



**Études économiques
de l'OCDE**

NORVÈGE



**Études économiques
de l'OCDE
Norvège
2010**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Norvège 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2010-fr

ISBN 978-92-64-07714-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-07715-7 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE Norvège
ISSN 1995-333X (imprimé)
ISSN 1999-0391 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. La sortie de la crise	21
L'impact de la crise financière a été limité	22
Une vive reprise est attendue	28
Il est temps d'ajuster la politique macroéconomique	30
Le cadre de stabilité financière est solide, mais il pourrait être renforcé	53
Notes	72
Bibliographie	73
Annexe 1.A1. Existe-t-il une bulle immobilière?	77
Annexe 1.A2. Bilan des réformes structurelles	81
Chapitre 2. Relever les défis à long terme de la politique budgétaire.	85
Les problèmes budgétaires à long terme exigent des changements de politique ..	86
Améliorer l'efficacité de la dépense publique	92
Les relations entre l'administration centrale et les collectivités locales doivent être repensées	96
Les réformes visant à améliorer le capital humain doivent se poursuivre	98
Les dépenses liées à la santé et à la dépendance augmentent fortement	102
Il existe des possibilités d'améliorer la neutralité fiscale	109
Notes	114
Bibliographie	115
Chapitre 3. Développement durable : changement climatique et politique de la pêche. ..	117
Le développement durable dans la politique économique norvégienne	118
Changement climatique	122
Pêches	145
Notes	158
Bibliographie	160
Encadrés	
1.1. L'impact sur la production potentielle devrait être limité	23
1.2. Le multiplicateur budgétaire	32
1.3. Améliorer la communication de la banque centrale	33
1.4. Les ménages norvégiens sont lourdement endettés	38
1.5. Facteurs expliquant la forte expansion du crédit au secteur des ménages	39
1.6. La banque centrale doit-elle résister à la tendance?	42
1.7. La Norvège doit-elle entrer dans la zone euro?	45

1.8.	Les conseils budgétaires dans les pays de l'OCDE	52
1.9.	Caractéristiques du secteur financier norvégien	54
1.10.	La concurrence dans le secteur financier	59
1.11.	Le système de paiement des taxes pétrolières	64
1.12.	Le système d'échange d'obligations garanties	67
1.13.	Un système à trois piliers pour assurer la stabilité financière	68
1.14.	Résumé des recommandations concernant les politiques macroéconomiques ...	71
2.1.	La réforme des retraites	88
2.2.	L'application des meilleures pratiques dans le secteur public	94
2.3.	Renforcement du contrôle des dépenses communales	97
2.4.	Les réformes influant sur l'efficacité des services de santé	105
2.5.	Résumé des recommandations de politique budgétaire à long terme	113
3.1.	Priorités et principes retenus pour la stratégie de développement durable ...	119
3.2.	Indicateurs de développement durable en Norvège	120
3.3.	Recommandations pour la stratégie de développement durable	122
3.4.	Principaux objectifs de lutte contre le changement climatique	125
3.5.	Principales mesures prises pour réduire les émissions de GES	129
3.6.	Caractéristiques du système norvégien d'échange de permis d'émission de CO ₂	132
3.7.	Le prix d'un permis d'émission peut-il être « trop bas » ?	141
3.8.	Recommandations sur l'action publique concernant le changement climatique .	144
3.9.	Subventions implicites dans les pêches : taxes sur l'énergie et le CO ₂	147
3.10.	Rejeter ou ne pas rejeter?	151
3.11.	Recommandations sur la politique des pêches	157

Tableaux

1.1.	Origine des écarts de revenu réel	24
1.2.	Norvège : demande, production et prix	29
1.3.	Les ménages norvégiens sont lourdement endettés	37
1.4.	Bon nombre des mesures anticrise ont été prolongées ou pérennisées	49
1.5.	Éléments d'actif et de passif des banques à la fin de 2007	53
1.6.	Limites réglementaires à l'inclusion d'instruments hybrides dans les fonds propres de base	57
1.7.	Indicateurs des institutions financières	60
2.1.	Le système norvégien de retraite avant et après la réforme du régime national d'assurance	90
2.2.	Production et emploi des administrations	93
2.3.	Potentiel de réduction des coûts hospitaliers sur la base de GHD normalisés .	104
3.1.	Mesures prises et effet estimé sur les émissions nationales	129
3.2.	Évolution de la taxe carbone, 1991-2009	130
3.3.	Total autorisé de capture et quota national en 2004 et 2005 pour certaines espèces importantes dans les pêcheries norvégiennes	149

Graphiques

1.1.	Le PIB de la Norvège continentale a reculé modérément et le chômage a très peu augmenté	22
1.2.	Les programmes actifs du marché du travail ont limité la hausse du chômage. ...	25
1.3.	Les marchés norvégiens des actions ont plongé	26

1.4.	L'écart de taux sur le marché interbancaire s'est accentué	27
1.5.	Les petites monnaies se sont dépréciées dans le sillage de la crise financière mais se sont reprises depuis lors	27
1.6.	Les prix du pétrole remontent tandis que la production continue de baisser . .	28
1.7.	La reprise en Norvège et dans le reste de la zone OCDE : comparaison	30
1.8.	Les récessions successives en Norvège : comparaison	31
1.9.	La crise a provoqué une réorientation spectaculaire de la politique monétaire	33
1.10.	Les injections de liquidité ont eu un effet assez peu marqué sur le bilan de la banque centrale	35
1.11.	Règles simples de politique monétaire	36
1.12.	Les prix des logements en Norvège repartent à la hausse	40
1.13.	Les rapports prix/revenus augmentent de nouveau	40
1.14.	Taux d'intérêt directeurs	43
1.15.	La couronne norvégienne est instable, mais elle paraît avoir un effet contracyclique	44
1.16.	Un important écart par rapport à la trajectoire de 4 % en 2009 et 2010	48
1.17.	L'application des lignes directrices budgétaires a été légèrement asymétrique au cours du cycle	49
1.18.	L'expansion de l'emploi public va de pair avec une dérive des dépenses	51
1.19.	Exposition aux risques dans les pays baltes	55
1.20.	Les fonds propres pondérés en fonction des risques ont diminué ces dernières années	57
1.21.	Encours des prêts en proportion des fonds propres de base	58
1.22.	Le rendement des fonds propres des banques a augmenté fortement au cours de la reprise précédente	60
1.23.	Un système de dépôt de garantie relativement bien pourvu en ressources . . .	62
1.24.	Les banques ont accru leur endettement en devises jusqu'à une date très récente	63
1.25.	Le système de paiement des taxes pétrolières influe sur la liquidité des banques	65
1.A1.1.	Déterminants structurels des prix du logement	78
1.A1.2.	Les rapports prix-loyers observés sont supérieurs aux valeurs d'équilibre théoriques	79
1.A1.3.	Impôts périodiques sur la propriété immobilière, 2006	80
2.1.	Le vieillissement de la population fera peser une charge croissante sur les finances publiques	87
2.2.	Le déséquilibre budgétaire à long terme dépend beaucoup des hypothèses relatives au taux d'activité	87
2.3.	La Norvège consacre une grande part du PIB continental à la dépense publique, 2008	93
2.4.	Les subventions et prêts aux étudiants de l'enseignement supérieur sont élevés au regard des normes de l'OCDE, 2007	101
2.5.	On pourrait améliorer l'efficacité du secteur de la santé	103
2.6.	Les prélèvements obligatoires sont élevés en Norvège	109
2.7.	Composition des recettes fiscales dans la zone OCDE, 2006	110
2.8.	Les taux effectifs d'imposition du logement sont bas	112
2.9.	Taux de l'impôt sur le patrimoine applicable à divers actifs	114

3.1.	Approvisionnements totaux en énergie primaire et émissions de GES par habitant, Norvège et principaux pays	123
3.2.	Énergie, par source	124
3.3.	Coût marginal des émissions de CO ₂	130
3.4.	Prix de l'électricité destinée à l'industrie en Norvège et dans les pays voisins, 2008.	135
3.5.	Potentiel hydroélectrique au 1 ^{er} janvier 2009	136
3.6.	Émissions de gaz à effet de serre, 1990-2005.	138
3.7.	Capacité du secteur de la pêche	145
3.8.	Captures totales du secteur halieutique, 1980-2007	146
3.9.	Partage de la ressource avec d'autres pays	148
3.10.	Les quotas de pêche totaux ne sont pas toujours bien respectés	153
3.11.	Captures totales et stock total	154

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

La situation économique et la politique économique de la Norvège ont été examinées par le Comité le 18 janvier 2010. Le projet de rapport a été ensuite révisé à la lumière des discussions et la version finale a été approuvée par le Comité plénier le 9 février 2010.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Paul O'Brien, Romina Boarini et Robert Price, les recherches statistiques par Steinar Juel avec le concours d'Annette Panzera, Valéry Dugain et Liliana Suchodolska, sous la direction de Patrick Lenain.

La précédente Étude de la Norvège a été publiée en août 2008.

Ce livre contient des...



StatLinks 

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

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

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

STATISTIQUES DE BASE DE LA NORVÈGE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²) :		Villes principales (milliers d'habitants, 1.12.2009) :	
Total (2005)	385.2	Oslo	584.3
Norvège continentale (2005)	323.8	Bergen	256.6
Agricole (2004)	10.4	Trondheim	168.2
Forêts productives (2003)	74.7		

LA POPULATION

Population (milliers, 1.12.2009)	4 768.0	Population active totale (milliers)	2 506
Densité au km ² (1.1.2008)	12.4	Population active civile occupée (milliers)	2 436
Accroissement naturel net (milliers, 2007)	62.0	Population active civile occupée (en % du total) :	
Solde net des migrations (milliers, 1.1.2007)	53.5	Agriculture, sylviculture et pêche	1.2
		Industries et construction	21.3
		Services	77.6

LA PRODUCTION (2008)

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de NOK	2 548	En % du PIB	21.3
Par habitant (en USD, PPA)	58 716	Par habitant (en USD)	20 393

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB 2008)	19.3	Composition du Parlement (nombre de sièges) :	
État (en % du PIB 2008) :		Travaillistes	64
Dépenses courantes et dépenses en capital	39.9	Progressistes	41
Recettes courantes	58.7	Chrétiens démocrates	10
		Conservateurs	30
		Centre	11
		Socialistes populaires	11
Dernières élections générales : septembre 2009		Libéraux	2
		Total	169

LE COMMERCE EXTÉRIEUR (2008)

Exportations de biens et services (en % du PIB)	48.1	Importations de biens et services (en % du PIB)	28.9
dont : Pétrole et gaz	24.4		
Principaux produits exportés (en % du total) :		Principaux produits importés (en % du total) :	
Produits alimentaires et produits d'origine animale	4.4	Produits alimentaires et produits d'origine animale	5.4
Produit fini	9.6	Produit fini	16.3
Équipement et matériel de transport (hors navires)	9.4	Équipement et matériel de transport (hors navires)	40.2
Combustibles minéraux	68.1	Produits chimiques	9.1
Exportations de produits par destination (en % du total)		Exportations de produits par pays (en % du total)	
Danemark et Suède	9.9	Danemark et Suède	21.2
Allemagne	12.8	Allemagne	13.4
Royaume-Uni	26.9	Royaume-Uni	6.0
États-Unis	7.3	États-Unis	8.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		2009 :	
		NOK par USD	6.29
		NOK par euro	8.75

Résumé

La Norvège a mieux surmonté la crise financière que la plupart des autres pays de l'OCDE, enregistrant une récession moins prononcée et une moindre augmentation du chômage, dont le taux est probablement resté inférieur à 4 %. Sa situation budgétaire favorable lui a permis de stimuler massivement l'activité, tout en réduisant fortement les taux d'intérêt et en fournissant d'amples liquidités à l'économie. Le principal enjeu est maintenant de démanteler les mesures de soutien exceptionnelles suffisamment tôt pour éviter une surchauffe. L'engagement résolu de la Norvège en faveur d'objectifs de croissance verte est louable, et la recherche d'une plus grande efficacité économique dans la réalisation de ces objectifs doit être poursuivie.

De généreuses mesures de relance budgétaire ont été mises en œuvre en 2009 et le budget 2010 en prévoit quelques autres. La reprise étant bien amorcée, les mesures de stimulation devront être progressivement levées, en particulier dans la mesure où une poursuite de la relance budgétaire risquerait de provoquer un resserrement de la politique monétaire et une appréciation de la monnaie, ce qui aurait des conséquences défavorables pour les branches d'activité exposées à la concurrence internationale. Si la reprise se déroule comme prévu, un certain resserrement devrait intervenir d'ici peu. Par la suite, il serait souhaitable de ramener le déficit structurel à 4 % de la valeur du Fonds public pour les retraites-Composante étrangère (SPU, Statens pensjons fond-Utland) en 2013, voire plus tôt. Un retour rapide sur la trajectoire des 4 % renforcerait la crédibilité des orientations budgétaires et permettrait de faire face aux coûts liés au vieillissement. Il importe d'achever les réformes des retraites et de poursuivre celles des régimes de maladie et d'invalidité, afin d'améliorer l'offre de main-d'œuvre et d'assurer la viabilité des finances publiques au cours des années à venir.

