec le niveau de restrictivité.
2. À l'exception de l'Estonie et des États-Unis, qui ne figurent pas dans la base de données des indicateurs RMP.
3. Les valeurs de l'indice de restrictivité des échanges de services (IRES) vont de 0 (niveau le moins restrictif) à 1 (niveau le plus restrictif).
Source : OCDE, *Base de données sur la réglementation des marchés de produits* ; OCDE, *Base de données de l'indice de restrictivité des échanges de services*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152609

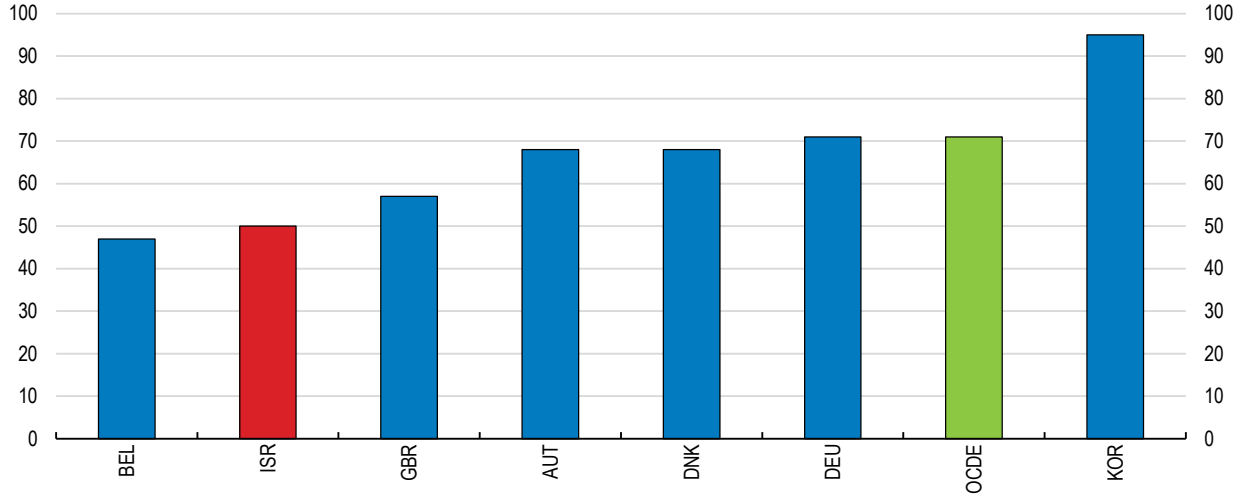
Améliorer les infrastructures et leur gouvernance

Disposer d'infrastructures fonctionnant de manière satisfaisante est une condition essentielle pour favoriser la croissance de la productivité et peut faciliter la reprise en accélérant la transition vers des emplois nouveaux et plus productifs. Les avantages d'investissements efficients dans les infrastructures vont bien au-delà de la simple accumulation de capital. De fait, des infrastructures de qualité contribuent à faciliter les échanges, renforcer l'intégration des marchés et la concurrence, et favoriser la diffusion des idées et des innovations. Les avantages qu'Israël pourrait tirer de l'amélioration des infrastructures sont estimés à environ 6 % du PIB d'ici à 2065 (Argov and Tsur, 2019). De plus, le fait de permettre aux groupes défavorisés d'accéder aux possibilités d'emploi et aux services publics peut aider à réduire les inégalités de revenus et favoriser la croissance inclusive (Chapitre 2).

Pour ce qui est des infrastructures de transport, Israël accuse un retard important par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, comme exposé en détail dans la précédente *Étude* (OECD, 2018b). Leur niveau actuel ne permet pas de répondre à la demande de l'économie en pleine expansion. De fait, la population et l'emploi ont progressé à un rythme soutenu, avec de fortes augmentations du nombre de véhicules par habitant (qui a progressé de plus de 50 % depuis 1998). Or, les investissements dans les infrastructures routières et les transports publics en pourcentage du PIB sont restés relativement stables au cours des deux dernières décennies, et le stock d'infrastructures de base est très en deçà de la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.24). Par conséquent, les chiffres de la congestion routière sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Tel-Aviv se classe désormais au quatrième rang des villes les plus encombrées de l'OCDE (TomTom, 2019), avec à la clé des incidences néfastes sur la productivité et le bien-être. Les temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail ont augmenté d'un tiers depuis 2005 (BoI, 2017).

Graphique 1.24. Israël affiche un retard important de son stock d'infrastructures de base par rapport aux autres pays

Stock total d'infrastructures de base, 2015 (en pourcentage du PIB)



Source : Bureau du Comptable général, ministère des Finances, FIT ; GWI ; IHS Global Insight ; Analyse McKinsey Global Institute ; Chemins de fer israéliens ; Autorité aéroportuaire d'Israël.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152628

Par conséquent, il faudrait que le gouvernement investisse davantage dans les infrastructures, en particulier dans les transports publics. Les investissements dans ce secteur ont augmenté au cours des dernières années à la faveur de projets de grande envergure, comme la ligne ferroviaire reliant Tel-Aviv à Jérusalem et la ligne rouge de métro léger à Tel-Aviv (Tableau 1.8). Pour autant, le pays continue d'accuser un retard important en matière d'infrastructures.

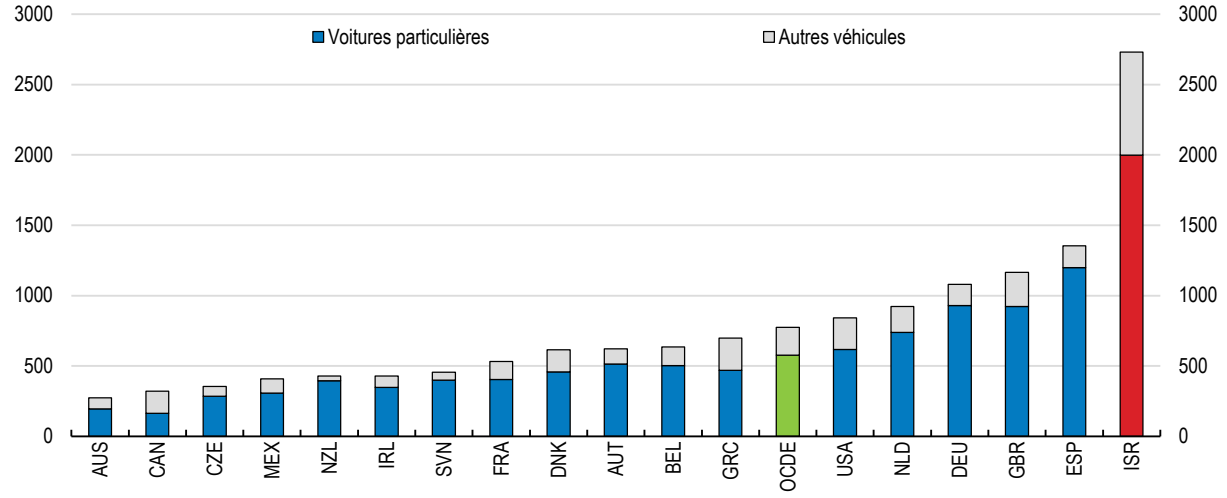
Le gouvernement devrait instaurer des péages de décongestion, qui pourraient aider à financer les transports publics, réduire les problèmes d'encombrements routiers et améliorer la qualité de l'air et la santé publique. L'intensité du trafic routier, exprimée en véhicules-kilomètres parcourus par kilomètre de réseau routier, est bien plus élevée que dans les autres pays de l'OCDE (Graphique 1.25). Plusieurs autres pays de l'OCDE ont mis en place des péages de décongestion, tout en améliorant dans le même temps les transports publics. À Milan et à Londres, par exemple, les recettes de ces péages servent à financer l'amélioration des transports publics – augmentation de la fréquence des bus, mesures à long terme telles que l'extension du réseau de métro, ou encore mesures visant à promouvoir les services de mobilité durable (OECD, 2019e). Israël devrait instaurer des péages de décongestion à Tel-Aviv, qui concentre, selon les estimations, 60 % environ des coûts de congestion du pays, et adopter des technologies de surveillance par GPS, qui devraient ouvrir la voie à des gains d'efficience notables en permettant une grande souplesse de tarification (OECD, 2019e).

Tableau 1.8. Recommandations antérieures concernant les infrastructures

Recommandations de la précédente *Étude*	Mesures adoptées depuis mars 2018
Accroître les ressources budgétaires consacrées aux infrastructures. Recourir à des partenariats public-privé, notamment dans le domaine des transports publics, à l'issue d'une répartition prudente et claire de leurs risques.	Les investissements dans les transports publics ont augmenté au cours des dernières années à la faveur de projets d'infrastructure de grande envergure, comme la ligne ferroviaire reliant Tel-Aviv à Jérusalem et la ligne rouge de métro léger à Tel-Aviv. Dans le cadre du projet *Hanetivim Hamehirim* mené par le ministère des Transports, des opérateurs privés assurent des services de navettes entre les parcs de stationnement et les quartiers d'affaires en centre-ville, financés par les redevances et péages routiers.
Promouvoir l'installation de péages routiers et de compteurs électriques intelligents pour favoriser le financement des infrastructures par les utilisateurs.	De nouveaux grands projets de routes et tunnels à péage et quatre projets de métro léger ont été lancés en 2019.
Prévoir la publication systématique d'analyses coûts-avantages des projets, et obliger les pouvoirs publics à justifier leurs choix.	Le ministère de l'Énergie publie des analyses coûts-avantages et prévoit de publier un guide méthodologique pour la réalisation d'analyses de ce type dans le secteur de la production d'énergie l'année prochaine.
Favoriser une utilisation plus efficiente des infrastructures en améliorant leur réglementation. En particulier, ouvrir à la concurrence la gestion des aéroports.	Aucune mesure n'a été prise.

Graphique 1.25. L'intensité du trafic est élevée en Israël

Intensité du trafic routier par longueur de réseau, en milliers de véhicules-kilomètres parcourus/kilomètre, 2014 ou dernière année connue



Source : OCDE (2015), *Panorama de l'environnement 2015 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152647

Certains projets d'infrastructure peuvent être financés par le biais de partenariats public-privé (PPP), ainsi que le suggérait la précédente *Étude* (OECD, 2018b). Pour autant, les PPP peuvent faire peser des risques sur les finances publiques, dans la mesure où ils représentent des dettes pour les administrations publiques. Pour limiter ces risques, les procédures de gestion doivent être conformes aux meilleures pratiques tirées de l'expérience internationale et nationale, en confiant par exemple la supervision et la gestion de ces contrats à un organisme public unique (OECD, 2018b). Le Royaume-Uni dispose d'un système de PPP qui a fait ses preuves. Pour garantir la transparence du système, le secteur privé doit fournir des informations sur les rendements attendus et réels des mises de fonds. Une étape supplémentaire consisterait à publier des évaluations quantitatives comparant la rentabilité des PPP à celle de mécanismes alternatifs, conformément aux Principes de l'OCDE applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé (Pisu et al, 2015 ; OECD, 2014). En règle générale, les efforts déployés pour porter la gouvernance des infrastructures et la réglementation connexe au niveau des pays de l'OCDE les plus performants dans ce domaine pourraient ouvrir la voie à des gains de productivité notables (Graphique 1.26).