La politique monétaire doit aussi reprendre un cours plus normal. De fait, ce processus s'est déjà amorcé et les mesures exceptionnelles mises en œuvre en termes de liquidités ont été éliminées, les marchés financiers n'en ayant plus besoin pour fonctionner. Le rythme de retrait de ces mesures devra être déterminé en fonction de l'évolution de l'économie norvégienne et des tensions inflationnistes qui se feront jour, de l'orientation de la politique budgétaire et, dans la mesure où la Norvège est un petit pays très ouvert, du rythme du resserrement monétaire en Europe. Le cadre de ciblage de l'inflation convient bien à cette tâche, et les autorités doivent continuer à tenir compte de l'évolution des prix des logements et de l'immobilier à usage commercial pour déterminer les taux directeurs.

Dans le secteur financier, l'efficacité du cadre de surveillance et de réglementation et le souvenir de la crise bancaire qu'ont connue les pays nordiques ont limité l'exposition des banques aux actifs les plus toxiques et aux prêts les plus risqués. Les trois institutions responsables de la stabilité financière collaborent efficacement sur le plan macroprudentiel. Le système de surveillance et de réglementation financière est en voie d'être réformé à l'échelon européen et au niveau mondial, et la Norvège est étroitement impliquée dans ce processus, notamment du fait de sa participation à la nouvelle architecture de surveillance de l'UE. Il conviendrait d'explorer les possibilités de renforcer

la réglementation avant que des recommandations internationales ne soient finalisées, par exemple en imposant aux banques norvégiennes des ratios de fonds propres plus élevés.

La politique sur le changement climatique se caractérise en Norvège par des objectifs remarquablement ambitieux en termes de réduction des émissions et de promotion de nouvelles technologies et de projets susceptibles de réduire le coût, pour tous les pays, de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Des engagements politiques à long terme doivent être pris pour atteindre ces objectifs unilatéraux ambitieux, qui auront des effets d'émulation utiles sur le reste du monde. Le plus efficace serait d'adopter des politiques permettant de réduire les coûts au minimum, notamment en supprimant les exemptions et les taux spéciaux de la taxe sur le CO₂ et en étendant le champ d'application des échanges de droits d'émission. Il faudrait par ailleurs veiller à ce que les politiques mises en œuvre par la Norvège restent compatibles avec l'évolution des dispositions de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

La politique de la pêche a contribué à la reconstitution d'importants stocks de poissons nordiques, mais d'autres, essentiellement des stocks halieutiques gérés en coopération avec l'UE, sont surexploités. La Norvège devra travailler en étroite collaboration avec d'autres pays, de l'UE notamment, afin de fixer des limites de prises plus prudentes assorties de mesures de contrôle et de sanctions plus efficaces. Au niveau national, la gouvernance de ce secteur est bien conçue en termes de conservation des stocks, mais une rationalisation plus poussée du régime des quotas et une suppression des dérogations au droit de la concurrence permettraient d'améliorer encore la productivité sans mettre en péril la viabilité de l'activité.

Évaluation et recommandations

L'économie norvégienne se remet rapidement d'une récession modérée

La crise financière mondiale a eu des effets moins graves en Norvège que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La récession a été moins prononcée qu'ailleurs et la demande de consommation s'est assez rapidement redressée. Cette reprise relativement rapide et vigoureuse est imputable à plusieurs facteurs. Le dynamisme de la demande des ménages et l'effet direct de la croissance des dépenses publiques ont contribué de manière essentielle à soutenir la demande, tandis que le rebond des prix du pétrole a étayé l'investissement dans le secteur pétrolier. Au regard des chiffres antérieurs, le taux de chômage a sensiblement augmenté en Norvège, mais il ne devrait toutefois pas dépasser 4 %, avant de s'inscrire à nouveau en baisse à mesure que le mouvement de reprise s'accroîtra. On table pour cette année sur une croissance soutenue de l'économie de la Norvège continentale, qui devrait se renforcer quelque peu en 2011. Dans un contexte d'incertitude mondiale, des risques de divergence à la baisse par rapport aux prévisions subsistent toutefois, tant pour l'économie mondiale qu'en Norvège.

Les autorités ont pris d'importantes mesures pour faire face à la crise

La résilience de l'économie est en partie attribuable à la réaction vigoureuse des autorités. La Norvège menait une politique budgétaire expansionniste lorsque la crise mondiale s'est amorcée. Avec l'apport des mesures exceptionnelles prises en début d'année 2009 s'est caractérisée par une relance budgétaire massive, suivie d'un nouveau budget expansionniste pour 2010. Par ailleurs, la banque centrale a abaissé de 450 points de base les taux d'intérêt entre octobre 2008 et juin 2009, tout en accroissant ses apports de liquidités. Les autorités ont aussi adopté un certain nombre de mesures non conventionnelles : un nouveau dispositif a permis aux banques d'échanger temporairement des obligations sécurisées contre des bons du Trésor, ce qui a amélioré l'accès des banques aux financements à long terme. En outre, le gouvernement a mis sur pied un Fonds public de financement chargé de fournir des capitaux propres aux banques afin de renforcer leurs capacités de prêt, et un Fonds public obligataire dans le but de stimuler l'offre de crédit sur le marché des obligations.

La liquidité du marché interbancaire semble s'être rétablie

Le marché interbancaire de la Norvège a été touché comme ceux des autres pays lorsque la tempête s'est abattue sur les marchés financiers. Les banques norvégiennes font largement appel aux marchés interbancaires étrangers et utilisent des contrats d'échange de dollars des États-Unis, ou d'euros, contre couronnes norvégiennes (NOK), si bien que le marché interbancaire d'instruments libellés en couronnes est très étroit. Outre les mesures prises en Norvège, la fourniture de liquidités en dollars par des banques centrales étrangères a donc directement contribué à rétablir le bon fonctionnement du marché interbancaire norvégien, qui a bénéficié ensuite de l'amélioration de la situation sur les marchés financiers mondiaux.

Les liquidités fournies à titre exceptionnel sont progressivement retirées et les taux directeurs ont commencé à augmenter

La situation s'améliorant sur les marchés financiers, la banque centrale a commencé à mettre un terme durant l'été 2009 à une grande partie des mesures exceptionnelles qu'elle avait prises pour fournir des liquidités à l'économie. Les conditions de crédit ont été assouplies, d'abord pour les ménages, puis pour le secteur des entreprises, ce qui a réduit les incertitudes sur les marchés et laissé entrevoir une amélioration des perspectives économiques. Depuis les réductions très prononcées des taux d'intérêt opérées à la fin de 2008, le marché du logement a connu un redressement remarquable. Les revenus élevés et le haut niveau d'emploi expliquent en partie la bonne tenue des prix des logements, mais certains indicateurs comme le ratio prix/loyers donnent à penser que les prix sont supérieurs aux valeurs moyennes à long terme. Il est donc difficile de dire si une bulle est en train de se former. Même s'il était possible de déceler une telle bulle de prix des actifs, la question des mesures à prendre pour y remédier est vivement débattue et entourée d'une grande incertitude au niveau international, et l'on ignore en tout état de cause si la politique monétaire à elle seule pourrait facilement y mettre un terme. La politique monétaire doit toujours viser la stabilité des prix, mais *il serait souhaitable de veiller à ce que les prix des actifs – notamment les prix des logements et le taux de change – soient suffisamment pris en compte dans la fonction de réaction de la politique monétaire, compte tenu de leur influence sur la sphère réelle de l'économie et, partant, sur l'inflation.* En fait, face notamment à la hausse des prix des logements, la banque centrale norvégienne a été l'une des premières, dans la zone OCDE, à commencer à inverser le mouvement d'assouplissement monétaire, relevant son taux directeur de 25 points de base en octobre 2009 et de 25 points supplémentaires en décembre, et laissant entrevoir une nouvelle majoration de 100 points de base au cours de l'année à venir. *Ce resserrement approprié devra, si la reprise se déroule comme prévu, être poursuivi fermement, mais progressivement de manière à réduire le risque d'une appréciation excessivement prononcée du taux de change.*

Pour assurer une sortie de crise en temps opportun, un resserrement budgétaire doit intervenir sans retard

La reprise étant clairement amorcée, il faudrait mettre un terme à l'ample relance budgétaire afin d'éviter une surchauffe en 2011-12. Un tel assainissement budgétaire rendrait moins nécessaire un resserrement de la politique monétaire, lequel entraînerait une appréciation du taux de change et pourrait donner lieu à des entrées de capitaux déstabilisantes. Il serait préférable de commencer à réduire les déficits budgétaires, ce qui permettrait un retrait plus progressif des mesures de stimulation monétaires. Dans cette optique, les nouvelles mesures expansionnistes inscrites dans le budget 2010 représentant environ 0.6 point de PIB, bien qu'elles aient été utiles à titre d'assurance au moment de l'élaboration du budget, semblent aujourd'hui excessives avec le recul. Si la reprise évolue comme prévu, il faudra commencer à réduire sérieusement le déficit sans tarder, en visant à le ramener en 2013, voire avant, sur la trajectoire des 4 %, à savoir un déficit structurel de l'administration centrale hors pétrole équivalant à 4 % de la valeur du Fonds public pour les retraites-Composante étrangère (SPU, Statens pensjonsfond-Utland). Le programme d'assainissement des finances publiques devrait se traduire par l'inversion des dispositions anticrise encore en vigueur; nombre d'entre elles ont déjà été annulées, mais certaines ont été converties en nouvelles dépenses. Par ailleurs, les programmes de transferts généreux tels que les régimes de congé de maladie et d'invalidité devraient être réformés, et des réductions de dépenses pourraient être envisagées dans les domaines où il apparaît que les ressources publiques ne sont pas utilisées de façon efficiente, comme on le verra plus loin.

Il faudrait éviter les écarts procycliques par rapport à la trajectoire des 4 % et intégrer celle-ci au processus de budgétisation pluriannuelle

Le SPU est destiné à étayer la gestion à long terme des recettes pétrolières. Les produits de ce fonds sont utilisés pour financer le déficit budgétaire hors pétrole. Depuis 2001, ce cadre est complété par une directive budgétaire, selon laquelle seuls les revenus réels escomptés à long terme du SPU peuvent alimenter le budget; estimés sur la base d'un taux de rendement réel de 4 %, ces revenus à long terme devraient correspondre sur la durée au déficit structurel hors pétrole. Au total, le SPU et cette directive ont eu un impact considérable, extrêmement positif, tant sur l'économie que sur les finances publiques. Il est important de préserver ce cadre.

Dans la pratique, le déficit structurel de l'administration centrale hors pétrole n'a que légèrement dépassé en moyenne 4 % de la valeur du SPU depuis la création de celui-ci en 2001. Néanmoins, en 2009, il est devenu largement supérieur à ce pourcentage en raison de la récession. Un retour rapide sur la trajectoire des 4 %, comme indiqué plus haut, sera indispensable pour que celle-ci demeure crédible en tant qu'instrument d'orientation de la politique budgétaire. De plus, cela permettra de préserver les ressources du SPU pour les générations futures, conformément à son objectif, et de financer l'augmentation substantielle prévue des coûts liés au vieillissement démographique. De fait, les autorités devraient mettre à profit les périodes de croissance supérieure à la tendance de longue période, après 2013, pour revenir en deçà de la trajectoire des 4 %. Cela renforcerait la crédibilité du cadre en confirmant son caractère symétrique. La crédibilité de la directive des 4 % serait aussi

renforcée par l'adoption d'une approche pluriannuelle de la programmation budgétaire, dans le cadre de laquelle seraient spécifiées les dispositions budgétaires envisagées par le gouvernement pour les années à venir; cela serait particulièrement utile compte tenu de la nécessité d'une période d'assainissement budgétaire. La Norvège pourrait aussi, suivant l'exemple d'autres pays de l'OCDE, se doter d'un conseil budgétaire, qui évaluerait périodiquement l'évolution de la situation des finances publiques, notamment le respect des directives budgétaires, dans un souci de transparence et de crédibilité accrues.

La politique budgétaire actuelle doit aussi être considérée sous l'angle des objectifs de long terme, dans la mesure où des dépenses excessives aujourd'hui creusent l'écart budgétaire à long terme, défini comme la différence entre le déficit structurel hors pétrole et les revenus escomptés du SPU. Pour combler cet écart, estimé par le ministère des Finances à 6 points de PIB en 2060 (contre 3.5 points avant la crise), en dépit des recettes attendues du SPU, il faudra achever la réforme des retraites, afin de réduire les dépenses et de favoriser une augmentation du taux d'activité, qui serait le meilleur moyen de réduire cet écart à long terme. À cet égard, l'un des principaux enjeux de la réforme sera d'harmoniser l'ajustement actuariel des prestations d'invalidité avec celui qui est déjà appliqué aux pensions de vieillesse.

L'assainissement des finances publiques doit passer par une réduction des dépenses au titre des congés de maladie et des prestations d'invalidité, et porter en priorité sur les dépenses peu efficaces

Une réforme des régimes de congé de maladie et d'invalidité serait doublement avantageuse pour les finances publiques car elle permettrait d'une part de réaliser des économies considérables au niveau des dépenses, et d'autre part de renforcer le taux d'activité et le nombre d'heures travaillées, et donc d'accroître les recettes fiscales. Comme le recommandait la précédente *Étude* et le rapport de 2006 publié par l'OCDE dans la série *Maladie, invalidité et travail*, il faut durcir les conditions d'accès aux prestations d'invalidité et d'assurance maladie. En outre, les employeurs devraient cofinancer ces deux types de prestations, et il faudrait envisager de réduire le taux de remplacement des prestations versées en cas d'affection de longue durée.