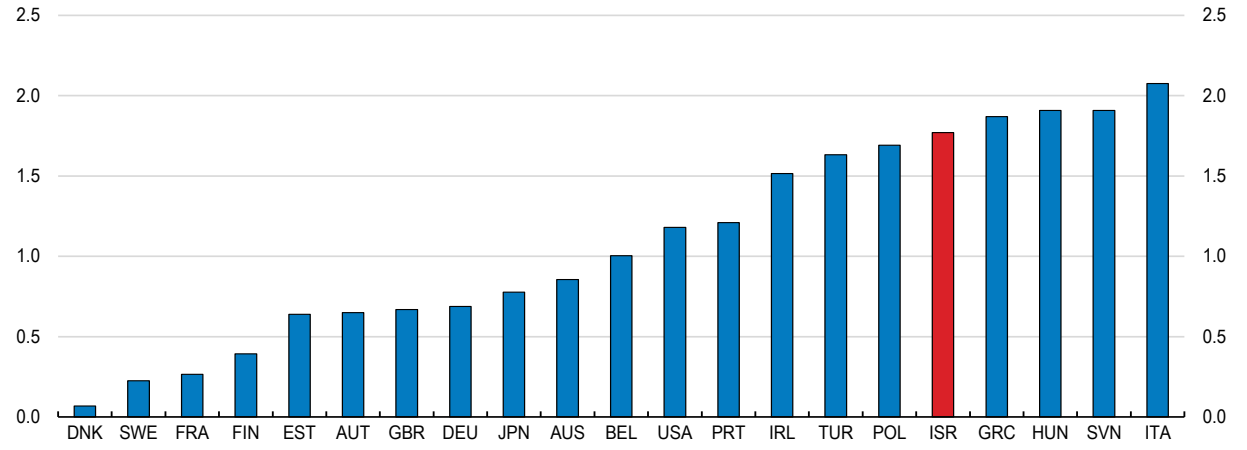
Il conviendrait par ailleurs d'améliorer la coordination entre l'administration centrale et les autorités locales (Graphique 1.27). Les projets de grande envergure doivent être approuvés par les autorités locales de la juridiction dans laquelle ils sont menés. Ce qui donne souvent lieu à de longues négociations qui ralentissent la réalisation des projets, d'autant plus que les autorités locales visent avant tout la satisfaction de leurs propres besoins. Les données empiriques tendent à montrer qu'un manque de coordination compromet sérieusement les retombées des investissements en infrastructure (Demmou and Franco, 2020).

Le gouvernement pourrait mettre en place des régies de transports métropolitains, qui pourraient aider à promouvoir les solutions de transport public répondant aux besoins nationaux et locaux. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'une meilleure coordination de la gestion des transports publics dans les zones métropolitaines peut constituer un levier important d'amélioration de la croissance et du bien-être (OECD, 2015b). Cela supposerait de transférer une partie des compétences et des financements alloués aux échelons inférieurs des administrations locales vers de nouveaux organes métropolitains compétents en matière de planification stratégique et responsables de la planification intégrée de l'utilisation des sols et des transports (Chapitre 2).

Des gains d'efficience pourraient être dégagés en favorisant la concurrence dans le secteur des transports publics. La réglementation du marché des transports en Israël est plus stricte que dans d'autres pays. La réglementation du secteur ferroviaire est l'une des plus restrictives de la zone OCDE. L'existence d'un monopole d'État légal dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises, conjuguée à des droits de transit extrêmement limités pour les fournisseurs étrangers, contribue à fermer le marché aux échanges et aux investissements internationaux. Le marché des services de bus, qui était contrôlé par le passé par deux monopoles, a été progressivement ouvert à une plus grande concurrence, de 2000 à 2014. Cette concurrence accrue s'est traduite par des réductions de prix, une augmentation de la fréquentation et une amélioration de la qualité de service (Ida and Talit, 2017a). Toutefois, l'accès n'est ouvert qu'à seulement la moitié du marché global.

Graphique 1.26. Israël aurait beaucoup à gagner à améliorer la gouvernance des infrastructures

Gains de productivité obtenus en portant les normes de gouvernance des infrastructures au niveau de celles des pays les plus performants en la matière, en %

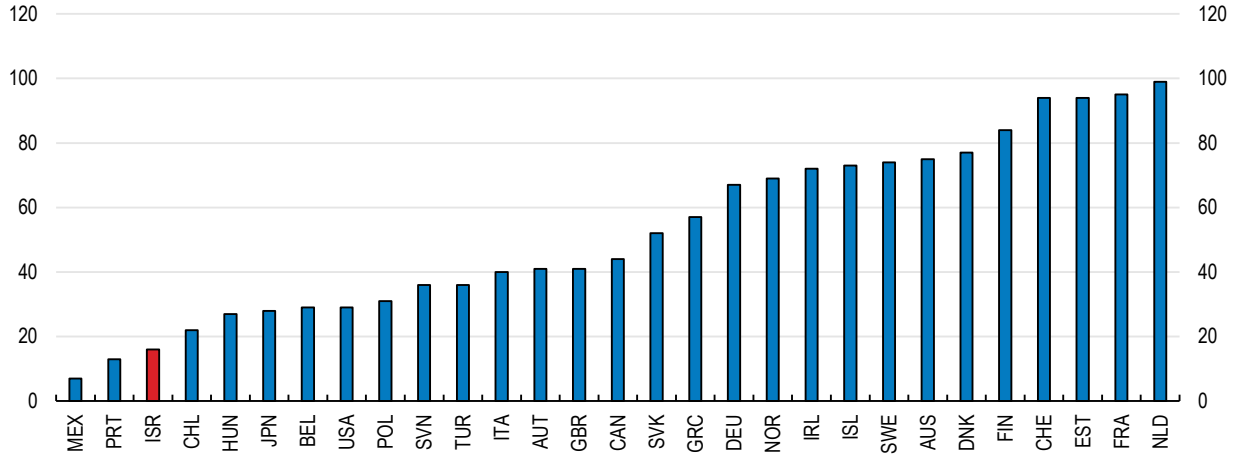


Source : L. Demmou et G. Franco (2020), « Do sound infrastructure and regulation affect productivity growth? New insights from firm level data », OCDE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152666

Graphique 1.27. La coordination de la gouvernance des infrastructures aux différents niveaux des administrations reste faible

Gouvernance des infrastructures, indice de coordination (indice bas = faible coordination)



Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de Hertie Business School.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152685

Harmoniser les règles du jeu entre les secteurs

Il est essentiel de réduire les distorsions entre les secteurs pour que l'utilisation des facteurs de production soit la plus productive possible. Comme évoqué dans le Chapitre 3, le gouvernement apporte un soutien non négligeable aux entreprises compétitives à l'international et à celles du secteur des hautes technologies. Les entreprises concernées bénéficient de taux d'imposition de leurs revenus extrêmement réduits (les taux effectifs étant compris dans une fourchette de 5 à 16 %, alors que le taux légal de l'impôt sur les sociétés est de 23 %). À cela s'ajoutent des aides à l'investissement dans les zones périphériques. Israël étant une petite économie ouverte dotée d'un important secteur des hautes technologies, le pays est particulièrement exposé à la mobilité des capitaux et le régime applicable a peut-être contribué à attirer l'IDE. En revanche, on manque d'éléments pour déterminer si le traitement préférentiel donne lieu à des gains de productivité dans les entreprises bénéficiaires et, par ricochet, à l'échelle de toute l'économie. À l'inverse, il pourrait entraver l'allocation optimale des facteurs de production entre les secteurs (Hercowitz and Lifschitz, 2016 ; Zimring and Moav, 2016 ; BoI, 2019d) et altérer la capacité des secteurs tournés vers le marché intérieur d'attirer les investissements et les compétences. De plus, les incitations fiscales en faveur de secteurs d'activité ou localisations géographiques spécifiques peuvent générer un risque de planification fiscale et de captation réglementaire, et faire augmenter les coûts d'administration de l'impôt. Le gouvernement devrait par conséquent évaluer minutieusement le régime d'allégements fiscaux afin de mieux cibler le dispositif de manière à ce qu'il soit synonyme d'avantages nets pour la société. Cela pourrait permettre d'élargir la base d'imposition et de continuer de réduire le taux légal de l'impôt sur le revenu des sociétés ou d'alléger la taxe foncière des entreprises, avec à la clé des retombées positives sur l'ensemble de l'économie.

Des efforts pourraient par ailleurs être déployés pour rééquilibrer le soutien à l'innovation (Chapitre 3). Le financement public des activités de R-D peut contribuer à réduire les coûts d'adoption des nouvelles technologies et idées et, par là même, accélérer la diffusion des technologies (Berlingieri et al., 2018). L'aide publique directe à la R-D en Israël (subventions et marchés publics) est considérable, mais profite essentiellement à une poignée de secteurs – la fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques, la programmation et les services de conseil en informatique, et la R-D scientifique représentant 80 % du total de la R-D des entreprises financée par l'État. Le gouvernement devrait continuer d'étendre les programmes de subventions ciblés, destinés à soutenir les entreprises dans des secteurs à la traîne ou à favoriser l'adoption des technologies, et envisager de remplacer le régime actuel axé sur un taux préférentiel d'imposition des revenus de la propriété intellectuelle par un système plus large de crédits d'impôt pour les dépenses de R-D. Les avantages des régimes préférentiels et autres instruments comparables applicables aux revenus de la propriété intellectuelle tendent à échoir avant tout aux grandes entreprises multinationales, qui détiennent la majeure partie de la propriété intellectuelle (Appelt et al., 2016). Les mesures axées sur les dépenses soutiennent directement le financement de la R-D et aident par conséquent à surmonter les difficultés liées à l'obtention de financements externes, un aspect particulièrement important pour les entreprises jeunes et de taille modeste. Pour éviter de favoriser démesurément les acteurs historiques, les avantages fiscaux devraient inclure des dispositions de report en avant ou de remboursement de trop-perçu. Enfin, les incitations fiscales pourraient également dépasser le cadre de la R-D pour cibler plus largement les activités d'innovation, et élargir les dépenses éligibles aux activités de formation, aux investissements dans les TIC ou à l'acquisition de propriété intellectuelle, par exemple.

Israël aurait à gagner d'une montée en puissance de ses initiatives pour renforcer la cohésion sociale

La crise du COVID-19 pourrait ruiner certains des gains obtenus récemment en termes d'emploi et aggraver les inégalités et la pauvreté

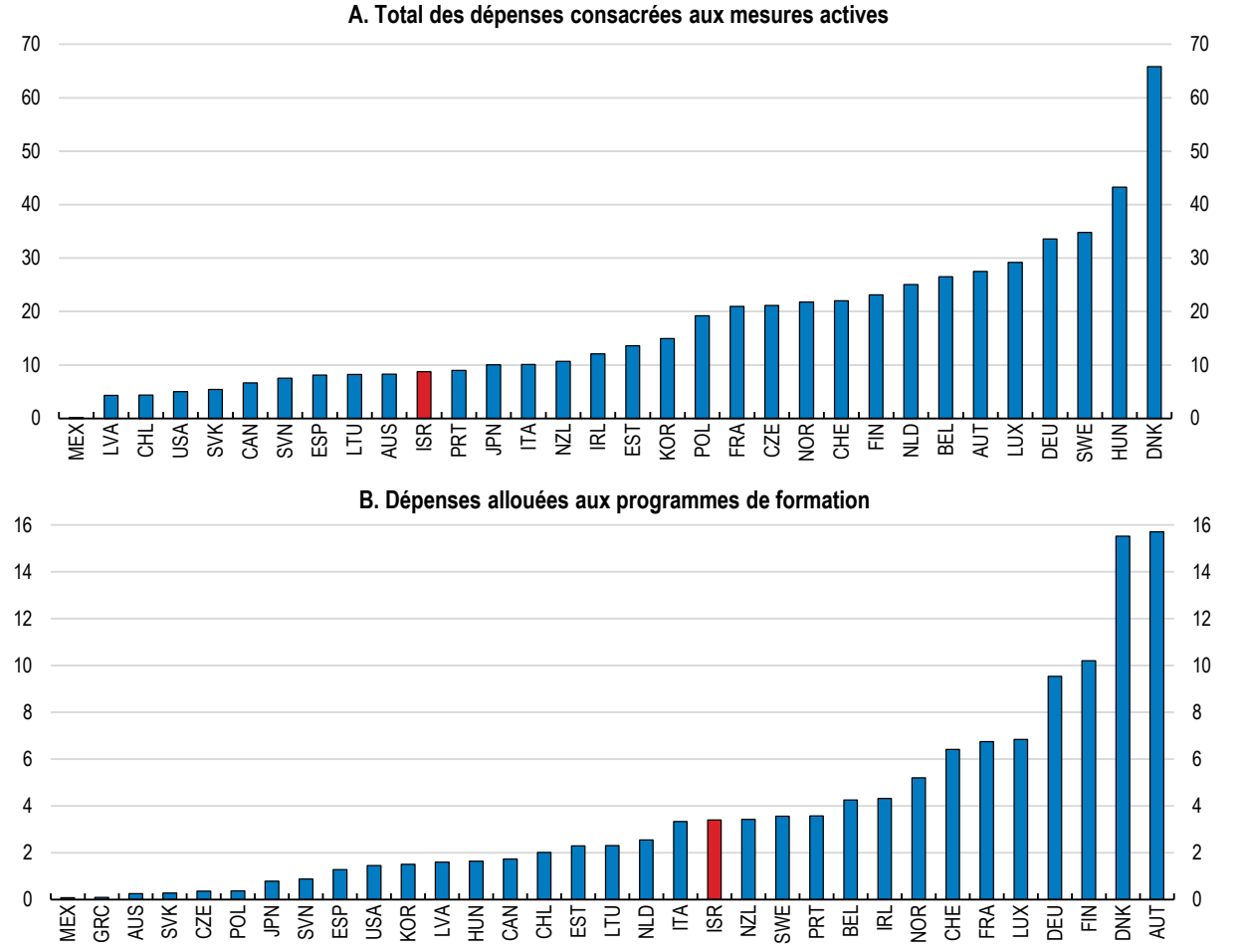
Le marché du travail s'est sensiblement fragilisé depuis le début de la crise liée au COVID-19. Pour amortir les pertes de revenus encourues, le gouvernement a agi rapidement en élargissant les critères permettant de bénéficier des prestations de chômage, notamment aux salariés se retrouvant en congé sans solde. Au plus fort du confinement en avril, les demandes d'indemnisation du chômage sont montées en flèche à plus d'un million, soit un quart de la population active. De nombreux actifs sont retournés au travail depuis la réouverture des entreprises. Le processus s'est vu facilité par une nouvelle aide des pouvoirs publics en faveur des entreprises qui réembauchent des travailleurs licenciés. Cela étant, la sévérité de la crise a vu se pérenniser une partie des licenciements temporaires, et le taux de chômage reste élevé. Selon des analyses du ministère des Finances (MoF, 2020), il apparaît que la crise actuelle touche à la fois la main-d'œuvre peu qualifiée et les diplômés de l'enseignement supérieur. Les jeunes, qui représentent un cinquième des nouveaux demandeurs d'emploi, sont un sujet particulier de préoccupation en raison de l'empreinte durablement négative que cette situation peut laisser sur leur devenir sur le marché du travail (Bell and Blanchflower, 2011 ; Helbling and Sacchi, 2014).