En proportion du PIB continental, les dépenses publiques atteignent un des plus hauts niveaux de la zone OCDE, et certaines inefficiences sont manifestes, par exemple dans le domaine de l'enseignement, objet d'un chapitre spécial de l'*Étude* de 2008, et dans celui de la santé, examiné dans l'*Étude* de 2005. Des comparaisons entre les résultats (performances des élèves ou espérance de vie, par exemple) et les dépenses, correction faite de facteurs comme la situation socioéconomique et le niveau de revenu, révèlent que la Norvège ne tire pas le meilleur parti possible de ses dépenses publiques.

Dans le domaine de l'éducation, la fermeture d'établissements présentant une faible efficacité par rapport à leur coût devrait conduire à des économies de ressources, et les autorités pourraient envisager d'accorder des incitations pour encourager les municipalités à s'engager plus rapidement dans cette voie. Dans l'enseignement supérieur, également, les établissements sont trop nombreux pour pouvoir réaliser de véritables économies d'échelle, et certains d'entre eux pourraient être fermés. Il serait possible de faire des économies notables en réduisant les aides offertes aux étudiants de

l'enseignement supérieur et en réaffectant une partie des sommes correspondantes à l'éducation préscolaire, ce qui contribuerait davantage à améliorer l'équité. D'autres réformes, comme la fixation d'objectifs fondés sur les résultats pour les enseignants et la rémunération au mérite, pourraient améliorer les résultats et, par la suite, ouvrir la voie à une meilleure utilisation des ressources.

Dans le secteur de la santé, des réformes sont menées depuis quelque temps dans le but d'améliorer l'efficacité, notamment par une centralisation des responsabilités dans le secteur hospitalier et par l'organisation des hôpitaux en entreprises, ainsi que pour instituer un système de financement à l'acte. Bien que certains indicateurs d'efficacité se soient améliorés depuis une dizaine d'années, les dépenses totales ont augmenté rapidement en raison de la structure des tarifs et de l'absence de contraintes budgétaires strictes dans le secteur hospitalier; le nombre de médecins et d'infirmiers rapporté à la population est actuellement très supérieur à la moyenne OCDE, par exemple. *Il faut poursuivre la restructuration et le regroupement des établissements de soins inefficaces, notamment en veillant à mieux maîtriser les coûts. Une participation financière des patients devrait être instituée ou accrue lorsque la consommation est manifestement excessive par comparaison avec les évaluations des besoins de soins et que la demande est sensible aux prix; c'est le cas probablement pour la physiothérapie et les soins aux personnes âgées, par exemple. Il importe également d'améliorer la coordination entre les communes et les hôpitaux.*

Il faudrait améliorer davantage l'efficacité des dépenses, y compris au niveau des collectivités locales

La présente Étude, comme d'autres avant elle, souligne la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. *La croissance de l'emploi public, notamment au niveau local, doit être mieux maîtrisée. Les outils disponibles, comme les analyses d'impact de la réglementation et les analyses coûts-avantages, devraient être employés de manière systématique et jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques publiques. Une large diffusion d'informations sur les performances des établissements d'enseignement, des hôpitaux et d'autres services publics contribuerait aussi à ce que la rationalisation des dépenses emporte l'adhésion du public.*

L'efficacité et la neutralité du système fiscal pourraient être améliorées

Il ne faut pas alourdir la fiscalité, dont le niveau est déjà élevé. Les dépenses fiscales ne sont pas particulièrement importantes en Norvège, mais elles augmentent rapidement, notamment dans le secteur du logement. Le régime fiscal généreux de l'immobilier d'habitation, dont la justification économique n'est pas évidente, fausse probablement les décisions prises en matière d'investissement et a pu contribuer à l'envolée des prix des logements. Il faudrait réformer la fiscalité de l'immobilier d'habitation en prenant des mesures pour éliminer progressivement les asymétries résultant de la déductibilité des intérêts versés par les propriétaires-occupants conjuguée à l'absence d'imposition des loyers imputés, ainsi que de la décote substantielle encore appliquée aux logements aux fins du calcul de l'impôt sur la fortune. Les taux marginaux applicables aux revenus élevés pourraient être abaissés, en partie dans le but de réduire les incitations à déclarer des revenus du travail comme des revenus du capital, qui bénéficient d'un régime plus favorable. Une réduction de la progressivité permettrait aussi d'accroître

la rentabilité de l'éducation, et donc inciter davantage les jeunes à faire des études supérieures. Les moins-values de recettes provoquées par ces mesures pourraient être intégralement compensées par les augmentations des impôts sur le logement.

Les banques et le système de surveillance ont bien fonctionné pendant la crise

Les pertes des banques se sont creusées ces deux dernières années, mais dans de moindres proportions que dans les autres pays de l'OCDE. Les recettes considérables que les banques norvégiennes avaient accumulées au cours de la précédente phase d'expansion leur ont permis dans une certaine mesure d'amortir la crise. La relative aversion du secteur financier à l'égard des risques est en partie attribuable à une réglementation financière judicieuse couvrant toutes les catégories d'établissements financiers, notamment l'application de normes de fonds propres uniformes assorties de règles prudentes en matière de filiales, d'actifs hors bilan et de titrisation. Le système existant de garantie des dépôts a contribué à éviter une ruée aux guichets des banques, et il n'a pas été nécessaire de relever le niveau de cette couverture, ni d'apporter une garantie publique aux banques. *Eksportfinans*, l'organisme public de crédit à l'exportation, a accusé des pertes importantes sur le marché des valeurs mobilières et a reçu le soutien de l'État; un autre établissement opérant en Norvège, filiale d'une banque islandaise, a également connu des difficultés. Le cadre macroprudentiel semble avoir bien fonctionné, les trois institutions responsables – ministère des Finances, *Norges Bank* et Autorité de surveillance financière – ayant maintenu une coopération et des contacts étroits. *Il sera indispensable de préserver ces relations à l'avenir et de faire en sorte que les trois institutions restent aussi attentives que possible aux risques systémiques posés par une augmentation excessive du crédit, des prix des actifs ou de l'endettement.*

À la suite de la crise, il serait utile de renforcer encore le cadre macroprudentiel conformément aux décisions prises aux niveaux européen et mondial. La participation de la Norvège au nouveau dispositif de surveillance de l'UE semble assurée. La Norvège devrait parallèlement examiner les domaines dans lesquels il lui serait possible d'adopter ses propres réformes, si cela permettait de remédier à d'éventuelles déficiences. Ainsi, les risques liés au fort endettement des ménages pourraient être atténués par un plafonnement de la quotité de financement, ce qui renforcerait aussi la protection des emprunteurs hypothécaires contre les pratiques excessivement agressives de certains établissements de crédit. Les autorités de surveillance devraient continuer à encourager les banques à constituer des matelas de fonds propres supplémentaires pour se prémunir contre des risques futurs, par exemple des prêts qui pourraient se révéler improductifs dans les secteurs de l'immobilier à usage commercial et des transports maritimes, ainsi que dans les États baltes. Pour DnB NOR, premier établissement de bancassurance et de gestion de fonds, un recours au capital-investissement offrirait la possibilité de réduire sensiblement la participation de l'État, ce qui contribuerait à atténuer l'impression que les conditions de concurrence sont inégales. Les autorités craignent toutefois que DnB NOR ne sorte alors du cadre norvégien de surveillance et de réglementation prudentielle, s'il venait à être racheté par une banque étrangère et géré comme une filiale. En outre, pour réduire les incitations à la prise de risques, les redevances versées au Fonds de garantie bancaire pourraient varier davantage qu'aujourd'hui en fonction des caractéristiques des risques

affectant le portefeuille des banques. Il conviendrait par ailleurs de dé plafonner le montant du Fonds, tandis que les redevances pourraient varier de façon anticyclique.

La stratégie de développement durable établit des principes utiles pour promouvoir une croissance verte...

La Norvège est depuis longtemps l'un des principaux défenseurs de la durabilité environnementale et sociale et d'une croissance économique viable en tant qu'objectifs fondamentaux de politique économique. L'incorporation de la stratégie actuelle de développement durable dans les documents budgétaires de 2008 a en partie visé à montrer qu'elle devait constituer l'un des axes centraux de toutes les politiques publiques. La stratégie établit plusieurs indicateurs permettant d'évaluer les progrès, ainsi que certains principes fondamentaux applicables à l'élaboration des politiques. En outre, elle stipule clairement que les options envisageables doivent aussi être soumises à des tests d'efficacité par rapport à leur coût, une fois appliqués ces principes. *Ces tests pourraient utilement être incorporés aux principes proprement dits, afin de maximiser les progrès pour un niveau donné d'utilisation des ressources.*

... mais les objectifs et les arbitrages éventuels pourraient être plus clairs

Ces indicateurs ne doivent pas être assimilés à des objectifs. Ils peuvent présenter deux défauts importants de ce point de vue : un ciblage étroit de certains problèmes à l'exclusion d'autres, et l'inclusion d'indicateurs des moyens utilisés pour les politiques publiques, comme le niveau de l'aide publique au développement, et non de leurs résultats. *La liste des indicateurs devrait rester ciblée, mais serait plus utile si une séparation plus claire et plus explicite était établie entre les indicateurs de moyens et les indicateurs de résultats.* Il n'est peut-être pas nécessaire d'accorder autant d'attention au développement durable, dans une optique multisectorielle et non sectorielle, dans chaque budget. Cela étant, si le gouvernement souhaite que le développement durable demeure un objectif central des politiques publiques, *il faudrait que le processus d'élaboration du budget et des politiques publiques commence périodiquement par une évaluation des progrès et des besoins dans l'optique du développement durable, conformément à la révision quadriennale de la Stratégie de développement durable.*

Le changement climatique est un sujet hautement prioritaire : les ambitions de la Norvège peuvent constituer un précieux exemple pour les autres pays

Dotée de ressources hydroélectriques et pétrolières énormes au regard de sa population, la Norvège est aussi responsable d'émissions considérables et croissantes de gaz à effet de serre provenant de l'industrie pétrolière. De surcroît, le recours massif à l'hydroélectricité signifie que, sur le plan intérieur, elle utilise déjà dans une proportion très importante des sources d'énergie renouvelables et que toute nouvelle réduction des émissions de gaz à effet de serre se traduira par des coûts relativement élevés. Cela étant, la Norvège s'est fixé

des objectifs ambitieux de réduction de ses émissions, en partie pour encourager les autres pays à suivre son exemple. Elle a annoncé pour 2008-12 un objectif inférieur de 10 % à l'engagement qu'elle a souscrit en vertu du protocole de Kyoto et, à l'horizon 2020, une réduction de 30 % par rapport à 1990. Elle a fait part de son ambition d'atteindre la neutralité carbone (compte tenu de sa contribution aux réductions d'émissions à l'étranger) en 2050 au plus tard, sachant qu'en cas d'accord mondial en vertu duquel suffisamment d'autres pays souscriraient aussi des engagements importants, elle avancerait cet objectif à 2030. Cependant, en dépit de réductions dans certaines branches d'activité, les émissions à l'échelle nationale ont augmenté et, comme prévu, la Norvège utilisera des mécanismes de compensation comme les échanges de droits d'émission et le mécanisme pour un développement propre (MDP) afin de respecter ses engagements à court et moyen terme. Pour limiter le coût de réalisation de ses objectifs futurs et mieux montrer aux autres pays comment réduire efficacement les émissions, la Norvège devrait rationaliser ses politiques intérieures.

La Norvège pourrait tirer un meilleur parti de la taxe sur le CO₂ et du système d'échange de droits d'émission et traiter pour un moindre coût le problème des fuites de carbone

Plus de 70 % des émissions de GES sont couvertes par l'échange de droits d'émission ou par la taxe à taux variable sur le CO₂. *Les autres secteurs devraient être intégrés au système d'échange de droits d'émission après 2012; les droits d'émission devraient être mis aux enchères ou vendus, et non attribués gratuitement.* La taxe sur le CO₂ pourrait logiquement être supprimée pour les secteurs couverts par le système d'échange de droits d'émission si la Norvège se satisfaisait des objectifs d'émission implicites correspondant au prix fixé dans le cadre du système d'échange de l'UE. Une action plus résolue pourrait être engagée avec la mise en place d'un système supplémentaire d'échange de droits au niveau national ou d'une taxe uniforme sur le CO₂ applicable à toutes les émissions. Si l'on peut craindre que certaines branches d'activité transfèrent ainsi leurs émissions, des recherches révèlent que la probabilité de transferts importants est relativement faible. En Norvège, les vrais problèmes sont souvent régionaux, certaines installations vulnérables étant situées dans des régions isolées. Il n'est pas souhaitable de laisser ces problèmes fausser la politique à l'égard du changement climatique. La Norvège sera certainement un utilisateur majeur du Mécanisme pour un développement propre et elle a donc tout intérêt à en assurer la vérification et l'application. Pour manifester sa volonté dans ce domaine et promouvoir des améliorations, notamment, *la Norvège devrait envisager de déployer davantage d'efforts pour améliorer et développer les procédures de l'ONU destinées à valider et surveiller les effets des projets MDP.*

D'autres mesures de réduction des émissions, allant de la gestion des déchets aux normes de construction et aux programmes d'enseignement, en passant par l'urbanisme et la planification des transports, ont aussi un rôle important à jouer. *Le programme KlimaKur devrait être mis à profit non pas pour fixer des objectifs sectoriels, mais pour donner des informations sur l'efficacité économique des mesures, afin de permettre l'établissement de priorités dans ces domaines.* Parallèlement, les analyses coûts-avantages portant sur les investissements publics et d'autres programmes de réduction des émissions devraient tous utiliser les mêmes hypothèses explicites pour le coût des émissions (c'est-à-dire le

prix des droits d'émission majoré de toute taxe d'application générale) pendant leur durée de vie. Par exemple, étant donné la nécessité d'engager le plus rapidement possible une action à l'égard du changement climatique, *on pourrait envisager une évaluation approfondie des contraintes qui empêchent d'accroître, avec un bon rapport coût-efficacité, l'offre d'hydroélectricité et d'autres énergies renouvelables*. Une telle augmentation permettrait notamment d'approvisionner les marchés européens de l'électricité, et d'y alléger ainsi les coûts de réduction des émissions tout en assurant à la Norvège un revenu économique non négligeable.