Le gouvernement devrait accroître le rôle des politiques d'activation du marché du travail pour encourager un redéploiement optimal de la main-d'œuvre à partir des secteurs en proie à une demande en berne et pour réduire les inégalités et la pauvreté. La crise pourrait accélérer une restructuration de l'économie, obligeant les salariés licenciés à rechercher un nouvel emploi pouvant se situer dans un secteur différent et nécessiter d'autres qualifications. Il faudrait alors se concentrer fermement sur des initiatives de reconversion et sur l'aide à la recherche d'emploi. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail restent faibles par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE (Graphique 1.28). Dans la majorité des pays de l'OCDE, le service public de l'emploi (SPE) a multiplié les possibilités de se former en ligne, l'offre de formations en face à face ayant dû être suspendue très vite après la mise en place des mesures de confinement. Au Danemark, la législation a même été modifiée pour que les communes soient désormais habilitées à proposer de nouveaux programmes de qualification via le numérique. En France, plus de 150 formations sont désormais accessibles en ligne et en Suède, une partie des financements supplémentaires a été allouée au SPE pour renforcer l'enseignement à distance et les programmes de formation sur internet.

Israël a déjà lancé plusieurs programmes pilotes visant à améliorer les débouchés des chômeurs sur le marché du travail, plus précisément en renforçant leur capacité à trouver et conserver un emploi, grâce notamment à l'aide à la recherche d'emploi et à la reconversion. L'évaluation de ces programmes pilotes met en évidence une hausse des taux d'emploi et des revenus du travail des participants et une baisse des prestations sociales versées (Larom and Lifshitz, 2018). Il conviendrait de développer ces programmes à l'échelon national. Par ailleurs, il faudrait mettre davantage l'accent sur les programmes de formation (Tableau 1.9). Jusqu'à présent, l'action menée par les pouvoirs publics visait plus à soutenir l'emploi qu'à améliorer la qualité des emplois et les salaires. Seules quelques agences du service public de l'emploi en Israël proposent aux chômeurs une formation aux compétences de base et aux savoirs fondamentaux avant leur placement (OECD, 2018b). Il peut être utile d'établir le profil des demandeurs d'emploi afin de déterminer leurs besoins et de proposer des formations dans les domaines très demandés. En Italie, le profilage est utilisé pour fixer le montant des chèques-formation. En Autriche, le SPE prend à sa charge le coût des programmes de formation et les coûts annexes pour les chômeurs et les bas salaires, de manière à ce que les obstacles financiers ne les empêchent pas de se former.

Graphique 1.28. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail sont comparativement faibles

Par chômeur, % du PIB par habitant, 2017



Note : 2015 pour l'Italie et 2016 pour la Nouvelle-Zélande.
Source : OCDE, Base de données sur les programmes du marché du travail ; Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152704

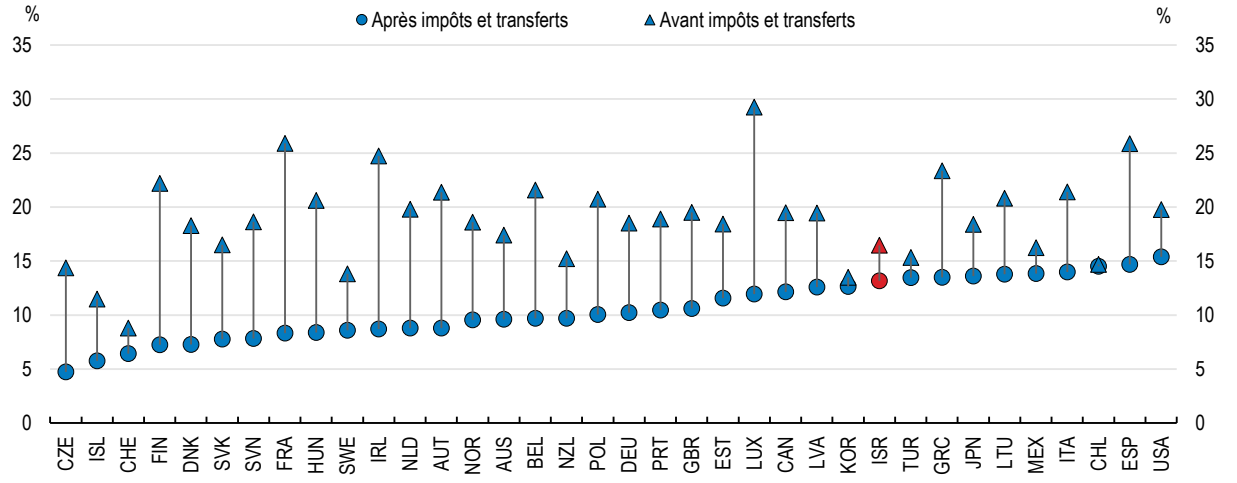
À plus long terme, il conviendrait de renforcer l'évaluation des programmes actifs du marché du travail. Comme proposé dans l'*Étude* précédente (OECD, 2018b), il faudrait créer un organisme chargé de suivre et d'évaluer l'impact net des programmes sur les résultats des participants en matière d'emploi et de revenu, sur le modèle du WhatWorks Centre for Local Economic Growth mis en place au Royaume-Uni pour promouvoir l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques à partir de données factuelles (OECD, 2018b).

Des mesures plus vigoureuses s'imposent également pour répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables, de même qu'une intensification des efforts déployés pour réduire la pauvreté. Dans ce domaine, l'action menée par les pouvoirs publics, ces dix dernières années, consiste essentiellement à promouvoir l'emploi comme outil au service de la lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à diminuer les prestations susceptibles de nuire aux incitations à travailler, surtout parmi les Haredim, qui attachent une grande importance au temps consacré à l'étude de la religion, et les Arabes israéliens, dont la culture peut ériger des barrières face au travail des femmes (OECD, 2018b ; Yashiv and Kasir, 2013). Toutefois, avant même la pandémie de coronavirus, cette politique avait été en partie infléchie. Depuis 2015, les réductions

sur le coût de la garde des enfants ne sont plus réservées aux seules familles où les deux parents travaillent, les transferts ont été revus à la hausse pour les familles de ceux qui suivent des études religieuses (*yeshiva* et kollels), et une aide financière est proposée aux élèves des écoles talmudiques qui sont dans le besoin (BoI, 2019a). Pour autant, le taux de pauvreté en Israël reste parmi les plus élevés de l'OCDE (Graphique 1.29).

Graphique 1.29. Les taux de pauvreté sont élevés

Taux de pauvreté pour un seuil de pauvreté à 50 %, population d'âge actif, 2017 ou dernière année connue



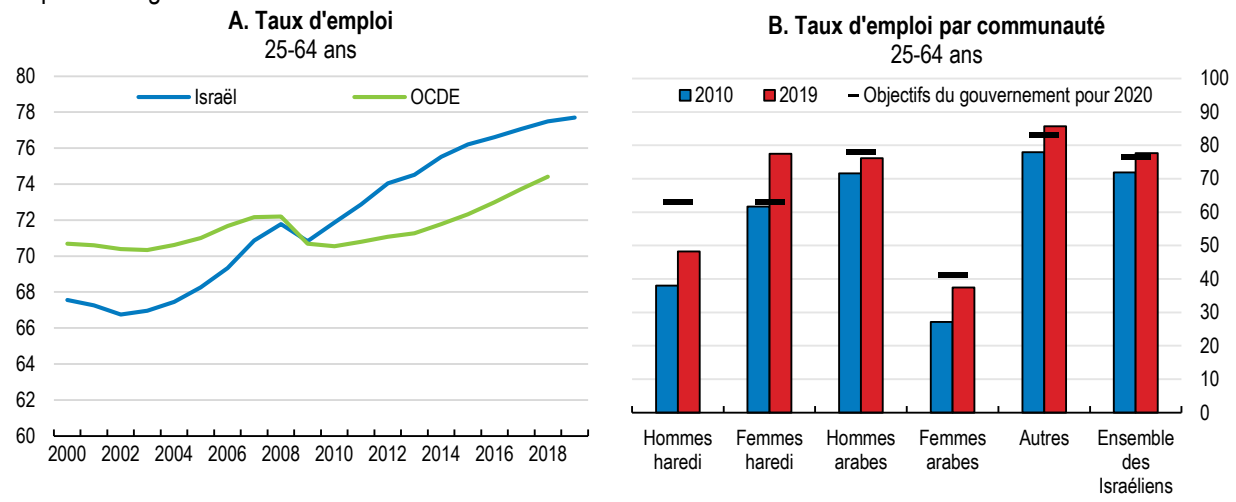
Note : Pourcentage de personnes vivant avec moins de 50 % du revenu disponible équivalent médian. Données de 2018 pour l'Australie et Israël.
Source : OCDE, *Base de données sur la distribution des revenus*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152723

Les données disponibles donnent à penser que la stratégie d'Israël, axée sur la promotion de l'emploi et le maintien des transferts à un niveau bas, est payante, comme en témoigne la nette progression des taux d'emploi des groupes ayant de faibles liens avec le marché du travail (Graphique 1.30 ; BoI, 2017). Cette stratégie, couplée à des revalorisations du salaire minimum, a contribué à réduire les inégalités. Les inégalités, telles que mesurées par le coefficient de Gini, ont ainsi atteint leur plus bas niveau depuis 1997. Le taux d'emploi des hommes chez les Arabes israéliens et des femmes haredi a déjà atteint l'objectif défini pour 2020, tandis que celui des femmes arabes israéliennes s'en approche. Cependant, la progression du taux d'emploi des hommes parmi les Haredim a ralenti dernièrement, et il demeure nettement inférieur à celui du reste de la population.

Graphique 1.30. En dépit des progrès considérables accomplis sur le front de l'emploi en Israël, certaines catégories de population accusent toujours un retard important

En pourcentage



Source : OCDE, *Base de données des statistiques de la population active* ; Bureau central des statistiques (BCS) d'Israël ; et Banque d'Israël, Bank of Israel Annual Report for 2019, Welfare and Social Policy Issues, Table 2.