La viabilité est un aspect essentiel de la politique des pêches qui dépend de la coopération internationale

Après des périodes d'effondrement et de grande faiblesse des stocks pour un certain nombre de pêches importantes, la viabilité est devenue l'une des principales préoccupations des responsables de la politique de la pêche. L'analyse présentée dans cette *Étude* n'est pas suffisamment exhaustive pour permettre de tirer des conclusions générales sur les politiques de gestion des stocks, mais il est manifeste que, outre le plafonnement des prises, *une certaine régulation des techniques de pêche utilisées, comme la conception des filets, demeure indispensable*. Tout aussi indispensable est une coopération effective entre les différents pays exploitant les mêmes stocks de poisson pour définir les politiques à suivre, en matière de prises maximales notamment, et veiller au respect de ces politiques.

La coopération semble plus facile lorsque les pays concernés sont peu nombreux : les deux principaux stocks de poisson partagés par la Norvège et la Russie, avec une part relativement insignifiante pour les autres pays, se sont notablement redressés depuis une dizaine d'années, alors que ceux de la mer du Nord, plus largement partagés avec un certain nombre de pays (l'Union européenne s'est dotée d'une politique commune de la pêche, mais la mise en œuvre de celle-ci relève de chacun des États membres), sont encore mal en point. Cela étant, la Norvège fait parfois elle aussi passer la viabilité à long terme après les intérêts des collectivités du littoral, comme dans le cas de la pêche côtière à la morue. Un recours plus étendu et plus large à l'interdiction de rejet des captures accessoires par l'Union européenne, comme cela a été expérimenté en mer du Nord, pourrait utilement être envisagé dans le cadre de négociations entre la Norvège et ses partenaires européens.

Le secteur de la pêche ne reçoit pratiquement plus de subventions, mais il est largement autorégulé et échappe à certains aspects du droit de la concurrence

Dans le passé, le secteur de la pêche a bénéficié d'aides relativement importantes. Comme certaines pêches se sont redressées et que les prix sont restés généralement élevés, la rentabilité moyenne est aujourd'hui assez forte et les dernières aides, bien qu'importantes, prennent la forme d'exonérations de taxes sur les carburants, de redevances de pollution et d'impôts sur les revenus en faveur des pêcheurs. Dans l'esprit des recommandations précédentes, *les exonérations de taxes sur les carburants devraient être progressivement supprimées, si possible en concertation avec les pays voisins, qui accordent tous des avantages*

fiscaux similaires. L'amélioration de la rentabilité s'explique notamment par le fait que le système de quotas indissociables des navires, l'autorégulation et les dérogations au droit de la concurrence permettent aux pêcheurs de bénéficier à la fois d'un monopole et de rentes de ressources, tout en étant protégés de l'arrivée de nouveaux concurrents. Une telle organisation peut être utile du point de vue de la gestion des ressources, mais elle doit néanmoins être remise en cause. *Sans préjudice des exemptions actuelles, l'autorité de la concurrence devrait être invitée à examiner le fonctionnement du système de quotas et la structure de gouvernance, afin de veiller à ce que les restrictions à la concurrence ne soient pas plus importantes que cela n'est nécessaire pour une gestion efficace des stocks. En dissociant les quotas des navires et en supprimant les restrictions aux échanges de quotas, on permettrait à la concurrence d'améliorer l'efficacité économique du secteur de la pêche.*

Chapitre 1

La sortie de la crise

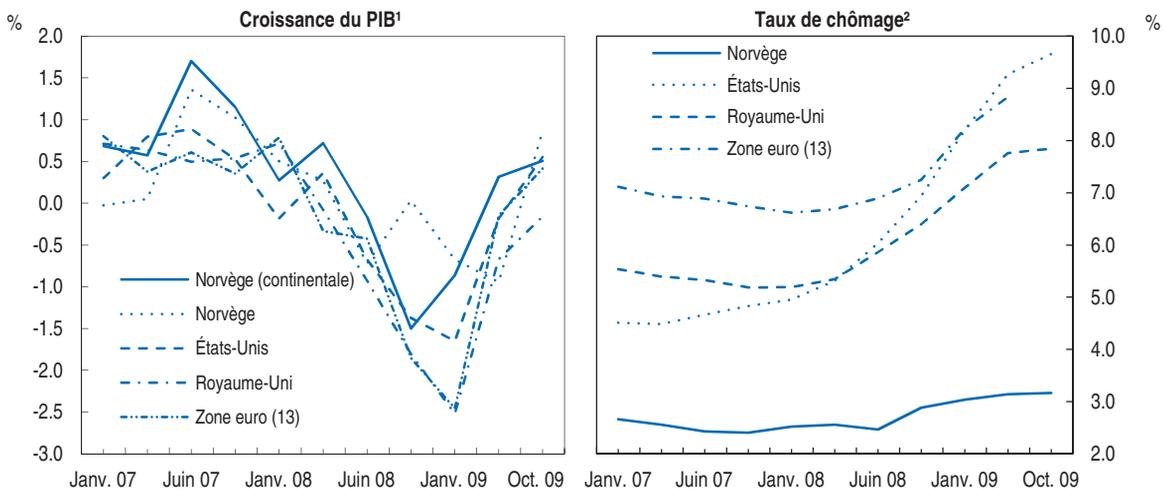
L'économie norvégienne a particulièrement bien résisté à la crise financière, confrontée à une récession relativement peu profonde et à une hausse modérée du chômage. Maintenant que la Norvège s'achemine vers une reprise qui s'annonce vigoureuse, les autorités doivent envisager le démantèlement des mesures extraordinaires prises en réponse à la crise. Les taux d'intérêt ont déjà été relevés, les mesures spéciales concernant la liquidité sont retirées progressivement et la politique monétaire va devoir prendre un tour encore plus restrictif au cours des deux années à venir. Le rythme du resserrement dépendra principalement de l'évolution de l'économie norvégienne et des perspectives de l'inflation. Les décideurs devront aussi continuer de prêter attention à l'évolution du marché de l'immobilier, stimulé par des taux d'intérêt peu élevés, et aux tendances du marché des changes, qui pourrait réagir au creusement des écarts de taux d'intérêt. Une consolidation budgétaire précoce réduirait la nécessité d'un resserrement monétaire et le risque correspondant d'appréciation du taux de change. Il est essentiel de maintenir le cadre budgétaire de base, qui s'articule autour de la « règle des 4 % », et de commencer bientôt à réduire le déficit structurel hors pétrole pour le ramener à un niveau conforme à cette règle. Le secteur financier norvégien a traversé la crise financière sans grands dommages. Dans le sillage de la crise, il importe de renforcer l'approche macro-prudentielle, en coordination avec les initiatives européennes et internationales. Il faut aussi obliger les banques à augmenter leurs fonds propres, en prévision d'éventuelles pertes dans l'avenir. Enfin, il convient de décourager les pratiques de crédit agressives des banques.

L'impact de la crise financière a été limité

La récession a été relativement peu profonde

La crise financière mondiale n'a pas épargné la Norvège, mais son économie a mieux résisté que celles de nombreux autres pays de l'OCDE. La récession a été de courte durée, commençant deux trimestres plus tard que dans le reste de la zone OCDE et se terminant un trimestre plus tôt, et alors que le PIB global de la zone OCDE a reculé de 5 % entre le milieu de 2008 et le milieu de 2009, la baisse n'a pas atteint la moitié de ce taux en Norvège (graphique 1.1). L'impact de la crise financière sur la croissance à moyen terme devrait être assez limité également (encadré 1.1), quoiqu'il existe une incertitude particulière quant à l'impact de la récession sur les taux d'activité et sur l'immigration.

Graphique 1.1. **Le PIB de la Norvège continentale¹ a reculé modérément et le chômage a très peu augmenté**



1. Taux de croissance par rapport au trimestre précédent.
2. Moyenne zone euro (13) non disponible pour le troisième trimestre 2009.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807653312817>

Le recul de la production a été moindre en Norvège qu'ailleurs, en partie à cause du cadre de base de la politique macroéconomique, fondé sur la mise en réserve de la majeure partie des recettes pétrolières dans un fonds offshore, dont seul le rendement est dépensé; ce système très efficace permet d'annuler l'essentiel de l'effet des fortes variations des termes de l'échange à la fois sur l'économie de la Norvège continentale et sur la politique budgétaire. L'impact à court terme de la soudaine baisse des termes de l'échange en 2008-09, après la hausse tout aussi marquée observée en 2006-07, a donc été minime. Ce cadre et la forte position budgétaire sous-jacente ont permis aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein. De plus, un vaste programme de relance budgétaire et monétaire a été mis en place dans l'économie en 2009.

Encadré 1.1. L'impact sur la production potentielle devrait être limité

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la crise financière a eu un impact non seulement sur la croissance à court terme mais aussi sur le potentiel à moyen terme. En réalité, les économistes cherchent à comprendre les différents mécanismes par lesquels la crise aura affecté la production potentielle. Un des principaux facteurs a été la baisse d'intensité capitalistique après la chute de l'investissement fixe des entreprises, due en partie au coût plus élevé du capital et aux restrictions de l'accès au crédit. L'investissement dans le secteur pétrolier, qui a continué de croître très rapidement jusqu'au milieu de 2009, a des effets positifs sur l'investissement en Norvège continentale et atténue l'impact de ce facteur. Un autre mécanisme réduisant la production potentielle est la hausse du taux de chômage structurel qui a fait suite à des niveaux élevés de chômage dans le passé. D'après certaines estimations, le niveau de la production potentielle dans l'ensemble de la zone OCDE aura été réduit d'environ 3 %, l'impact se faisant sentir principalement sur la période 2009-10 et résultant, pour deux tiers, de la baisse d'intensité capitalistique et, pour le reste, du niveau plus élevé du chômage structurel (OCDE, 2009a). Ces deux effets ayant été moins marqués en Norvège, la perte de production potentielle sera d'autant plus faible, ne dépassant peut-être pas 2 %. Ces estimations ne tiennent pas compte d'éventuels effets négatifs additionnels dus à la diminution tendancielle des taux d'activité de la population active, ou des effets défavorables de la réduction des dépenses de R-D sur la PTF. Parmi les mesures anticrise, certaines visaient à accroître les dépenses de R-D, dans l'espoir que cela doperait la croissance de la production à moyen terme.

Les pertes de production potentielle pourraient être plus grandes si les dispositifs de protection sociale provoquaient davantage de sorties du marché du travail, comme cela s'est vu lors des récessions passées en Norvège. Les récessions aggravent le chômage de longue durée, ce qui se traduit généralement par une augmentation des congés de maladie qui eux-mêmes conduisent à un accroissement du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité. Ces pertes d'emploi potentiel ne s'inversent que lentement, quand elles s'inversent (effet d'hystérèse), car les taux de sortie des dispositifs d'assurance invalidité vers l'emploi sont extrêmement faibles, même lorsque l'activité économique croît rapidement. Cela rend encore plus urgente une réforme efficace des systèmes d'assurance maladie et invalidité (voir sections suivantes).

La migration est un facteur supplémentaire qui influe sur le chômage structurel. Comme indiqué dans la dernière *Étude*, l'afflux important de main-d'œuvre en provenance des pays du nord et de l'est de l'Europe ces dernières années a aidé à modérer la croissance des salaires, d'où un taux de chômage naturel plus bas. L'on pourrait s'attendre à ce qu'une puissante récession en Norvège inverse en grande partie la migration antérieure. Cependant, même si l'immigration nette a ralenti en 2009, elle a été encore substantielle. Certaines études montrent que la demande de travailleurs étrangers originaires d'Europe orientale croissait de nouveau à la fin de 2009, du fait en particulier d'une apparente augmentation de la demande de techniciens hautement qualifiés (EIU, 2009).