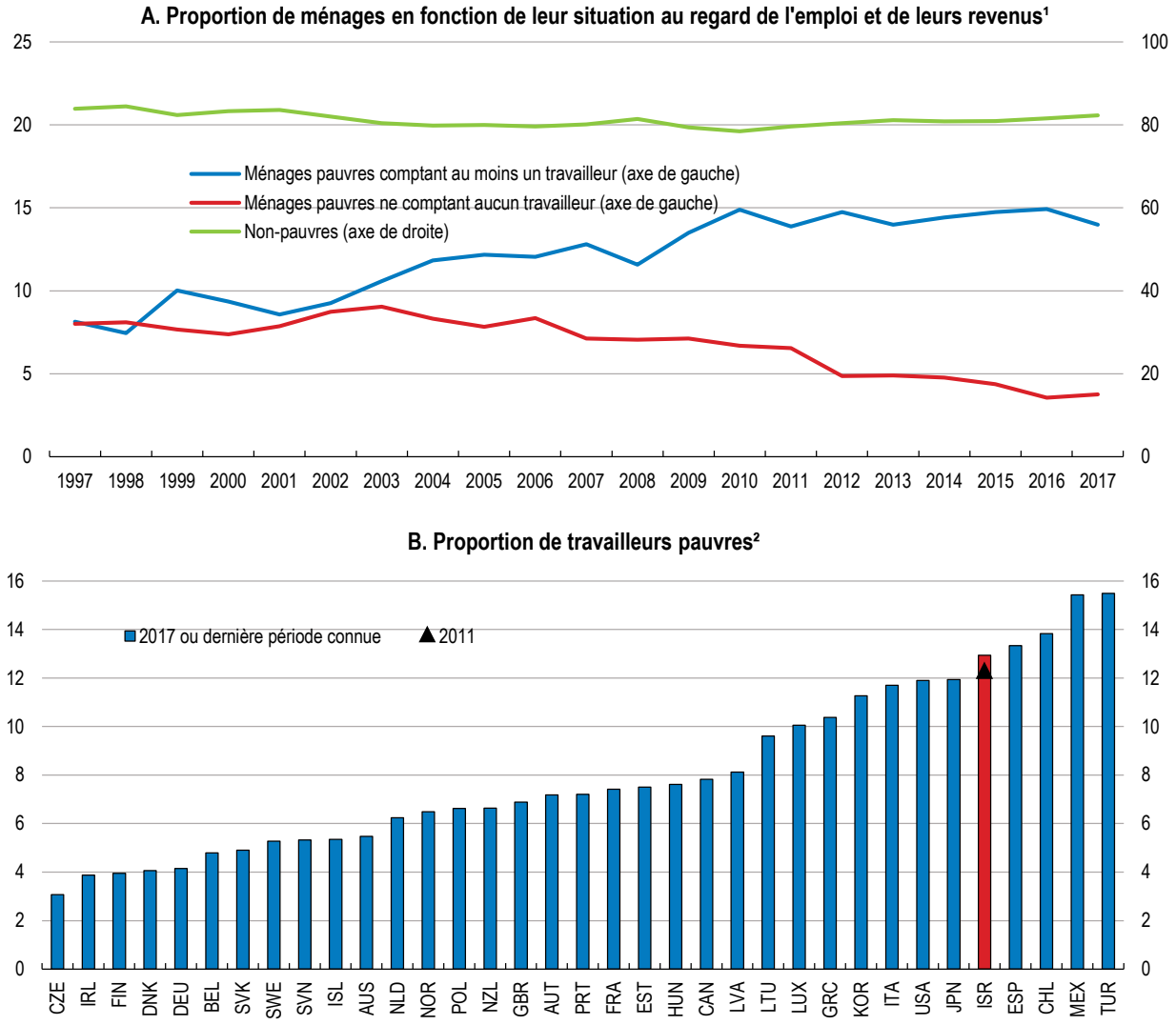
StatLink https://doi.org/10.1787/888934152742

Si l'augmentation du taux d'activité des populations ayant traditionnellement des liens ténus avec le marché du travail a considérablement résorbé les disparités entre les ménages en termes d'emploi, les revenus du travail n'ont pas suffi à amorcer un recul sensible de la pauvreté, qui reste comparativement élevée. Le taux de pauvreté n'a enregistré qu'un léger repli, sous l'effet d'une forte hausse du nombre de travailleurs pauvres (Graphique 1.31). Une grande partie des travailleurs restent prisonniers d'emplois de piètre qualité qui ne leur offrent pas la possibilité de travailler plus et sont mal rémunérés, et n'ont que très peu d'autres sources de revenus (OECD, 2018b). Ces travailleurs se distinguent également par leur perception de la sécurité de l'emploi, puisqu'ils craignent davantage que les autres de perdre leur emploi et de ne pas réussir à en trouver un autre à un salaire comparable (BoI, 2017). Plus inquiétant, les travailleurs pauvres et les personnes en marge du marché du travail se concentrent dans certaines communautés, en particulier les Arabes israéliens et les Haredim, où le taux de pauvreté continue d'avoisiner 50 %. Des obstacles géographiques et socio-culturels, mais aussi liés à la formation et à la santé, freinent l'intégration de ces ménages (voir Chapitre 2).

Comme expliqué en détail au chapitre 3, pour lutter contre la pauvreté tout en préservant de fortes incitations au travail, le gouvernement devrait renforcer encore l'impôt négatif sur le revenu. En Israël, le crédit d'impôt sur les revenus d'activité est une mesure de redistribution efficace qui a de nets effets positifs sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés (BoI, 2015b ; MoF, 2017c ; Brender and Strawczynski, 2019). Depuis sa création en 2008, ce crédit d'impôt a été étendu progressivement, pour la dernière fois en 2017 dans le cadre du programme d'aide aux familles (*Neto Mishpaha*) (Encadré 1.3). Il ne serait pas particulièrement coûteux de l'étendre davantage, étant donné que son coût budgétaire total (dernières mesures comprises) ne s'élève qu'à 0.16 % du PIB (IMF, 2018). Les dépenses consacrées à des dispositifs comparables aux États-Unis et au Royaume-Uni sont beaucoup plus élevées (à 0.4-0.5 % du PIB).

Graphique 1.31. Le nombre de travailleurs pauvres a fortement augmenté depuis 20 ans

En pourcentage



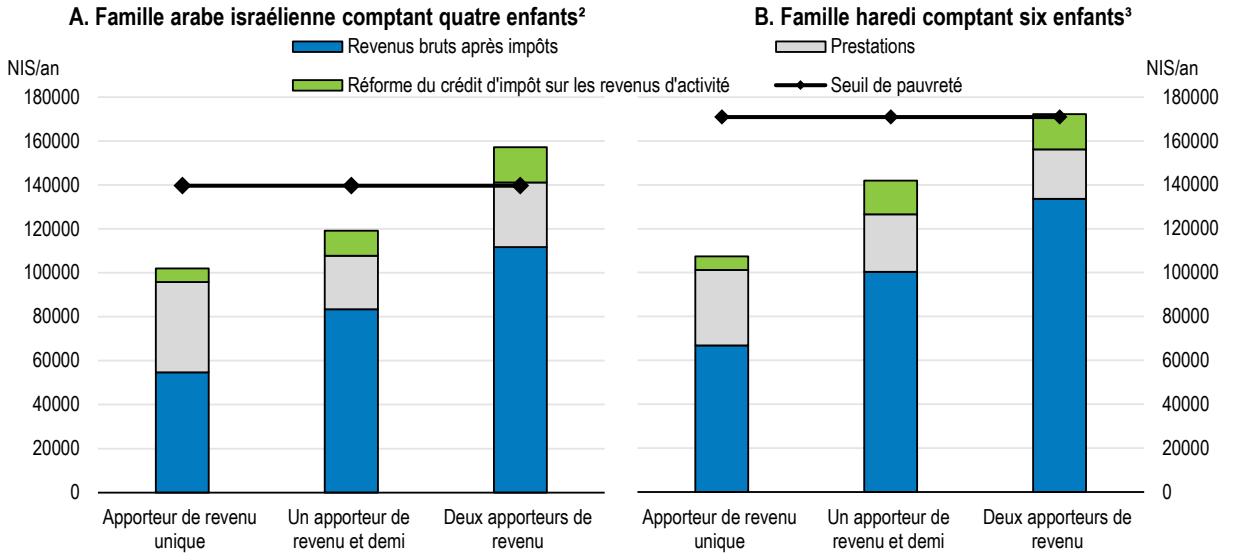
1. Ménages dont le chef de famille est âgé de 25 à 54 ans. Des modifications apportées à l'enquête en 2012 ont provoqué des ruptures dans les séries de données.
2. Travailleurs ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté, vivant dans un ménage qui compte un chef de famille d'âge actif et au moins un actif occupé. Données de 2018 pour l'Australie et Israël.
Source : Banque d'Israël, *Annual Report 2018* ; OCDE, *Base de données sur la distribution des revenus*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152761

Il ressort des nouvelles simulations réalisées aux fins de la présente *Étude* à l'aide du modèle impôts-prestations de l'OCDE que l'extension du crédit d'impôt sur les revenus d'activité pourrait faire reculer la pauvreté, y compris parmi les Arabes israéliens et les Haredim (Graphique 1.32). En moyenne, ces deux groupes de population ne gagnent que 75 % et 90 % environ, respectivement, du salaire horaire médian, sans compter que les ménages haredi comptent souvent de nombreux enfants et un seul soutien de famille. Selon les simulations réalisées dans l'*Étude* précédente, même si dans ces ménages les deux époux travaillaient à temps plein, leur revenu total ne suffirait pas pour les sortir de la pauvreté, compte tenu du système actuel de prélèvements et de transferts et du fait que ces familles ont de nombreux enfants. Les nouvelles simulations montrent qu'en multipliant par deux le montant maximum versé au titre du crédit d'impôt sur les revenus d'activité, les ménages arabes israéliens et haredi moyens comptant deux apporteurs de revenu pourraient sortir de la pauvreté.

Graphique 1.32. Une extension du crédit d'impôt sur les revenus d'activité pourrait aider à réduire la pauvreté

Estimations du revenu des familles selon le nombre d'apporteurs de revenu et la communauté d'appartenance[1]



1. « Apporteur de revenu unique » correspond à une famille comptant un seul apporteur de revenu ; « un apporteur de revenu et demi » correspond à une famille comptant deux apporteurs de revenu dont l'un travaille à temps plein et l'autre à mi-temps ; « deux apporteurs de revenu » correspond à une famille dont les deux apporteurs de revenu travaillent à temps plein. Le scénario de réforme du crédit d'impôt sur les revenus d'activité s'appuie sur l'hypothèse d'une multiplication par deux du montant maximum versé, du maintien du taux marginal de dégressivité, avec à la clé une modification du plafond de revenu, et du maintien des autres seuils de revenu à un niveau constant. Le seuil de pauvreté correspond au seuil de pauvreté national en 2017.
2. Le revenu d'activité est supposé égal à 75 % du salaire horaire médian, pour un travail à temps plein.
3. Le revenu d'activité est supposé égal à 90 % du salaire horaire médian, pour un travail à temps plein.
Source : Simulations de l'OCDE fondées sur le Modèle impôts-prestations de l'OCDE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152780

Tableau 1.9. Recommandations antérieures concernant le marché du travail

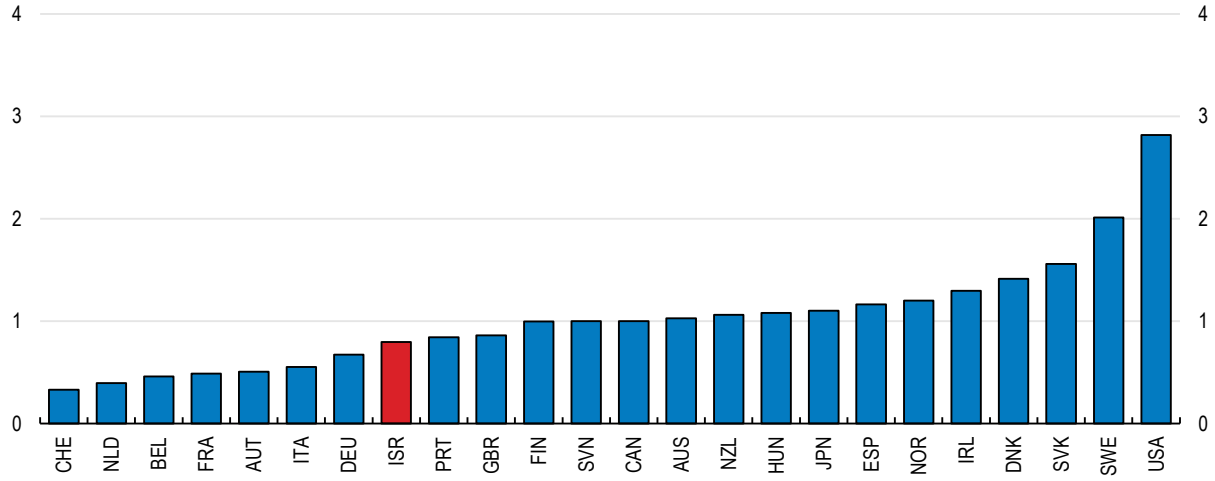
Recommandations de la précédente *Étude*	Mesures adoptées depuis mars 2018
Évaluer systématiquement l'efficacité des politiques actives du marché du travail déjà en place, en augmentant les financements destinés aux programmes efficaces, surtout pour la formation.	Des programmes pilotes destinés aux demandeurs d'emploi ont été lancés, visant plus précisément à renforcer leur capacité à trouver et conserver un emploi grâce notamment à l'aide à la recherche d'emploi et à la reconversion professionnelle.
Continuer de développer le rôle des prestations liées à l'exercice d'un emploi en augmentant les transferts au bénéfice des familles nombreuses lorsque les deux parents occupent des emplois faiblement rémunérés.	Dans le cadre du programme d'aide aux familles (*Neto Mishpaha*), le budget 2019 comprenait plusieurs mesures temporaires visant à étendre le crédit d'impôt sur les revenus d'activité : le crédit d'impôt a été revu en hausse de 50 % pour les pères afin de le porter au niveau de celui dont bénéficient les mères, tandis qu'une prime de 30 % a été instaurée pour les seconds apporteurs de revenu.

Améliorer l'accessibilité financière des logements

L'offre de logements ne suffit pas à satisfaire une demande croissante, avec à la clé des pénuries et des prix élevés. Les études empiriques confirment que la réaction de l'offre de logements à l'évolution des prix en Israël est plus modérée que dans d'autres pays de l'OCDE (Graphique 1.33). Une réponse faible de l'offre de logements affecte la cohésion sociale, car des prix élevés sur le marché immobilier limitent l'accès au logement abordable, surtout l'accès des ménages pauvres, qui sont les premiers à être évincés en cas de tensions sur le marché (Grossmann et al., 2019).

Graphique 1.33. L'offre de logements s'ajuste peu à l'évolution des prix

Estimation de l'élasticité de l'offre de logements en fonction de l'évolution des prix



Note : Estimations de l'élasticité de l'offre à long terme par pays, au moyen de l'estimateur de la moyenne de groupe avec effets communs corrélés (Common Correlated Effect Mean Group - CCE-MG), pour un ensemble de données de panel non équilibré couvrant 25 pays, sur la période comprise entre T1 1908 et T4 2017.
Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152799

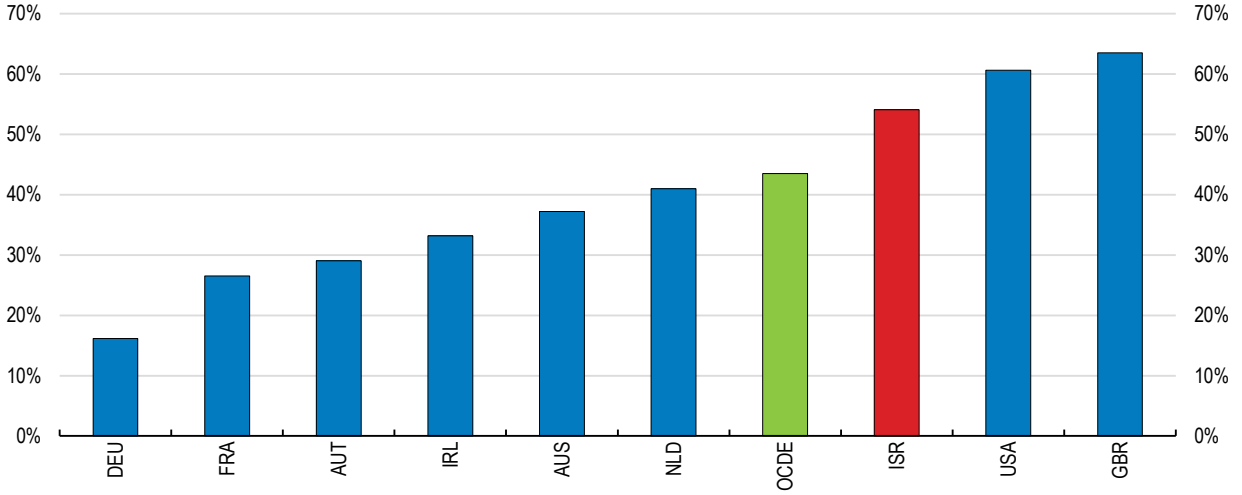
En effet, le logement en Israël est moins abordable que dans d'autres pays, particulièrement pour les ménages à bas revenus (Graphique 1.34). Plus de deux tiers des ménages qui louent leur logement se situent dans les deux derniers déciles de la distribution des revenus ; dans le dernier décile, les dépenses consacrées au loyer s'élevaient en moyenne à 61 % du revenu mensuel net en 2015 (Swirski and Hoffmann-Dishon, 2017).

Les difficultés d'ajustement de l'offre de logements tiennent notamment au fait que les communes israéliennes ne font pas de la construction d'immeubles d'habitation une priorité, en dépit de l'urgence qu'il y a à augmenter le parc de logements. Le régime actuel de l'imposition du patrimoine incite les communes à concentrer davantage leurs efforts sur la construction de biens à usage commercial plutôt que sur la construction de logements, dans la mesure où l'imposition appliquée aux biens à usage commercial et industriel peut être jusqu'à 11 fois plus élevée que celle qui s'applique aux biens résidentiels (chapitre 2). Par ailleurs, si le nombre de résidents augmente, les communes doivent développer l'offre de services publics et, partant, accroître leurs dépenses. Elles sont donc incitées à privilégier les zones industrielles et commerciales au détriment des zones résidentielles. Résultat : l'offre de terrains disponibles pour la construction de zones commerciales et industrielles est supérieure à la demande, et ces terrains restent souvent en grande partie inoccupés (OECD, 2017b).

Il faut donc réduire l'écart entre le taux d'imposition des biens résidentiels et celui des biens non résidentiels. À cet effet, Israël pourrait revoir à la baisse le taux appliqué aux biens non résidentiels, et relever celui qui s'applique aux biens résidentiels. Il conviendrait toutefois d'assortir ces mesures d'exemptions au profit des groupes défavorisés. Par ailleurs, le gouvernement devrait renforcer les efforts de péréquation au sein des communes, afin de soutenir les communes dont la population est plus fragile sur le plan socio-économique grâce aux contributions de celles dont la population est plus aisée (voir chapitre 2). Le gouvernement pourrait aussi favoriser les fusions entre communes. Les communes économiquement solides qui seraient nées d'une telle fusion auraient la capacité d'améliorer les services publics et d'optimiser l'emploi de leurs ressources.

Pour améliorer l'accessibilité financière des logements, il existe un autre moyen : assurer le bon fonctionnement du marché locatif, public comme privé. En 2017, Israël a adopté à cette fin une loi sur l'équité dans la location de logements, qui clarifie les responsabilités des locataires et des propriétaires en divers points afin de soutenir un marché locatif plus actif. Si cette initiative allait dans le bon sens, il reste toutefois que les loyers ont continué d'augmenter.

Graphique 1.34. Le coût du logement est élevé pour les ménages modestes



Note : Pourcentage de la population située dans le quintile inférieur de la distribution des revenus, qui consacre plus de 40 % de son revenu disponible au loyer, 2015 ou dernière année connue.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de l'Enquête de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) 2015, sauf pour l'Australie (Household, Income and Labour Dynamics Survey – HILDA, 2014), l'Allemagne (enquête socioéconomique par panel – SOEP, 2014), les États-Unis (American Community Survey – ACS, 2015), et Israël (Banque d'Israël, 2015 ; Adva Center (2017), « Public Housing Option: Adva Center's Response to the Housing Crisis in Israel »).

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152818

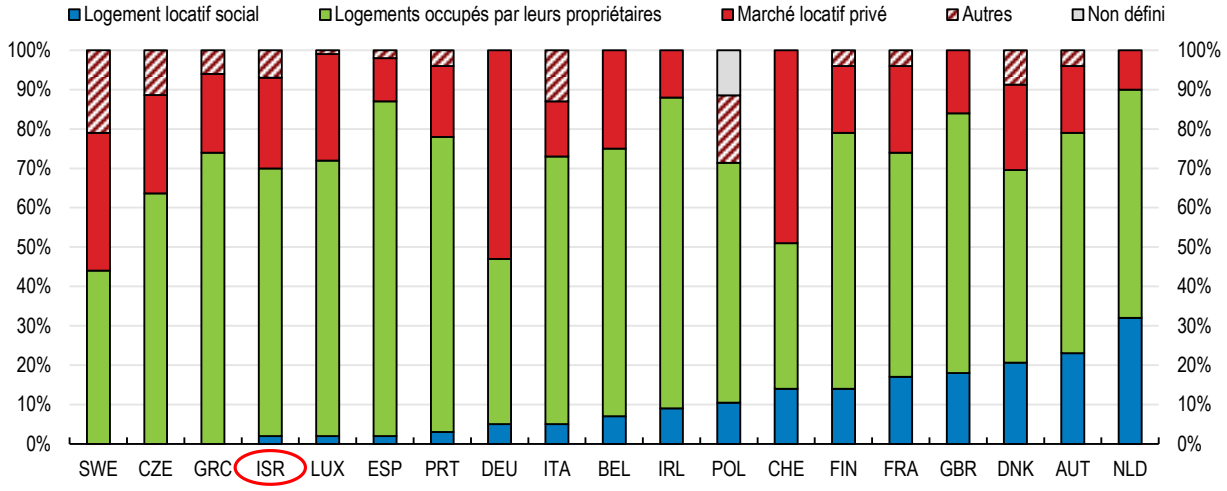
La réglementation relative à la fixation des loyers suppose de parvenir à un équilibre délicat entre la sécurité offerte aux locataires d'une part, et d'autre part une flexibilité et des possibilités de rendement satisfaisant pour les propriétaires. Une solution consiste à recueillir des informations sur le loyer de référence au niveau local, comme cela se pratique en Allemagne. La collecte et la publication des loyers à l'échelon local et l'amélioration de la transparence quant à l'évolution des prix sur le marché locatif peuvent contribuer à atténuer les asymétries d'information et à favoriser la concurrence sur le marché locatif, ce qui peut aboutir à une baisse des loyers excessifs. D'autres pays se sont inspirés de l'Allemagne et mettent en place des systèmes permettant aux propriétaires et aux locataires d'obtenir des informations comparables sur le marché locatif (de Boer and Bitetti, 2014).

Le gouvernement pourrait aussi renforcer l'efficacité des mesures d'aide au logement afin d'éviter la ségrégation à l'encontre des catégories de population pauvres. En Israël, l'offre de logements sociaux est encore relativement peu étoffée, même si elle se développe (Graphique 1.35). Une grande partie de ces logements sont vendus à leurs locataires à un prix minoré, dans l'objectif de lutter contre la pauvreté et d'encourager l'accession à la propriété. Les logements sociaux sont souvent regroupés dans des quartiers pauvres, éloignés des zones où se concentre l'emploi, d'où un risque qu'ils deviennent des quartiers difficiles (BoI, 2019a). En outre, le fait d'occuper un logement social peut entraver la mobilité géographique, avec une population bloquée dans des zones offrant peu de possibilités d'emploi. L'expérience d'autres pays montre que cette situation peut générer d'importantes disparités en termes de situation sur le marché de l'emploi et que les enfants qui grandissent dans ces quartiers défavorisés réussissent moins bien à l'école et ont des revenus inférieurs à l'âge adulte (Chetty et al., 2014 ; Galster, 2007 ; Gibbons, 2002 ; Andrews et al., 2011). C'est pourquoi les logements sociaux doivent se situer dans des zones proches des pôles d'emploi et être réservés aux familles les plus modestes, qui

pourraient en outre bénéficier de services sociaux complémentaires afin de faciliter leur intégration (chapitre 2). Par exemple, certains pays de l'OCDE favorisent la mixité sociale dans les quartiers, en imposant aux nouveaux projets immobiliers de réserver une fraction modeste de leur parc aux logements sociaux, dans l'objectif de faciliter l'intégration des groupes défavorisés. En Angleterre, 10 % au moins des grands projets de construction d'immeubles d'habitation doivent être consacrés au logement social (HoC, 2019). Les pouvoirs publics israéliens devraient aussi envisager d'abandonner la vente des logements sociaux à leurs locataires. Outre le logement social, qui doit cibler les familles les plus démunies, il convient de renforcer l'aide au logement dispensée au moyen des allocations logement.