La récession a fait suite à l'une des plus vigoureuses périodes d'expansion économique que la Norvège ait connues au cours de ces 50 dernières années. Sur les cinq années écoulées après 2003, la croissance annuelle du PIB de la Norvège continentale s'est établie en moyenne à plus de 4 %, tirée au départ par une plus forte hausse de la productivité puis par un niveau d'emploi plus élevé, lié pour une grande part à l'immigration (tableau 1.1). La productivité et l'emploi ont faibli en 2009, mais moins que

Tableau 1.1. **Origine des écarts de revenu réel**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Norvège continentale	Croissance réelle de la production	2.9	2.0	1.4	1.3	4.4	4.4	4.6	5.6	2.2	-1.2
	Croissance de la productivité	2.6	1.6	2.4	0.8	3.2	0.7	0.6	2.5	3.0	-1.2
	Croissance de l'emploi	0.6	0.3	0.4	-1.0	0.5	1.2	3.6	4.1	3.1	-0.8
Norvège : ensemble de l'économie	Croissance réelle de la production	3.3	2.0	1.5	1.0	3.9	2.5	2.1	2.7	0.0	-1.3
	Croissance de la productivité	2.7	1.6	1.1	2.1	3.4	1.3	-1.5	-1.3	-3.1	-0.6
	Croissance de l'emploi	0.6	0.3	0.4	-1.0	0.5	1.2	3.6	4.1	3.1	-0.8
Zone OCDE	Croissance réelle de la production	4.3	1.3	1.7	2.0	3.2	2.7	3.1	2.7	0.6	-3.5
	Croissance de la productivité	2.6	0.7	1.8	1.7	2.1	1.4	1.5	1.4	0.1	-1.2
	Croissance de l'emploi	1.7	0.5	-0.1	0.2	1.1	1.3	1.6	1.3	0.4	-2.3
Suède	Croissance réelle de la production	4.5	1.2	2.4	2.0	3.5	3.3	4.5	2.7	-0.4	-4.7
	Croissance de la productivité	2.0	-0.9	2.4	2.6	4.2	3.0	2.8	0.5	-1.3	-2.3
	Croissance de l'emploi	2.5	2.1	0.0	-0.6	-0.7	0.3	1.7	2.2	0.9	-2.4
Danemark	Croissance réelle de la production	3.5	0.7	0.5	0.4	2.3	2.4	2.4	3.3	1.6	-1.2
	Croissance de la productivité	3.0	-0.2	0.4	1.5	2.9	1.4	0.5	0.7	0.8	1.7
	Croissance de l'emploi	0.5	0.9	0.0	-1.1	-0.6	1.0	2.0	2.7	0.9	-2.9

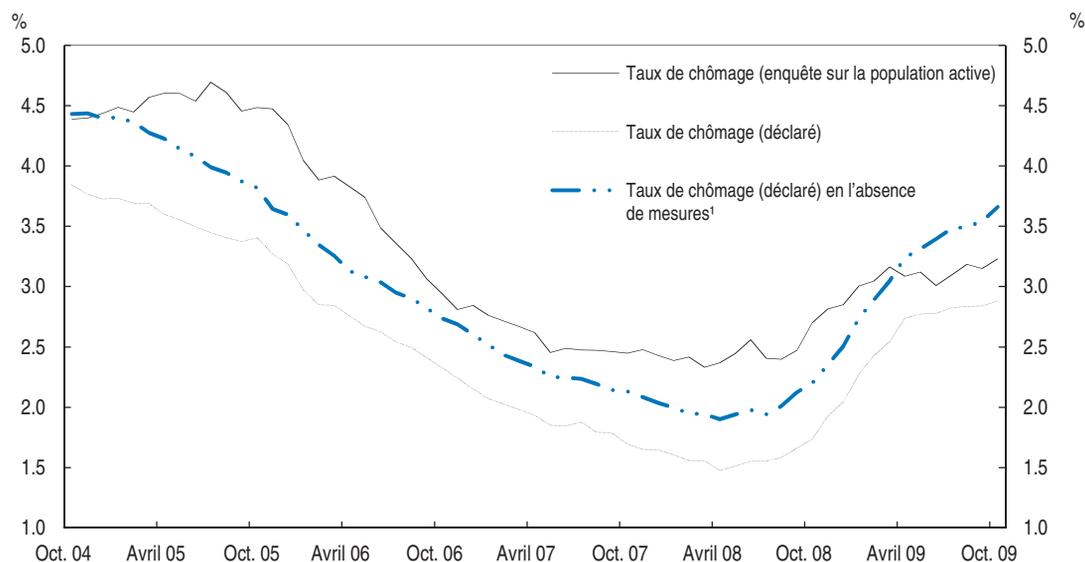
Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, selon les définitions des comptes nationaux (emploi exprimé en nombre de personnes occupées).

dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Les exportations ont accusé un net recul mais, rompant avec la tendance observée pendant plus d'une décennie, la Norvège a réalisé des gains relatifs de parts de marché en 2009. La spécialisation des exportations norvégiennes, centrées sur les produits de base (pétrole, gaz, métaux non ferreux) a atténué l'impact de l'effondrement du commerce mondial car, même si le secteur des exportations traditionnelles a été touché, les échanges de produits de base ont moins pâti de la contraction de la demande.

L'inflation sous-jacente est restée supérieure à 2.5 %, l'objectif à moyen terme fixé par la banque centrale¹, du milieu de 2007 au milieu de 2009, tandis que dans l'ensemble de la zone OCDE l'inflation sous-jacente est revenue de 2.2 % au début de 2008 à moins de 1.8 % à la fin de 2009. Une dépréciation temporaire du taux de change au début de la crise financière a contribué à une inflation plus forte, ainsi qu'à une hausse des prix de l'alimentation, qui ont augmenté deux fois plus vite en Norvège que dans le reste de la zone OCDE, sous l'effet de la politique agricole norvégienne. À la fin de 2009, l'inflation sous-jacente était légèrement inférieure à l'objectif de la banque centrale, et l'inflation globale légèrement supérieure, les prévisions à court terme laissant entrevoir un recul de l'inflation en 2010.

Le marché du travail a bien résisté

Avec une récession moins profonde qu'ailleurs, le marché du travail est été aussi relativement résistant. Après avoir atteint un point bas historique de 2.3 % en 2007, le taux de chômage a augmenté en Norvège de $\frac{3}{4}$ point, soit une hausse relativement modérée en comparaison de la moyenne OCDE. Un renforcement des programmes actifs du marché du travail (graphique 1.2) et d'autres mesures visant à offrir des emplois dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme la construction, ont permis de limiter la montée du chômage. Certains groupes de la population ont cependant été touchés par la crise, comme en témoigne le fait que, au milieu de 2009, un tiers de chômeurs déclarés avaient moins de 30 ans. De ce fait, une partie de ce groupe s'est retirée de la population active, ayant décidé apparemment de poursuivre ou de reprendre

Graphique 1.2. **Les programmes actifs du marché du travail ont limité la hausse du chômage**

1. Ce taux est calculé comme étant le taux de chômage déclaré qui serait observé en l'absence de mesures gouvernementales spécifiques (programmes actifs du marché du travail).

Source : Statistics Norway.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807677853318>

des études, comme cela se produit souvent au cours des récessions. La résistance de l'emploi a été due aussi au fait que les entreprises ont conservé davantage de travailleurs qu'elles n'en avaient besoin pour la production dans le court terme, phénomène qui a été observé dans d'autres pays de l'OCDE se trouvant dans une situation économique analogue, comme l'Australie. Les indicateurs de la protection de l'emploi montrent aussi que le coût des licenciements est relativement élevé pour les entreprises, surtout lorsqu'il s'agit de travailleurs âgés (Venn, 2009).

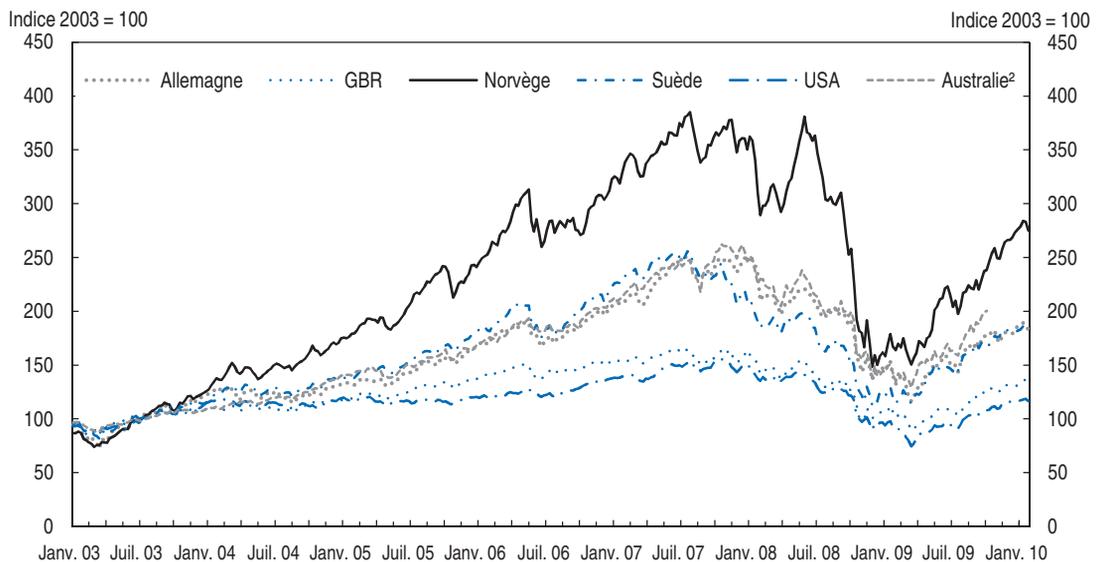
L'accès au financement a été restreint, mais les banques et les entreprises non financières sont restées en assez bonne forme

Les faillites se sont multipliées, surtout dans le secteur de la construction. Les dépréciations d'actifs ont aussi été considérables. Le durcissement des conditions du crédit l'an dernier a restreint le financement de nouveaux projets et, s'il est vrai que des taux d'intérêt plus bas devraient être avantageux, les taux débiteurs pour les entreprises non financières n'ont pas baissé autant que les taux du marché monétaire car les banques ont accru leurs marges. La croissance de la dette des entreprises s'est aussi ralentie, surtout pour les secteurs plus dépendants de la conjoncture économique, comme l'immobilier commercial. Cependant, même si l'alourdissement des coûts unitaires a nui à la rentabilité une fois la récession engagée au milieu de 2008, les bénéfices avaient augmenté auparavant et, même en 2009, les marges d'exploitation pour de nombreuses entreprises progressaient, augurant de meilleures perspectives d'évolution de la rentabilité pour l'avenir.

L'assez bonne santé du secteur financier norvégien a été à la fois une cause et une conséquence de la résistance de l'économie réelle. Les institutions financières étaient peu exposées aux actifs à risque et les pertes des banques ont été contenues. La seule

institution norvégienne durement touchée a été Eksportfinans (organisme public de crédit à l'exportation), qui a subi de lourdes pertes dans son portefeuille de liquidités. En outre, une filiale norvégienne d'une banque islandaise, Glitnir, a connu des difficultés et a été cédée à de nouveaux propriétaires. Par suite de l'effondrement dans son pays d'origine, la succursale norvégienne de la banque islandaise Kaupthing a été mise en redressement et le gouvernement norvégien a garanti les paiements aux clients norvégiens par le fonds islandais de garantie des dépôts. Kaupthing était aussi un élément d'appoint du système norvégien de garantie des dépôts². Les marchés des actions et des obligations ont plongé en Norvège comme dans le reste de la zone OCDE, sinon plus, après une hausse un peu plus forte avant la crise (graphique 1.3). L'expérience du secteur financier et la réponse apportée par les pouvoirs publics durant la crise est analysée de manière approfondie dans la suite du présent chapitre.

Graphique 1.3. **Les marchés norvégiens des actions¹ ont plongé**



1. Les indices du marché sont l'ASE (Australie), le Dax 30 (Allemagne), l'OSEBX (Norvège), l'OMXS (Suède), le FTSE 100 (Royaume-Uni) et le DJI (États-Unis).

2. Données non disponibles après octobre 2009.

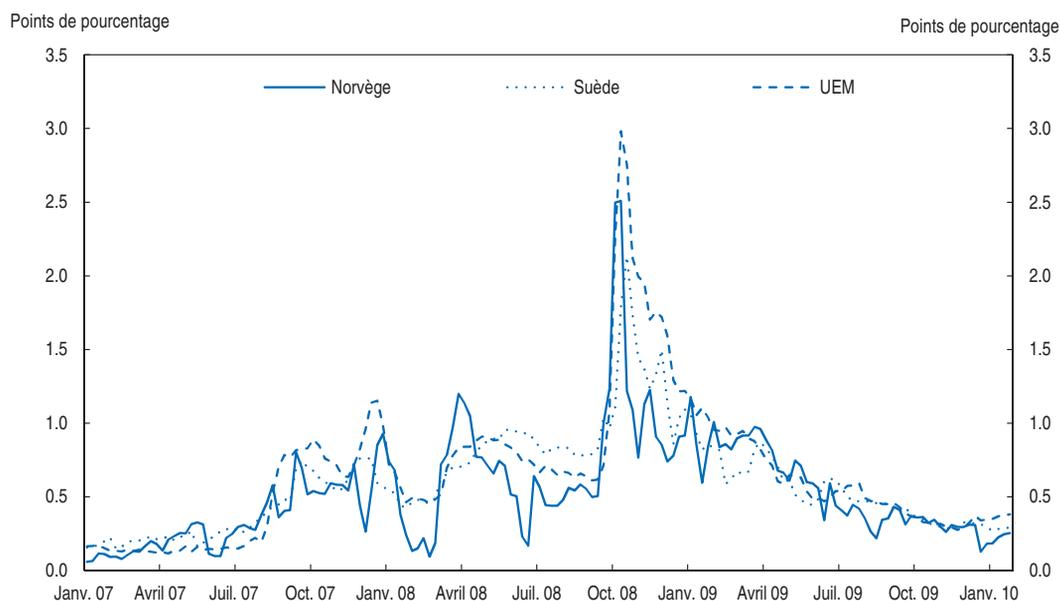
Source : Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807712284570>

Comme dans le reste de la zone OCDE, cependant, les banques norvégiennes ont souffert d'un accès réduit à la liquidité (graphique 1.4), accentué par la dépendance du marché monétaire norvégien à l'égard du financement en devises. En même temps, la monnaie s'est dépréciée fortement, dans une « recherche de la qualité » qui a affecté les monnaies de nombreuses petites économies (graphique 1.5). La « faiblesse temporaire » de la couronne a aidé à amortir l'effet de la crise mondiale sur le secteur commercial, qui, ces quelques dernières années, a beaucoup souffert d'une perte de compétitivité internationale.

Une forte contribution du secteur pétrolier

Si les prix du pétrole ont baissé de 75 % entre juillet et décembre 2008, ils ont commencé de se redresser au printemps 2009 et continuent de se rétablir depuis

Graphique 1.4. **L'écart de taux¹ sur le marché interbancaire s'est accentué**

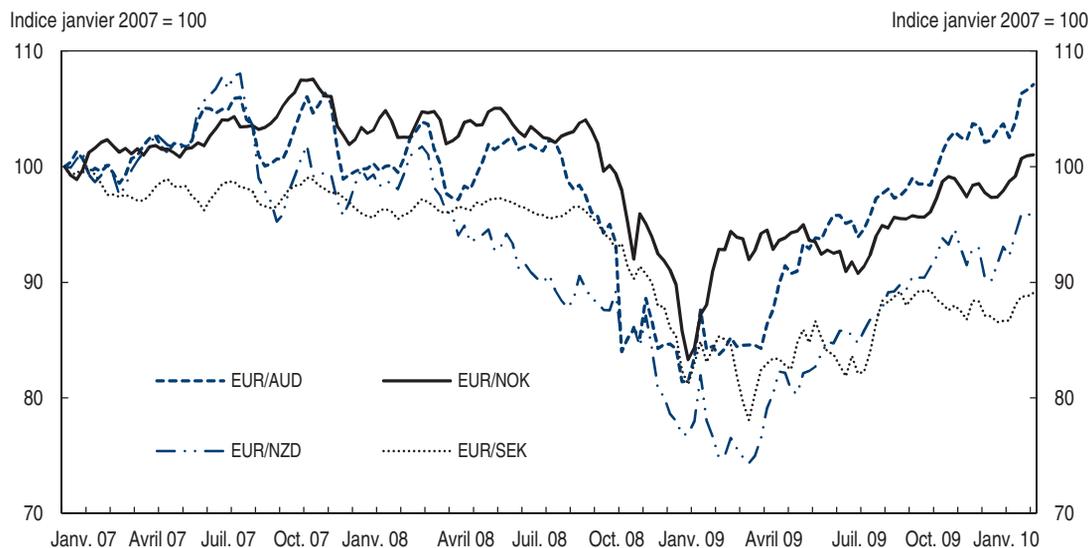
1. L'écart de taux est calculé comme étant la différence entre le taux du marché monétaire à 3 mois et le taux des bons du Trésor.

Source : Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807758713081>

Graphique 1.5. **Les petites monnaies se sont dépréciées dans le sillage de la crise financière mais se sont reprises depuis lors**

Taux de change nominaux¹



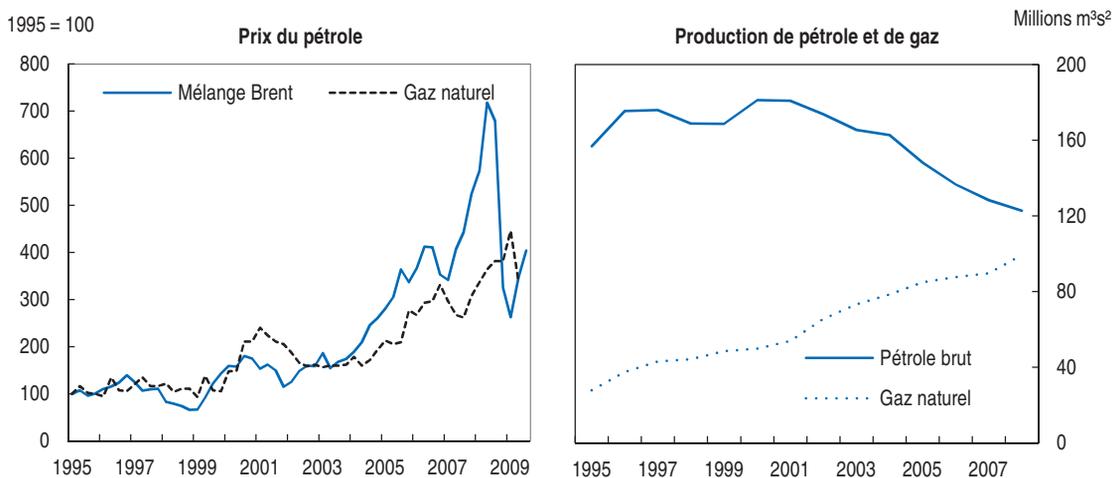
1. Une hausse de l'indice correspond à une appréciation.

Source : Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807777448877>

(graphique 1.6). La crise financière n'a pas eu d'impact immédiat sur l'investissement dans le secteur pétrolier, qui toujours en forte progression au premier semestre de 2009. La contribution du secteur offshore à l'économie de la Norvège continentale a donc été considérable : le ministère des Finances estime que ses effets directs et indirects sur l'économie de la Norvège continentale ont contribué pour 0.5 % à la croissance du PIB en 2008 et pour 0.7 % en 2009. Avec le déclin séculaire de la production de pétrole, l'augmentation de la production de gaz ne suffit pas à empêcher la production de l'ensemble du secteur pétrolier de baisser (graphique 1.6). Les prix plus bas du pétrole et du gaz sont aussi les principaux facteurs de la fonte de l'excédent commercial en 2009, la valeur des exportations nettes diminuant, en moyenne, de 30 % (d'une année sur l'autre) au cours des deux premiers trimestres de 2009. Cela, conjugué à un solde négatif des transferts internationaux, a réduit l'excédent de la balance courante de 2 points de PIB en 2009.

Graphique 1.6. **Les prix du pétrole remontent tandis que la production continue de baisser**¹



1. Le volume exporté et la valeur des exportations sont mesurés à l'entrée du pipeline jusqu'aux terminaux à l'étranger.
2. Mètres cubes standard d'équivalent pétrole ($1 \text{ m}^3 \text{ s} = 0.84 \text{ tep brut}$).

Source : Perspectives économiques de l'OCDE et Statistics Norway.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807784737061>

Une vive reprise est attendue

L'économie se redresse plus tôt et plus vite qu'ailleurs

À la fin de 2009, l'économie semble déjà sur la voie de la reprise, qui paraît devoir s'accélérer au cours des deux prochaines années (tableau 1.2). Après une contraction de 1.2 % en 2009, on s'attend à un redémarrage de la croissance du PIB de la Norvège continentale en 2010 (2.8 %), avec une accélération en 2011 (3.2 %). La consommation privée a recommencé de croître relativement tôt. Elle retrouvera sans doute sa trajectoire d'avant la crise grâce à la forte progression du revenu disponible, lui-même soutenu par une assez vigoureuse hausse des salaires, par des paiements d'intérêts moins lourds et par des transferts publics accrus. La remontée des prix des logements alimentera probablement aussi la consommation par le biais des effets de patrimoine.

Tableau 1.2. **Norvège : demande, production et prix**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Prix courants Milliards NOK	Pourcentage de variation en volume (prix de 2006)				
Consommation privée	881.8	5.4	1.3	0.0	4.4	4.5
Consommation publique	413.0	3.0	4.1	5.9	3.2	2.3
Formation brute de capital fixe	424.2	12.5	1.4	-3.9	0.4	5.3
Demande intérieure finale	1 718.9	6.6	1.9	0.4	3.1	4.1
Formation de stocks ¹	51.0	-1.1	0.5	-1.6	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1 769.9	5.0	2.5	-1.7	3.0	4.2
Exportations de biens et services	1 002.5	2.3	0.9	-7.8	-0.4	2.6
Importations de biens et services	612.8	8.6	2.2	-11.5	4.3	5.4
Exportations de biens et services	389.7	-1.4	-0.3	-0.5	-1.3	-0.3
PIB aux prix du marché	2 159.6	2.7	1.8	-1.4	1.3	3.2
Indice implicite des prix du PIB	-	2.4	10.0	-3.3	3.7	2.9
<i>Pour mémoire</i>						
PIB de la Norvège continentale aux prix du marché ²	-	5.6	2.2	-1.2	2.8	3.2
Indice des prix à la consommation	-	0.7	3.8	2.3	1.6	2.2
Indice implicite des prix de la consommation privée	-	1.2	3.7	2.9	1.7	2.2
Taux de chômage	-	2.5	2.6	3.3	3.7	3.5
Taux d'épargne des ménages ³	-	1.5	3.3	3.3	2.0	2.0
Solde budgétaire des administrations publiques ⁴	-	17.7	18.8	9.6	9.9	10.8
Solde de la balance courant ⁴	-	14	18.3	17.4	18.6	18.1

Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaîne officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir *Perspectives économiques de l'OCDE*. Sources et méthodes (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.
2. PIB hors pétrole et transports maritimes.
3. En pourcentage du revenu disponible.
4. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86, compte tenu des révisions des comptes nationaux jusqu'à novembre 2009.

Même si l'investissement public continue de croître grâce aux grands projets d'infrastructure réalisés dans le cadre du programme de relance budgétaire, l'investissement dans le secteur privé non pétrolier manque encore de vigueur. Cependant, avec le retrait des mesures de resserrement du crédit et le raffermissement de la demande mondiale, l'investissement privé non pétrolier se redressera probablement en 2010 et pourrait ensuite retrouver rapidement son niveau d'avant la crise (environ 15 % du PIB de la Norvège continentale).

Les perspectives du commerce mondial s'améliorent elles aussi nettement. En particulier, la demande des pays émergents s'est déjà redressée en 2009 et croît de nouveau à un rythme rapide, favorisant les pays riches en produits de base, comme la Norvège. La compétitivité du secteur des exportations traditionnelles se rétablit également, en particulier grâce à une productivité accrue et à une modération de la hausse des salaires; cependant, cela ne suffira sans doute pas pour éviter une nouvelle dégradation de la performance commerciale; les pertes de parts de marché devraient toutefois être moins élevées qu'elles ne l'ont été récemment.

Du fait du rebond marqué de la demande intérieure et extérieure, la situation du marché du travail connaîtra probablement une embellie en 2010. Tandis que la population active continuera d'augmenter peu à peu au cours des trois années à venir, l'emploi se

développera progressivement du fait de la reprise de la production et le chômage amorcera une décrue en 2011. Une évolution favorable est aussi attendue du côté de la productivité, la rétention de main-d'œuvre se tassant et la restructuration des entreprises liée à la récession étant terminée.

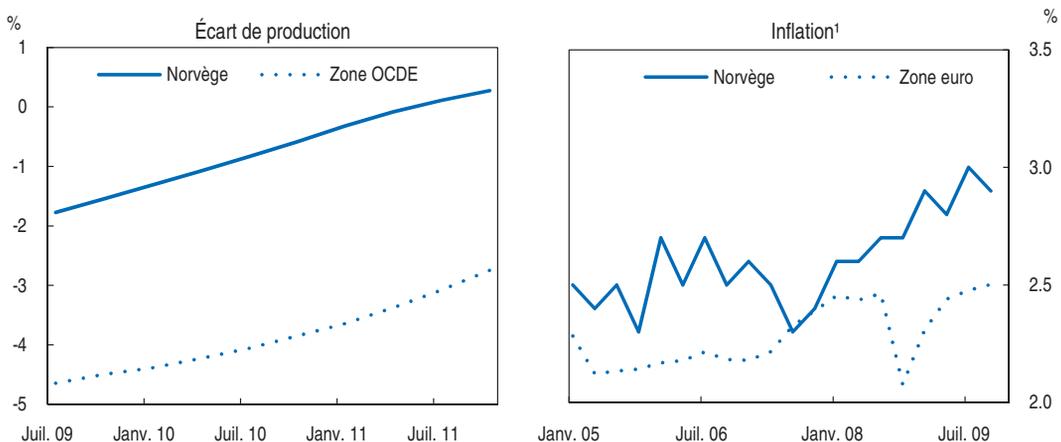
Les perspectives d'inflation à court terme, assez favorables, pourraient se détériorer

À la fin de 2009, les perspectives d'inflation pour le très court terme paraissent relativement favorables, la reprise de la production aidant à freiner les coûts unitaires de main-d'œuvre et les prix des produits importés baissant du fait du raffermissement du taux de change. Cependant, l'inflation sous-jacente, quoique très légèrement inférieure à l'objectif, est plus forte que la Norges Bank ne l'avait prévu et, sur la base des présentes prévisions, l'économie de la Norvège continentale croîtra à un taux supérieur à son potentiel estimé pendant une grande partie de 2010 et 2011. Des enquêtes sur les anticipations inflationnistes révèlent que les anticipations à 2-5 ans montent depuis la fin de 2008 et dépassent l'objectif officiel (graphique 1.8). Un indicateur implicite des anticipations inflationnistes sur le marché financier, mesuré comme étant l'écart prévu de taux d'intérêt à cinq ans entre la Norvège et la zone euro, montre aussi que les anticipations se renforcent.