Graphique 1.35. La part des logements sociaux est restreinte en Israël

En pourcentage, 2015 ou dernière année connue



Note : La catégorie « Autres » englobe les unités résidentielles comme les hébergements collectifs, les résidences universitaires et les coopératives de logements. Les logements gérés par les sociétés publiques de logement en Suède, estimés à 20 %, ne sont pas inclus dans la catégorie « Logement social » puisqu'ils bénéficient à l'ensemble de la population et sont à ce titre englobés dans la catégorie « Autres ». En République tchèque, il n'existe pas de « logements sociaux » en tant que tels, mais 6 à 7 % du parc total de logements appartient aux communes ou est loué par celles-ci.
Source : Adva Center (2017), « Public Housing Option: Adva Center's Response to the Housing Crisis in Israel ».

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152837

Compte tenu de la durée de vie des logements neufs, les normes appliquées en matière d'efficacité énergétique devraient respecter l'objectif zéro carbone (IEA, 2018). Ces normes impliquent des investissements initiaux plus élevés dans le logement, mais elles évitent les coûts supérieurs associés à une remise aux normes ultérieure et limitent les besoins d'investissement dans le cadre de la décarbonation progressive de l'économie. Le renforcement de l'efficacité énergétique peut avoir des effets positifs considérables sur le plan économique, environnemental et social, parmi lesquels une réduction de la pollution de l'air et une diminution de l'occupation des sols par les infrastructures énergétiques qui y sont déployées (OECD, 2019f). Dans ce contexte, le gouvernement devrait étudier la possibilité de rendre obligatoire l'application des normes d'efficacité énergétique dans la construction de logements neufs.

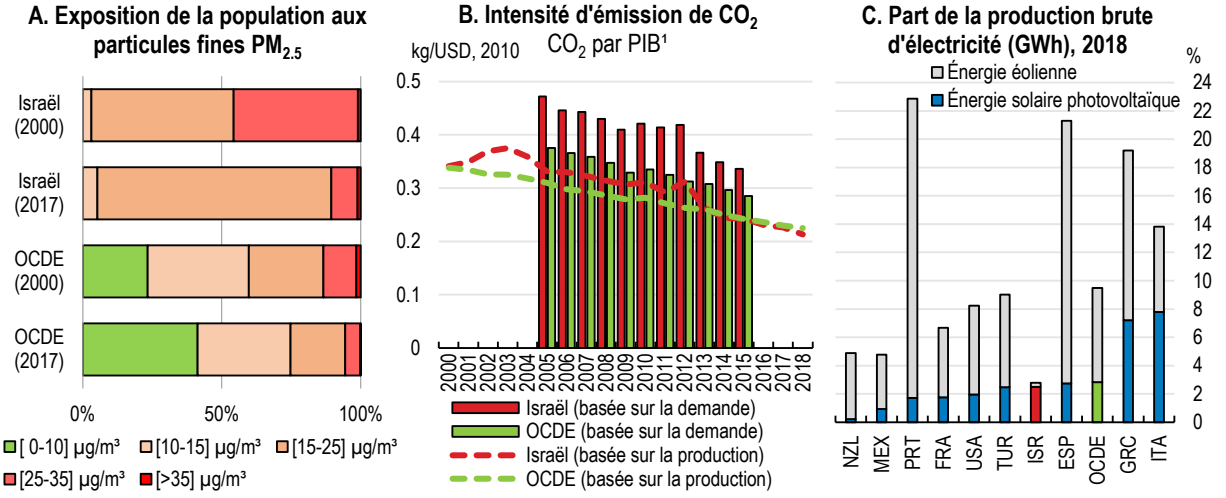
Le développement des énergies renouvelables peut améliorer les résultats économiques et environnementaux

Les politiques de soutien à la reprise de l'activité devraient être conçues dans l'optique de poursuivre les progrès sur la voie des performances environnementales et de l'atténuation du changement climatique. Cet aspect est particulièrement important, car la plongée des cours des énergies fossiles au début de la crise du COVID-19 est une contre-incitation à investir dans les technologies bas carbone et dans l'efficacité énergétique.

La plupart des Israéliens restent exposés à une forte pollution aux particules fines, qui dépasse largement la limite recommandée par l'OMS de 10 microgrammes par m³ (Graphique 1.36, partie A) et qui provoque près de 2 500 décès prématurés par an. Les enfants en sont les premières victimes (WHO, 2018). Les résultats scolaires des enfants exposés à une forte pollution de l'air sont sensiblement et durablement dégradés (Heissel et al., 2019) ; la pollution impacte aussi la situation future des élèves israéliens sur le marché du travail (Lavy et al., 2014). L'application à Israël des résultats de récents travaux de recherche au niveau de l'UE (Dechezleprêtre et al., 2019) laisse penser que la productivité par travailleur pourrait être supérieure d'au moins 5 % si l'exposition moyenne était inférieure au seuil fixé par l'OMS. À Haïfa, c'est le secteur de l'énergie qui contribue le plus à la pollution, tandis qu'à Tel-Aviv et Jérusalem, les transports en sont les principaux responsables (Ministry of Health, 2017).

On observe un découplage progressif entre les émissions de CO_2 d'Israël et l'évolution de son PIB, ce qui est conforme à la tendance pour l'ensemble de la zone OCDE (Graphique 1.36, partie B). En valeur absolue, les émissions de CO_2 ont augmenté de 10 % depuis 2000. En 2015, le gouvernement israélien s'est fixé pour objectif de réduire de 23 % les émissions de GES par habitant par rapport à 2015 d'ici à 2030. Étant donné que la population israélienne devrait augmenter de 25 % d'ici cette date, les émissions globales pourraient continuer de croître. Le gouvernement entend également porter la part de l'électricité produite à partir de sources renouvelables à 30 % en 2030, contre 5 % fin 2019. Au niveau mondial, des efforts considérables de réduction des émissions polluantes devront être consentis d'ici 2030 pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, dont les signataires se sont engagés à limiter le réchauffement global à moins de 2 degrés centigrades et à tenter de faire en sorte qu'il ne dépasse pas 1.5 degré. Limiter le réchauffement à 1.5 degré réduirait considérablement les risques climatiques pour le bien-être humain par rapport à un scénario de hausse de 2 degrés (IPCC, 2018). Les sécheresses, vagues de chaleur et incendies devraient connaître une augmentation particulièrement forte dans la région méditerranéenne, avec des risques accrus pour les écosystèmes, l'alimentation, la santé et la sécurité dans les décennies à venir (Cramer et al., 2018). L'offre d'eau douce pourrait reculer de 15 %, soit l'une des plus fortes baisses au monde. Israël est d'ores et déjà le pays de l'OCDE qui enregistre le niveau de stress hydrique le plus élevé. Israël entend multiplier par deux ses capacités de désalinisation d'ici 2030. Cet objectif lui permettra de renforcer la stabilité de ses ressources en eau, mais ajoutera à sa consommation d'énergie.

Graphique 1.36. Indicateurs de croissance verte



1. Sont prises en compte les émissions de CO_2 provenant de la combustion du charbon, du pétrole, du gaz naturel et d'autres combustibles. Le produit intérieur brut (PIB) est exprimé en USD constants de 2010 à parité de pouvoir d'achat.

Source : Base de données des Indicateurs de croissance verte de l'OCDE ; Base de données de l'OCDE des statistiques sur l'environnement ; Base de données des comptes nationaux de l'OCDE ; Base de données de l'OCDE sur la qualité de l'air et la santé ; OECD Electricity Information.

StatLink https://doi.org/10.1787/888934152856

L'Accord de Paris invite ses signataires à élaborer d'ici 2020 des stratégies de réduction des émissions sur le long terme. La volonté d'Israël de présenter sa stratégie en 2020 est de bon augure. Cette stratégie doit couvrir un grand nombre de secteurs, y compris l'électricité, les bâtiments, les transports, l'industrie et l'agriculture (OECD, 2019f). Bien conçues, ces politiques peuvent également réduire durablement la pollution de l'air et générer des gains de bien-être, qui peuvent se concrétiser très rapidement. Une action en amont et déterminée peut mettre à profit ces avantages et permettre des réductions de coûts, en exploitant une énergie renouvelable bon marché et en évitant d'engager des investissements incompatibles avec la décarbonisation de l'économie (OECD, 2019f). Plusieurs pays de l'OCDE à haut revenu ont récemment annoncé des objectifs de neutralité carbone à l'horizon 2050, parmi lesquels la France, la Suisse et le Royaume-Uni.

En 2015, le secteur de l'énergie a généré la moitié du total des émissions de GES en Israël, soit davantage que dans la zone OCDE, où il représente environ 30 % des émissions. Les transports sont responsables d'un quart supplémentaire des émissions. De nombreuses utilisations finales de l'énergie devront être converties à l'électrique pour abaisser leurs émissions et la pollution, y compris les transports. Il est donc important de progresser dans la décarbonisation de la production d'électricité. Cette question est examinée plus bas. Améliorer l'efficacité énergétique est extrêmement rentable à cet égard (IEA, 2018).

En Israël, les taxes sur l'acquisition de véhicules dépendent étroitement de leur performance environnementale. Le pays envisage d'interdire la vente de véhicules neufs roulant à l'essence et au gazole d'ici 2030 et de développer les véhicules électriques et ceux roulant au gaz naturel. Des études récentes menées au Royaume-Uni montrent qu'interdire les véhicules essence et gazole d'ici 2030 serait moins coûteux que de le faire plus tard (UK Committee on Climate Change, 2019). Les politiques locales à l'œuvre dans les villes israéliennes pourraient être amplement améliorées pour réduire la pollution liée aux transports, les émissions de CO_2 et la consommation d'énergie, tout en luttant contre les embouteillages et en améliorant l'accès à l'emploi et aux infrastructures essentielles (OCDE, 2019f). Ces objectifs supposent d'élaborer un système de gouvernance métropolitaine, qui intègre les politiques d'urbanisme, de logement et de transport, tout en améliorant la tarification des transports. Ces politiques peuvent aussi doper la productivité (OECD, 2015c).

La décarbonisation des transports peut être l'occasion de développer des modes de mobilité et de connectivité innovants, en déployant des technologies nouvelles et des projets pilotes de solutions de transport, telles que les services de covoiturage via des plateformes numériques. Il peut s'agir, par exemple, d'améliorer les batteries, les technologies des réseaux de façon à optimiser les coûts de rechargement, ou encore les technologies de décarbonisation du transport routier de marchandises, notamment en employant des combustibles alternatifs comme l'hydrogène. Israël aurait à gagner de nouveaux investissements de R-D dans ces domaines et dans d'autres, examinés ci-après, notamment dans l'énergie solaire, les méthodes de stockage de l'énergie à grande échelle, l'usage mixte des sols et les réseaux intelligents.

Le gaz naturel contribue à réduire les émissions et la pollution à court terme

En 2018, 30 % de l'électricité totale produite en Israël provenait du charbon, contre 59 % en 2010. L'utilisation du gaz naturel progresse à la faveur de la découverte de grands gisements de gaz dans les eaux territoriales israéliennes. Le gaz naturel est à l'origine de 66 % de l'électricité totale produite, contre 39 % en 2010. Récemment, le ministre de l'Énergie a annoncé un plan visant à supprimer le charbon dans la production d'électricité d'ici 2026. Remplacer le charbon par le gaz permet de réduire les émissions de SO_2, la pollution aux particules fines et les émissions de gaz à effet de serre, bien que la combustion de gaz rejette toujours des oxydes d'azote. À 3 % fin 2018, la part des énergies renouvelables était l'une des plus faibles dans l'OCDE (Graphique 1.36, partie C), mais les capacités s'accroissent rapidement.