Il est temps d'ajuster la politique macroéconomique

Les autorités sont confrontées à des choix difficiles pour élaborer leur « stratégie de sortie ». Alors que l'économie était encore en récession, le marché du logement avait amorcé ce qui semble maintenant être un redressement très prononcé (voir l'annexe 1.A1 pour un examen de certains des facteurs sous-jacents sur le marché norvégien du logement). La récession se révèle finalement moins sévère que les autorités (et la plupart des prévisionnistes) ne s'y attendaient, en fait moins grave que les toutes dernières (graphique 1.8) et que dans le reste de la zone OCDE (graphique 1.7). Maintenant que les pressions sur la demande semblent devoir continuer de s'intensifier dans l'ensemble de l'économie, il est fort probable que la surchauffe observée à la fin de 2007 réapparaîtra

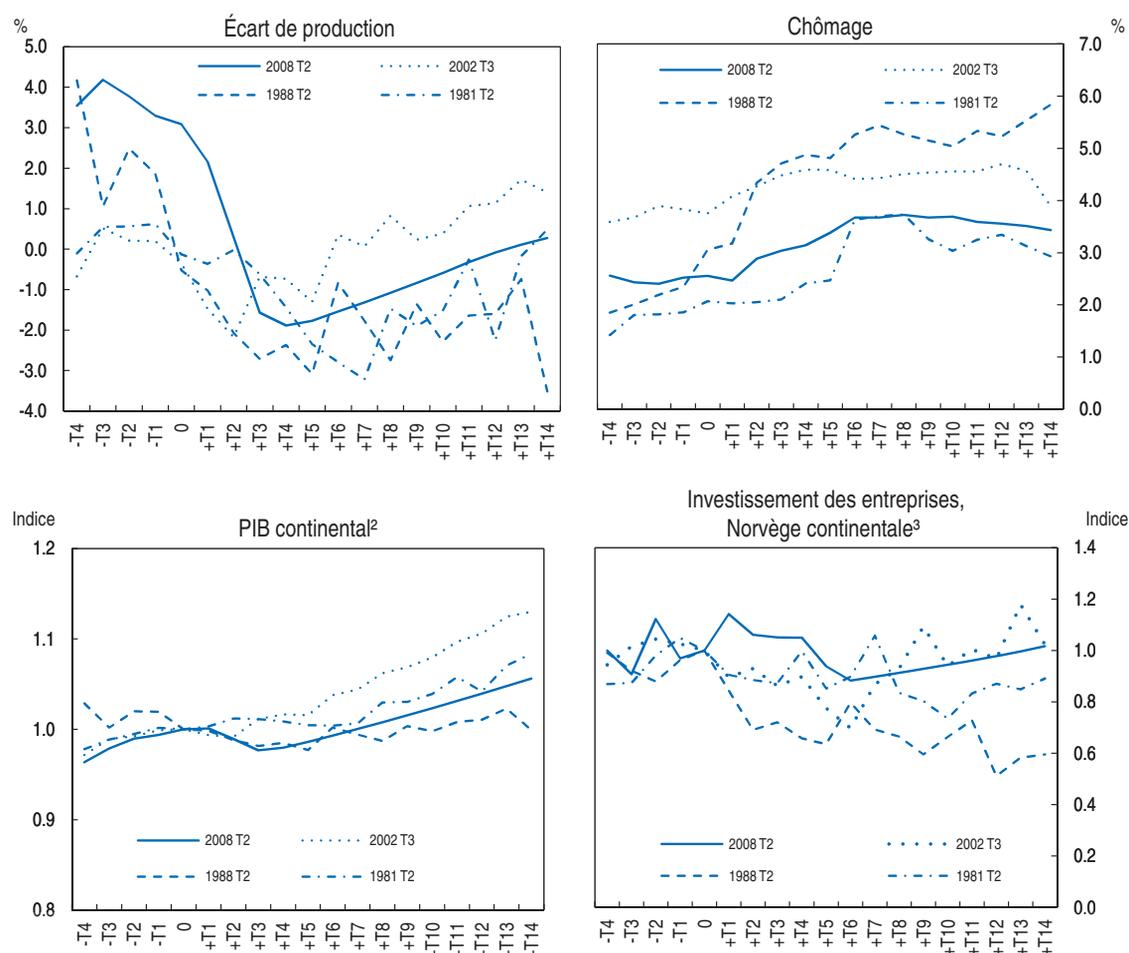
Graphique 1.7. La reprise en Norvège et dans le reste de la zone OCDE : comparaison



1. Anticipations inflationnistes à 5 ans.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, BCE et Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807811547128>

Graphique 1.8. Les récessions successives en Norvège¹ : comparaison

1. Chaque récession commence à la période 0.

2. Le PIB de la Norvège continentale est exprimé sous forme d'indice, période 0 = 1.

3. L'investissement des entreprises de la Norvège continentale est exprimé en % du PIB, indexé sur la période 0 = 1.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807813106102>

en 2011 ou 2012. Un resserrement monétaire est déjà en cours mais si les autorités veulent éviter l'appréciation du taux de change réel qui creusera sans doute les écarts de taux d'intérêt, il faut agir aussi sur la politique budgétaire. Au fil du temps, d'importants ajustements de la politique monétaire et de l'action budgétaire seront nécessaires, afin d'annuler les puissantes mesures de relance que les autorités avaient adoptées, à juste titre, lorsque la récession s'est déclarée.

Face à la crise, les autorités ont mis en place de puissantes mesures de relance budgétaire et réduit de façon spectaculaire les taux d'intérêt

La réponse des autorités budgétaires et monétaires à la crise a joué un rôle de premier plan dans la résistance de l'économie norvégienne, bien campée sur les fondements macroéconomiques sous-jacents. Cette réponse a consisté en un vaste plan de relance budgétaire, une réduction spectaculaire des taux d'intérêt et l'apport de liquidités à court terme et de financements à moyen terme. Le programme budgétaire établi avant la crise

pour 2009 (avant les élections) était déjà assez expansionniste et les mesures additionnelles prises par la suite, en janvier et mai 2009, ont eu pour résultat final une croissance des dépenses réelles de près de 7 % en 2009; les allègements d'impôts ont représenté à peu près 0.5 % du PIB. Côté dépenses, les autorités ont augmenté les dépenses d'infrastructure et les transferts destinés à financer les services locaux, mais aussi les transferts au secteur des entreprises, en vue, par exemple, d'encourager la R-D (tableau 1.4). Au total, le déficit structurel hors pétrole s'est accru d'environ 3.6 % du PIB en 2009-10, contre une moyenne de 2.7 % au total pour la zone OCDE. La dégradation du solde budgétaire effectif (compte tenu des recettes pétrolières) a été beaucoup plus marquée, l'excédent revenant de 19 % du PIB à 8 % entre 2007 et 2009 (alors que le déficit pour l'ensemble de la zone OCDE s'est creusé d'environ 6 points), en raison, pour moitié environ, du cycle économique, et pour un quart environ, du niveau moins élevé des prix du pétrole. L'impact d'une relance budgétaire sur la croissance au cours d'une crise de ce type est incertain, les estimations pour la Norvège indiquent un impact d'environ 1.5 % (encadré 1.2).

Encadré 1.2. **Le multiplicateur budgétaire**

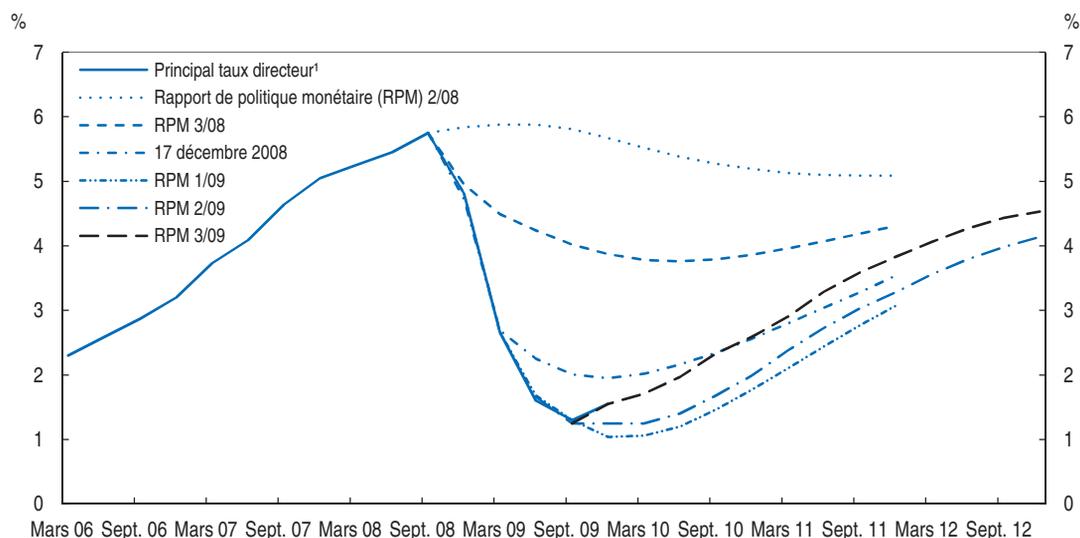
Il est très difficile de quantifier l'impact de la relance budgétaire, surtout en une période de crise où le multiplicateur associé aux différents types d'action peut être différent de la normale. Des études réalisées dans le passé montrent que les dépenses directes en biens et services, ou en investissements d'infrastructure, sont généralement les plus efficaces du point de vue de la stimulation à court terme de l'activité, tandis que les allègements fiscaux et les transferts au secteur des entreprises ont des effets beaucoup moins marqués (OCDE, 2009b). Compte tenu de ces effets de composition et de facteurs tels que le degré d'ouverture de l'économie, la méthodologie de l'OCDE laisse penser que la relance budgétaire aura dopé le PIB d'un peu plus de 1 % en 2009 et de 0.6 % en 2010. En comparaison des autres pays de l'OCDE, l'impact de la relance budgétaire en Norvège est parmi les plus puissants en 2009 et proche de la moyenne en 2010. Statistics Norway estime que la relance budgétaire globale en 2009-10 se traduira par une progression cumulée du PIB de 1.3 % sur ces deux années. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que l'objectif du programme budgétaire était de stimuler l'économie dans le court terme mais aussi dans le moyen terme, par des mesures visant à soutenir les moteurs de la croissance à long terme, comme l'investissement d'infrastructure qui, convenablement ciblé, peut étayer la croissance potentielle dans le moyen terme.

Au départ, la plupart des dépenses exceptionnelles devaient être temporaires et supprimées progressivement en 2010. Cependant, dans pratiquement tous les cas, le budget pour 2010 les a pérennisées ou remplacées par d'autres mesures permanentes; des ressources plus importantes ont été allouées à l'éducation, à la santé et aux services de garde d'enfants (par le biais de transferts accrus aux municipalités) ainsi qu'au régime de retraite minimum. Le déficit budgétaire structurel ne fera donc que s'accroître encore en 2010.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'injection massive de ressources budgétaires s'est accompagnée d'un assouplissement monétaire sans précédent. La banque centrale norvégienne a été en fait l'une des dernières à commencer d'assouplir sa politique, alors que l'inflation au milieu de 2008 dépassait largement l'objectif de 2.5 %, mais entre octobre 2008 et juin 2009 elle a réduit le taux directeur de 450 points de base au total (graphique 1.9). Au cours de cette période, les prévisions de la Norges Bank

Graphique 1.9. La crise a provoqué une réorientation spectaculaire de la politique monétaire

Prévisions successives concernant les principaux taux directeurs



Note : Le graphique montre les diverses trajectoires de taux d'intérêt prévues par la banque centrale en juin 2008 (« rapport de politique monétaire (RPM) 2/08 »), en octobre 2008 (« RPM / 3/08 ») lors de la réunion convoquée le 17 décembre 2008, en mars 2009 (« RPM 1/09 »), en juin 2009 (« RPM 2/09 ») et en octobre 2009 (« RPM 3/09 »).

1. Le principal taux directeur est effectif jusqu'à 2009 T4. Au-delà, il est fait l'objet de prévisions de la Norges Bank.
Source : Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807836832851>

concernant la trajectoire future des taux d'intérêt ont été systématiquement revues en baisse. Tout au long de la crise, la politique d'objectifs flexibles d'inflation suivie par la banque centrale, ainsi que les mesures exceptionnelles prises en coordination avec le gouvernement, ont permis de bien résister même si, à un moment, la stratégie de la communication de la Norges Bank, consistant à expliquer clairement le pourquoi et le comment de l'évolution attendue des taux d'intérêt, a donné quelques signaux obscurs (encadré 1.3).

Encadré 1.3. Améliorer la communication de la banque centrale

Comme dans beaucoup d'autres pays, la crise financière a posé un redoutable défi à la banque centrale. La réponse de la Norges Bank à la crise a été prompte, mais sa communication aurait pu être meilleure (Bergman *et al.*, 2009). La première réaction claire à l'effondrement des marchés financiers n'a eu lieu qu'à la mi-octobre 2008, après les réductions concertées opérées par plusieurs banques centrales. Lors des précédentes réunions, la Norges Bank avait souligné l'incertitude croissante à l'échelle mondiale mais elle n'avait pas modifié sa trajectoire prévue de taux d'intérêt et n'avait pas émis de signal fort dans le sens d'une révision à la baisse. Une prévision révisée a été annoncée fin octobre, en même temps que la publication du rapport de politique monétaire. Six semaines plus tard, la Banque a décidé d'abaisser le taux d'intérêt de 175 points de base, et a révisé de nouveau à la baisse la trajectoire prévue du taux d'intérêt. Entre-temps, toutefois, l'inquiétude grandissait sur les marchés, mais la Banque n'a fait aucune annonce sur une modification probable de sa stratégie. La réduction de 175 points de base a été une surprise pour beaucoup d'observateurs.