Un recours massif au gaz naturel pour la production d'électricité comporte des risques à plus long terme. L'électricité produite à partir de panneaux solaires fixés au sol est d'ores et déjà moins onéreuse que l'électricité issue de la combustion de charbon ou de gaz, même en l'absence de tarification appropriée des émissions de GES. D'ici 2023, le coût du solaire devrait être inférieur à celui du gaz dans de nombreuses régions à travers le monde (IEA, 2018). Si l'on tient compte de l'ensemble des émissions, y compris des émissions fugaces lors du processus d'extraction et de transport, l'électricité produite à partir de gaz génère environ la moitié des émissions imputables au charbon dans le monde (IPCC, 2014). Les autorités israéliennes sont résolues à réduire les émissions fugaces, ce qui est une bonne chose. Équiper les centrales électriques alimentées au gaz de dispositifs de captage, d'utilisation et de stockage du carbone (CUSC) pourrait ramener les émissions à un cinquième de celles du charbon (IPCC, 2014), mais cela alourdirait les coûts. Aussi, miser majoritairement sur le gaz compliquerait la réalisation du nécessaire objectif de réduction accrue des émissions à plus long terme.

Les centrales électriques alimentées au gaz seraient intéressantes en tant qu'infrastructures complémentaires pour produire une électricité acheminable afin de pallier le caractère intermittent des énergies renouvelables, et pourraient servir à produire de l'hydrogène zéro carbone, à condition d'être équipées comme il se doit. Israël pourrait exporter son gaz naturel vers les pays de la région et ainsi contribuer à réduire la consommation de charbon. Les exportations de gaz à destination de la Jordanie et de l'Égypte ont commencé au début de 2020.

La production de gaz s'appuie sur un accord d'achat à prix garantis entre la compagnie publique d'électricité et les exploitants des gisements de gaz. Pour inciter à sortir du charbon et réduire les émissions à un coût raisonnable, il serait préférable de miser sur la taxation du carbone, ainsi que l'explique le chapitre 3.

Israël pourrait faire davantage pour encourager le développement des énergies renouvelables à moindres coûts.

Ces arguments permettent de penser qu'Israël devrait accroître fortement la production d'électricité renouvelable. L'AIE a souligné l'excellent potentiel et l'attractivité économique croissante de l'électricité solaire en Israël. Les centrales électriques alimentées au gaz pourraient faciliter cette transition, notamment au regard des possibilités limitées dont dispose Israël pour s'intégrer dans le réseau mondial compte tenu de la situation géopolitique actuelle. Israël a pris des mesures en faveur de l'énergie solaire (IEA, 2018), notamment l'organisation d'enchères pour des projets d'installations solaires sur les toits de bâtiments commerciaux, l'amélioration du régime d'autorisations et l'octroi d'avantages fiscaux en faveur des systèmes résidentiels. Depuis de nombreuses années, les bâtiments neufs doivent être équipés de panneaux solaires pour le chauffage. Les propriétaires de bâtiments neufs peuvent choisir d'installer des panneaux solaires pour le chauffage ou des panneaux photovoltaïques pour l'électricité. Toutefois, la rareté des terres, les contraintes affectant le réseau de transport et les procédures d'autorisation freinent les projets à grande échelle. Ce sont ceux qui induisent les coûts de production les plus faibles.

Israël a déréglementé le secteur des installations solaires et mis en place un système d'enchères pour les investissements solaires. Des mécanismes d'enchères transparents et bien conçus peuvent attirer des investissements dans la production d'énergies renouvelables à grande échelle (IRENA and CEM, 2015) et faire baisser les coûts. En Israël, le règlement des droits d'aménagement des terres par les investisseurs privés est un processus distinct des adjudications. L'adjudication de sites préalablement agréés, assortie de droits fonciers clairement définis, est un moyen de réduire l'incertitude, d'attirer les investisseurs et d'abaisser les coûts, comme cela s'est fait aux Pays-Bas (OECD, 2017), en Jordanie et en Inde (Agora Energiewende, 2018). Il faudrait également mettre à disposition davantage de terrains publics pour les appels d'offres. Des guichets uniques (comme au Danemark), l'harmonisation des contrats et la fixation d'un délai légal pour les procédures de délivrance des autorisations seraient également utiles (OECD, 2017). En raison des conditions climatiques et du manque d'espace, Israël est un candidat idéal

pour des solutions fondées sur une utilisation mixte des terres. Par exemple, des installations solaires photovoltaïques qui flottent sur des réservoirs d'eau peuvent atténuer l'empreinte sur les terres, réduire jusqu'à 80 % l'évaporation d'eau (Taboada et al., 2017) et améliorer l'efficacité et la maintenance.

Le potentiel de développement d'installations de production d'énergie renouvelable à grande échelle est maximum dans les régions éloignées des centres de consommation d'électricité. Toutefois, le développement des infrastructures ne prend pas en compte la production d'énergies renouvelables (Gallo and Porath, 2017). En 2018, le ministre de l'Énergie a approuvé un plan de développement quinquennal visant à accroître les investissements. Par ailleurs, les autorités ont pris l'initiative de rechercher les sites pouvant accueillir de telles installations. Les avantages économiques de ces investissements peuvent inclure le développement de régions jusqu'alors pauvres en infrastructures, avec la création d'emplois pour la population locale, sous réserve d'un relèvement du niveau des qualifications (Agora Energiewende, 2018). L'agrément préalable de sites pour la production d'énergies renouvelables peut être conjugué à l'octroi de droits fonciers pour les lignes de transport requises. En outre, les appels d'offres abaissent le coût de mise en œuvre des projets de réseaux de transport (IEA, 2016).

En Israël, les appels d'offres pour les installations solaires sont basés sur un système de prix uniformes, qui garantit un tarif de rachat ferme à tous les soumissionnaires retenus. La rémunération de l'électricité solaire doit associer des prix fixes minimums déterminés par enchères et une certaine réactivité au marché. Les prix fixes minimums réduisent l'incertitude pour les investisseurs, tandis que les signaux du marché incitent à choisir les installations qui optimisent la valeur de marché, par exemple en augmentant l'approvisionnement pendant les périodes de consommation de pointe. L'existence d'un marché de gros de l'électricité bien établi est nécessaire pour que ces incitations puissent s'exercer. Israël a défini les règles qui permettent la mise en place d'un marché de gros concurrentiel. Néanmoins, les offres de la plupart des centrales électriques sont réglementées. Avec le développement de la concurrence dans le secteur du gaz naturel, les prix réglementés devraient baisser. Il conviendrait néanmoins d'intensifier la concurrence sur le marché de gros. L'intégration de capacités de production de renouvelables supplémentaires peut passer par la fixation de prix finement différenciés (y compris de prix plus proches des prix en temps réel et de prix locaux qui reflètent les contraintes de réseau) et par une répartition appropriée des coûts du réseau de transport et de distribution, ainsi que par l'utilisation de réseaux intelligents et de dispositifs de stockage (IEA, 2016).

La Compagnie israélienne d'électricité (Israel Electric Corporation, IEC) détenait 80 % des capacités de production en 2017. Sa privatisation devrait ramener cette part à 40 % d'ici 2025. En vertu de la législation qui a été adoptée, toutes les nouvelles centrales devront appartenir à des propriétaires privés. L'IEC contrôle également les infrastructures de transport. Bien que les entreprises publiques puissent soutenir les politiques en faveur des investissements dans les renouvelables, la concentration de marché freine ces investissements (Prag et al., 2018). La grande réforme du marché de l'électricité de 2018 visait à faciliter l'arrivée de nouveaux acteurs, ce qui est une bonne chose. Elle prévoit de transférer la gestion de l'exploitation du système de transport à une entreprise distincte, mais elle aussi publique. Le gouvernement estime que la réalisation de ce transfert, conformément à ce qui est prévu, garantira l'indépendance de l'opérateur du système vis-à-vis de l'opérateur historique. Cette indépendance est importante pour empêcher toute discrimination vis-à-vis des nouveaux entrants (Fuentes, 2009). L'autorité de réglementation du marché de l'électricité devra aussi disposer des outils et des moyens appropriés, y compris le pouvoir d'appliquer une réglementation *ex ante* efficace.

La production d'électricité solaire sur les toits représente une option supplémentaire pour accroître l'usage de l'énergie solaire lorsque les terrains manquent. Toutefois, produire de l'électricité à partir de panneaux de toit induit un coût plus de deux fois supérieur aux panneaux fixés au sol. Les propriétaires de systèmes photovoltaïques résidentiels de toiture bénéficient d'un système de facturation nette. L'électricité qu'ils injectent dans le réseau est déduite de leur consommation. Ces ménages supportent également une partie des coûts du réseau. Globalement, la valeur de l'électricité excédentaire pour les ménages dépasse légèrement ce qu'ils auraient dû payer s'ils ne consommaient pas leur propre production (PUA, 2014).

Comme l'énergie solaire coûte désormais moins cher à produire, Israël a remplacé la facturation nette par un prix garanti plus bas pour l'électricité excédentaire produite dans les nouvelles installations. Les ménages sont ainsi incités à moduler leur demande en temps réel au meilleur coût, de manière à bénéficier des périodes durant lesquelles l'offre d'énergie solaire bon marché est abondante, par exemple en installant des pompes à chaleur, en acquérant des véhicules électriques rechargeables ou un dispositif de stockage fonctionnant sur batteries. Les coûts de réseau peuvent ainsi être abaissés et recouvrés plus aisément, sans devoir facturer l'autoconsommation (IEA-PVPS, 2016), ce qui préserve aussi les incitations à investir dans l'installation de panneaux solaires sur les toitures. Toutefois, les nouveaux tarifs d'achat garantis ne sont que légèrement inférieurs aux prix de détail. En outre, la fixation administrative de tarifs d'achat garantis est intrinsèquement difficile. Aligner les tarifs garantis des installations sur toiture sur les prix de gros serait une option attractive (IEA-PVPS, 2016).

Israël pourrait également envisager d'accroître fortement ses capacités à l'occasion de la modernisation de ses réseaux de distribution basse tension, car le coût des travaux de modernisation est relativement insensible à l'ampleur de l'augmentation des capacités (Imperial College London & Vivid Economics, 2019). Une tarification variable dans le temps favoriserait la consommation d'électricité dans les périodes où l'offre d'énergies renouvelables variables est abondante, tout en maintenant les incitations en faveur de l'efficacité énergétique (IRENA, IEA, REN, 2018). Cela permettrait d'abaisser les coûts de production d'énergie renouvelable et de consommation finale de l'énergie. Le développement de technologies intelligentes pour permettre une réaction flexible à la demande pourrait aussi renforcer l'avance technologique d'Israël.

Références

Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2018), "Design of insolvency regimes across countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1504, OECD Publishing, Paris.

Adalet McGowan, M., D. Andrews and V. Millot (2017), "Insolvency regimes, zombie firms and capital reallocation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1399, OECD Publishing, Paris.

Agora Energiewende (2018), *The Renewables Breakthrough: How to Secure Low Cost Renewables*.

Andrews, D., G. Nicoletti and C. Timiliotis (2018), "Digital technology diffusion: a matter of capabilities, incentives or both?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1476, OECD Publishing, Paris.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing, Paris.

Argov, E. and S. Tsur (2019) "A Long-Run Growth Model for Israel", *Bank of Israel Discussion Paper*, No. 2019.04.

Araújo, S. and D. Sutherland (2010), "Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure", OECD Economics Department Working Papers, No. 803, OECD Publishing, Paris

Bell, D. and D. Blanchflower (2011), "Young people and the Great Recession." Oxford Review of Economic Policy, Vol. 27/2, pp. 241-267

Bennett, N. (2014), "Naftali Bennet on Kashrut Reforms", article printed from *The Kosher Point.*

Blass, N. (2017), "The Scholastic Achievements of Arab Israeli Pupils", Taub Center for Social Policy Studies in Israel, http://taubcenter.org.il/the-scholastic-achievements-of-arab-israeli-pupils/.

BoI (2014), *Annual Report* – 2013, March.

BoI (2016), "Fiscal Survey and Selected Research Analyses", Bank of Israel, Research Department.

BoI (2017), *Annual Report* – 2016, March.

BoI (2018), *Fiscal Policy in the Past Two Years and Projections for Coming Years,* August.

BoI (2019a), *Annual Report* – 2018, March.

BoI (2019c), *Financial Stability Report for the first half of 2019,* June.

BoI (2019d), Increasing the Standard of Living in Israel by Increasing Labour Productivity, August.

BoI (2020), *Financial Stability Report for the first half of 2020,* August.

Brand, G. (2018), "How Much Can the Israeli Start-Up Nation Continue to Grow?", in *State of the Nation Report 2018*, Taub Center, Jerusalem.

Brand, G. and E. Regev (2015), "The Dual Labor Market: Trends in Productivity, Wages and Human Capital in the Economy, 2015/", in *State of the Nation Report 2015*, Taub Center, Jerusalem.

Brender, A. and M. Strawczynski (2019), "The EITC Program in Israel: Employment Effects and Evidence on the Differential Impacts of Family vs. Individual-Income Based Design", *The Maurice Falk Institute Discussion Paper,* No. 19.04, June.

Caspi, I., A. Friedman and S. Ribon (2018), "The Immediate Impact and Persistent Effect of FX Purchases on the Exchange Rate", *Bank of Israel Discussion Paper*, No. 2018.04, June.

Causa, O. and M. Hermansen (2017), "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1453, OECD Publishing, Paris,

Chetty, R., N. Hendren, P. Kline and E. Saez (2014), "Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the US", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.129, Issue 4, pp. 1553–1623.

Cramer, W. et al. (2018), *Climate change and interconnected risks to sustainable development in the Mediterranean*, Nature Publishing Group.

de Boer, R. and R. Bitetti (2014), "A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market?: Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1170, OECD Publishing, Paris,

Dechezleprêtre, A., N. Rivers and B. Stadler (2019), "The economic cost of air pollution: Evidence from Europe", mimeo.

Demmou, L. and G. Franco (2020), "Do sound infrastructure governance and regulation affect productivity growth? New insights from firm level data", OECD Publishing, OECD.

Eshet, A. and O. Karni (2016), "Integrated Environmental Licensing – Regulatory Improvement Report", Ministry of Environmental Protection, Environmental Policy Division, November (in Hebrew).

Fryer, R., Jr. (2016), "The Production of Human Capital in Developed Countries: Evidence from 196 Randomized Field Experiments", *NBER Working Paper*, No. 22130.

Fuentes, A. (2009), "Reforms to Open Sheltered Sectors to Competition in Switzerland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 667, OECD Publishing, Paris.

Gallo, L. and Y. Porath (2017), *The Development of the Electricity Market in Israel: Toward a Sustainable Electricity Market*, Bank of Israel Research Department.

Galster, G. (2007), "Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis", *European Journal of Housing Policy*, Vol. 7, No. 1, pp. 19-43.

Gibbons, S. (2002)," Neighbourhood Effects on Educational Achievement: Evidence from the Census and National Child Development Study", *Centre for the Economics of Education Discussion Paper*, London School of Economics, No. 16.

Grossmann, V., B. Larin, H. Löfflad and T. Steger (2019), "Distributional effects of surging housing costs under Schwabe's Law", *CESifo Working Paper*, No. 7684.

Hagemann, R. (2011), "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1.

Heissel, J., C. Persico and D. Simon (2019), "Does Pollution Drive Achievement? The Effect of Traffic Pollution on Academic Performance", *NBER Working Paper*, No. 25489.

Helbling, L. and S. Sacchi (2014), "Scarring effects of early unemployment among young workers with vocational credentials in Switzerland", Empirical Research in Vocational Education and Training, Vol.6/12, http://link.springer.com/article/10.1186/s40461-014-0012-2.

Hercowitz, Z. and A. Lifschitz (2016), "The Effects of Tax Benefits for Exporters on the Israeli Economy", Aaron Institute for Economic Policy, *Policy Paper,* No. 2016.06 (in Hebrew).

Hermann T., O. Anabi, E. Heller and F. Omar (2018) "The Israeli democracy index 2018", Israel Democracy Institute, Jerusalem.

Hertie School of Governance (2017), *The Governance Report 2017*, Oxford University Press.

HoC (2019) "What is affordable housing?", No. 07747, 20 May.

Ida, Y. and G. Talit (2017), "What we can learn 17 years after the reform in public bus transportation in Israel", Case Studies on Transport Policy, Vol. 6, Issue 4, December, pp. 510-17.

IDI (2015), "A Plan for Combating Government Corruption Recommendations for Policy Makers - Elections 2015", The Israeli Democracy Institute, Jerusalem.

IEA (2016), *Re-powering Markets: Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems*, Electricity Market Series, International Energy Agency, Paris.

IEA (2017), *International Energy Outlook*, International Energy Agency, Paris.

IEA (2018), *Renewables 2018: Analysis and Forecasts to 2023*, International Energy Agency, Paris.

IEA (2018), *World Energy Outlook 2017*, International Energy Agency, Paris.

IEA-PVPS (2016), *Review and analysis of PV self-consumption policies*, International Energy Agency, Paris.

IEA PVPS (2018), "National Survey Report of PV Power Applications in Israel", International Energy Agency Photovoltaic Power Systems Collaboration Programme, International Energy Agency, Paris.

IMF (2017), *Article IV Israel Country Report,* No. 17/75, March.

IMF (2018), *Article IV Israel Country Report*, No. 18/112, May.

Imperial College London & Vivid Economics (2019), *Accelerated electrification and the GB electricity system,* Report prepared for Committee on Climate Change, Final, April.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2019), *Climate Change and Land An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems.Summary for Policymakers*.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2018), *Global Warming of 1.5 Degrees Celsius. Summary for policy makers*.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2014), *AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014*.

IRENA (2018), *Renewable Energy Benefits. Leveraging Local Capacity for Off-Shore Wind,* International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.

IRENA and CEM (2015), *Renewable Energy Auctions. A guide to design*, International Renewable Energy Agency and Clean Energy Ministerial, Abu Dhabi.

IRENA, IEA, REN (2018), *Renewable Energy Policies in a Time of Transition,* International Renewable Energy Agency, International Energy Agency and the Renewable Energy Policy Network for the 21st Century.

Israel Innovation Authority (2018), "State of Innovation in Israel in 2018", Jerusalem.

Kasir, N. and D. Romanov (2018), "Quality of Life Among Israel's Population Groups" ,The Haredi Institute for Public Affairs, May.

Kuczera, M., T. Bastianić and S. Field (2018), "Apprenticeship and Vocational Education and Training in Israel", *OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing, Paris.

Larom, T. and O. Lifshitz (2018) "The labor market in Israel, 2000–2016", *IZA World of Labor*, January.

Lavy, V., A. Ebenstein and S. Roth (2014), "The Impact of Short Term Exposure to Ambient Air Pollution on Cognitive Performance and Human Capital Formation", *NBER Working Paper*, No. 20648.

López-González, J. and S. Sorescu (2019), "Helping SMEs Internationalise through Trade Facilitation", *OECD Trade Policy Papers*, No. 229, OECD Publishing, Paris.

Lytton, T. D. and M. Talias (2014), "Shaking Up Israel's Kosher Certification System", *Jewish Review of Books*, Fall.

Machlica, G. "The Ultra-Orthodox community in Israel", *OECD Economics Department Working Paper*, *forthcoming.*

MoF (2020), "Characteristics of the unemployed in June 2020", *Periodic Reviews*, August (in Hebrew).

Ministry of Health (2017), *Environmental Health in Israel 2017*.

OECD (2013) "Issues paper on corruption and economic growth", Paper for the Russian G20 Presidency, Paris.

OECD (2014), "Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, Institutional Investors and Long-Term Investment: Project Report", OECD Publishing.

OECD (2015a), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015b), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015c), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Israel 2016*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017a), "Israel: Follow-up to the phase 3 report and recommendations", Report submitted by Israel for discussion at the Working Group on Bribery's June 2017 plenary.

OECD (2017b), *Spatial Planning and Policy in Israel: The Cases of Netanya and Umm al-Fahm*, OECD Publishing, Paris

OECD (2017c), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018a), *Putting an end to a corruption*, OECD Publishing, Paris

OECD (2018b), *OECD Economic Surveys: Israel 2018*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018c), *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018d), *OECD Regulatory Policy Outlook, 2018*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019a), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

OECD (2019b), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, PISA, OECD Publishing, Paris,

OECD (2019c), *OECD Services Trade Restrictiveness Index: Policy Trends up to 2019*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019d), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019e), Assessing incentives to reduce congestion in Israel, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019f), *Accelerating Climate Action: Refocusing Policies through a Well-being Lens*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020a), "Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris.

OECD (2020b), "Public employment services in the frontline for jobseekers, workers and employers", OECD Publishing, Paris.

OECD (2020c), "Education responses to covid-19: Embracing digital learning and online collaboration" OECD Publishing, Paris.

Philber, A. (2018), "Organising the Kosher System in Israel", *Kohelet Policy Paper*, No 43 (in Hebrew).

Pisu, M., B. Pels and N. Bottini (2015), "Improving infrastructure in the United Kingdom", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1244, OECD Publishing, Paris.

Powering Past Coal Alliance (2017), *Declaration | Powering Past Coal Alliance*.

Prag, A., D. Röttgers and I. Scherrer (2018), "State-Owned Enterprises and the Low-Carbon Transition", *OECD Environment Working Papers*, No. 129, OECD Publishing, Paris.

PUA (2014), *The Israeli Net Metering Scheme – lessons learned*, State of Israel: Public Utilities Authority Electricity.

SGI (2018) "Sustainable Governance Indicators 2018", SGI- Israeli report 2018,

Shami, L. (2019), "Household Debt in Israel", *Taub Center Policy Paper*, No. 01.2019.

Shavit, Y., I. Friedman, J. Gal and D. Vaknin (2018), "Emerging Early Childhood Inequality: On the Relationship Between Poverty, Sensory Stimulation, Child Development, and Achievement", in *State of the Nation*, A. Weiss (ed.), Taub Center for Social Policy, Jerusalem.

Swirski, S. and Y. Hoffmann-Dishon (2017), "Public Housing Option: Adva Center's Response to the Housing Crisis in Israel", Adva Center.

Taboada, M. et al. (2017), "Solar water heating system and photovoltaic floating cover to reduce evaporation: Experimental results and modeling", *Renewable Energy*, Vol. 105, pp. 601-15.

The Times of Israel (2019), "*We have sinned against Israel's land, water and air: Yom Kippur food for thought*".

TomTom (2019) Traffic index ranking 2018

UK Committee on Climate Change (2019), *Net Zero - The UK's contribution to stopping global warming - Committee on Climate Change*.

World Bank (2019), *Doing Business 2020*, Washington, D.C.

World Health Organization (2018), *Air pollution and child health. Prescribing clean air. Summary*, World Health Organization, Geneva.

World Trade Organization (2018), *Trade Policy Review: Israel*, WTO Publishing, Geneva.

Yashiv, E. and N. Kasir (2013), "Arab Women in Israeli Labor Market: Characteristics and Policy Proposals", *Israel Economic Review*, Vol. 10, No. 2.

Zimring, A. and O. Moav (2016), "Does the Law to Encourage Capital Investment Contribute to the Economy?", Aaron Institute for Economic Policy, *Policy Paper*, No. 2016.0.

Études économiques de l'OCDE

ISRAËL 2020 (VERSION ABRÉGÉE)

L'économie israélienne se portait bien avant le choc du COVID-19, mais la pandémie menace aujourd'hui de ruiner certains des progrès qu'elle avait accomplis récemment, d'accroître les niveaux de pauvreté et de creuser encore les fortes disparités de productivité entre un secteur des hautes technologies florissant et des secteurs protégés à la traîne.Les mesures de suspension d'activité et l'incertitude forte qui règne ont provoqué une contraction brutale de la production et fait reculer l'emploi.Dans ce contexte, il convient de maintenir une politique macroéconomique accommodante et souple pour permettre de s'adapter à l'évolution sanitaire. La montée en régime des aides à la formation et à la recherche d'emploi revêt une importance cruciale pour aider les salariés licenciés à retrouver un nouvel emploi rapidement et éviter des effets négatifs durables sur l'économie. Des réformes structurelles et de nouveaux investissements publics pour améliorer les résultats scolaires, développer les infrastructures et favoriser la concurrence sur les marchés de produits sont indispensables pour conforter la reprise. La correction des disparités importantes dans les ressources des administrations locales permettrait de promouvoir l'égalité des chances pour tous. Enfin, des réformes fiscales visant à renforcer les prestations liées à l'exercice d'un emploi, à réduire les dépenses fiscales inefficientes, à corriger les distorsions induites par la fiscalité des entreprises et l'imposition du patrimoine et enfin, à mieux prendre en compte les externalités environnementales, aboutiraient à une croissance plus inclusive et plus durable, tout en générant des recettes supplémentaires.

PDF ISBN 978-92-64-62996-7

Volume 2020/6
Septembre 2020

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2020
(18 NUMÉROS)

9 789264 629967