Encadré 1.3. **Améliorer la communication de la banque centrale** (suite)

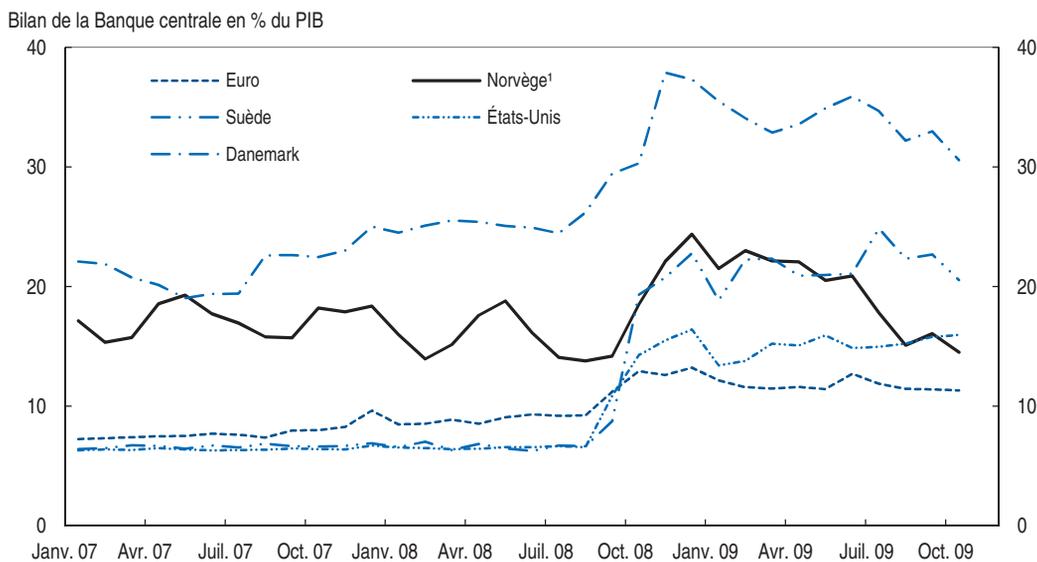
Au cours de l'automne 2008, la Norges Bank a aussi décidé d'innover dans la présentation des facteurs expliquant les déviations des taux d'intérêt par rapport à leur trajectoire, en introduisant certains éléments nouveaux comme les « primes sur le marché monétaire » et l'« accélération ». Alors que l'« accélération » a été un élément ponctuel, les « primes sur le marché monétaire » ont été conservées dans les rapports de politique monétaire ultérieurs, signe que la Banque mettait davantage l'accent sur les taux du marché monétaire en tant que taux cibles. L'« accélération » correspondait en fait à la forte incertitude qui régnait alors. Tandis que l'incertitude devrait certainement être prise en compte pour l'élaboration de la politique monétaire, on peut se demander s'il est vraiment pertinent de la quantifier sous forme de « résidu » d'un modèle explicable. De fait, ce facteur paraît réellement correspondre à certaines suppositions – tout à fait plausibles – quant au degré d'assouplissement approprié. Des facteurs comme l'incertitude se retrouvent habituellement dans la répartition des risques entourant la prévision d'évolution des taux d'intérêt. Des graphiques en éventail le font déjà assez bien. Une autre possibilité serait, pour la banque centrale, de présenter divers scénarios pour la trajectoire des taux d'intérêt (comme elle l'a fait en juin 2009), associés, chacun, à un ensemble différent d'hypothèses concernant les principales forces motrices de l'économie. À condition que la banque soit en mesure d'agir conformément à ces scénarios, cette stratégie pourrait aider à maintenir la crédibilité de l'action monétaire après d'importants écarts par rapport à la trajectoire centrale prévue.

Mesures à court terme et à long terme spéciales concernant la liquidité

Les autorités ont aussi soutenu la liquidité en offrant aux banques et autres institutions financières des prêts à taux fixe à échéances diverses (allant de trois mois à trois ans), dont certains en dollars, et en facilitant les crédits réciproques en devises; ce soutien était nécessaire car le secteur bancaire est hautement tributaire du financement en devises. Les garanties exigées ont aussi été assouplies de diverses manières³ : le ministère des Finances s'est arrangé, par exemple, pour échanger des obligations garanties contre des bons du Trésor pouvant ensuite être vendus, utilisés comme nantissement, par exemple auprès de la banque centrale, ou conservés pour étayer les bilans des banques (encadré 1.12). Dans certains cas, des mesures spéciales ont été prises en faveur des établissements plus vulnérables, comme l'allongement de l'échéance des prêts à taux fixe pour les petites banques n'ayant pas accès au financement à long terme. Comme pour beaucoup d'autres banques centrales, le bilan de la Norges Bank a été nettement dégradé par toutes ces mesures même si, pour l'essentiel, l'effet produit s'était déjà dissipé au milieu de 2009 (graphique 1.10).

Le ministère des Finances a aussi pris des mesures pour renforcer les fonds propres du système financier, en créant le Fonds public de financement de l'État, doté d'un capital de 50 milliards NOK (3 % du PIB de la Norvège continentale). Le Fonds public de financement doit apporter des capitaux aux banques norvégiennes par le biais de l'acquisition de titres hybrides ou d'instruments de placement préférentiels de première catégorie émis par des banques norvégiennes. Les banques sollicitant des injections de capitaux doivent être en assez bonne santé (c'est-à-dire respecter largement le ratio de fonds propres de base obligatoire). Plus de 34 banques ont sollicité l'aide du Fonds, et 28 établissements ont

Graphique 1.10. **Les injections de liquidité ont eu un effet assez peu marqué sur le bilan de la banque centrale**



1. À l'exclusion des avoirs détenus dans le Fonds public pour les retraites.

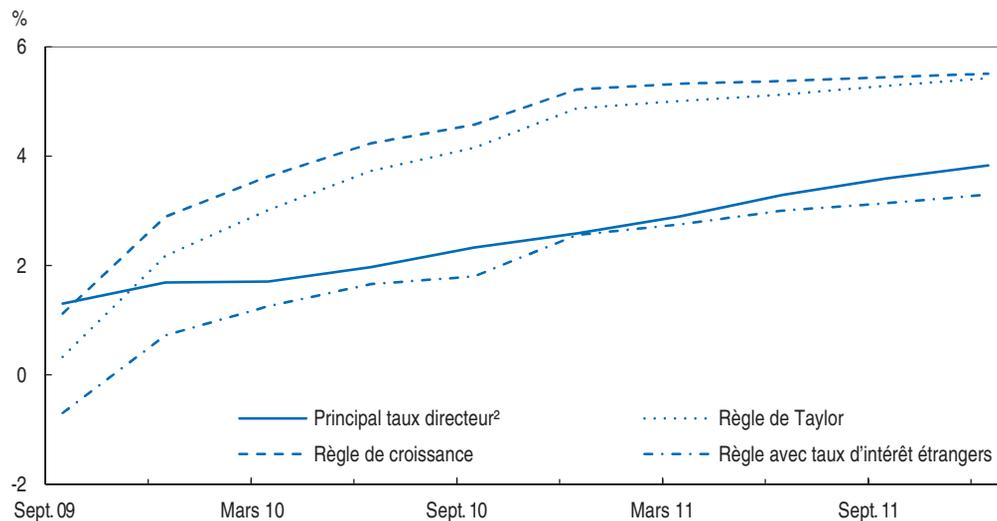
Source : Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807866626118>

bénéficié d'injections de capitaux. En même temps que le Fonds public de financement de l'État, le ministère des Finances a lancé le Fonds public obligataire, également doté d'un capital de 50 milliards NOK, dans le but de consolider le marché des obligations. Les actifs du Fonds obligataire sont investis sur le marché norvégien des obligations de sociétés (25-65 % dans des banques et des institutions financières et 35-75 % dans des entreprises non financières, y compris dans l'industrie). Certaines restrictions sont imposées en ce qui concerne le type et le volume d'actifs à investir.

Le resserrement de la politique monétaire est déjà engagé

Avec la multiplication des signes de reprises en Norvège et ailleurs, la Norges Bank a annoncé pour la première fois un possible resserrement monétaire à l'été 2009, puis un relèvement des taux directeurs en octobre et décembre. À la fin de 2009, la banque centrale prévoyait que le principal taux directeur serait de l'ordre de 2 % au milieu de 2010 et augmenterait assez régulièrement pour s'établir autour de 4 ½ % à la fin de 2012. La trajectoire actuelle des taux d'intérêt ne respecte pas encore certaines règles simples comme la « règle de Taylor » et la « règle de croissance » (graphique 1.11), peut-être en raison de l'incertitude qui demeure sur les marchés financiers mondiaux et dans l'économie réelle à l'échelle mondiale. Ces règles simples ne tiennent pas compte du rôle joué par d'autres facteurs clés dans une petite économie ouverte, comme la transmission du crédit et d'autres bulles d'actifs, ainsi que l'influence du taux de change. La politique monétaire doit trouver un équilibre entre les risques intérieurs et les risques importés, comme on le verra dans les sections qui suivent.

Graphique 1.11. Règles simples de politique monétaire¹

1. La méthodologie utilisée pour calculer les divers taux d'intérêt indiqués ci-dessus est la suivante. La règle de Taylor : $\text{taux d'intérêt} = \text{objectif d'inflation} + \text{taux d'intérêt réel d'équilibre} + 1,5 \times (\text{inflation} - \text{objectif d'inflation}) + 0,5 \times \text{écart de production}$. La règle de croissance : $\text{taux d'intérêt} = \text{objectif d'inflation} + \text{taux d'intérêt réel d'équilibre} + 1,5 \times (\text{inflation} - \text{objectif d'inflation}) + 0,5 \times \text{écart de croissance}$, où $\text{écart de croissance} = \text{croissance effective} - \text{croissance tendancielle}$. Règle avec les taux d'intérêt étrangers : $\text{taux d'intérêt} = \text{objectif d'inflation} + \text{taux d'intérêt réel d'équilibre} + 1,5 \times (\text{inflation} - \text{objectif d'inflation}) + 0,5 \times \text{écart de production} + 1,0 \times (\text{taux d'intérêt réel parmi les partenaires commerciaux} - \text{taux d'intérêt réel en Norvège})$.

2. Taux directeur effectif pour septembre et décembre 2009; prévisions de la Norges Bank à partir d'octobre 2009.

Source : Norges Bank et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/807882846648>

L'évolution de l'endettement des ménages et du marché du logement doit être prise en compte lors du choix de la stratégie de sortie pour la politique monétaire

L'expansion du crédit aux ménages a été spectaculaire lors de la dernière reprise et elle a continué de s'accélérer même après le début de la crise financière (encadré 1.4). De nombreux facteurs y ont contribué (encadré 1.5) : l'innovation et la libéralisation des marchés financiers; la clémence de la réglementation relative à l'endettement des ménages; et une longue période de politique monétaire relativement accommodante, en Norvège comme dans bien d'autres pays de l'OCDE. Avec une forte progression du revenu réel, les ménages ont investi massivement dans le secteur du logement, atteignant des niveaux élevés d'endettement (tableau 1.3 et encadré 1.4). Le niveau élevé des coefficients prêt/valeur du bien préoccupe depuis de nombreuses années l'Autorité norvégienne de surveillance financière (ASF), qui a indiqué en 2007 que, pour 40 % des prêts immobiliers contractés cette année-là, le coefficient était supérieur à 80 %. Les mesures prises pour décourager les pratiques agressives des banques en matière de crédit ont consisté surtout à souligner publiquement les risques potentiels.

La réduction spectaculaire des taux d'intérêt qui a accompagné la crise financière a provoqué un rebond marqué des prix du logement : si l'on excepte l'Australie, la Norvège est le seul pays de l'OCDE où le marché du logement s'est redressé rapidement jusqu'à la fin de 2009, malgré une faible activité économique sous-jacente (graphique 1.12). Une question clé est celle de savoir si cela correspond à l'apparition, ou à la réapparition, d'un comportement spéculatif. Les données d'observation sur ce

Tableau 1.3. Les ménages norvégiens sont lourdement endettés

	Actifs non financiers	Actifs financiers bruts	Patrimoine financier net	Total des emprunts aux IFM	Prêt au logement des IFM	Taux de croissance des prêts à l'acquisition de logements 1999-2007 (%)	Taux de croissance nominal des prix du logement, 1999-2007 (%)	Proportion de logements occupés par leur propriétaire (%)	Croissance de la dette hypothécaire	Rapport prêts au logement/PIB	Emprunt immobilier par personne, en milliers d'euros	Taux d'endettement 1 (actifs financiers et non financiers bruts/patrimoine financier net)	Taux d'endettement 2 (exigibilités/actifs financiers nets + logements)	Exigibilités en % du revenu disponible	Paiements d'intérêts en % du revenu disponible
	En pourcentage du PIB ¹														
Belgique	n.d.	248.8	199.8	44.3	35.8	11.5	9.5	71.3	6.8	36.8	11.5	n.d.	0.12	87.7	3.3
Allemagne	216.5	188.4	124.5	58.7	40	3	-0.4	43	-2.4	47.7	14.1	3.27	0.19	102.0	0.0
Irlande	n.d.	163.6	60.1	90.5	73.9	23.4	11.1	74.7	13.4	75.3	32.2	n.d.	n.d.	n.d.	7.8
Grèce	n.d.	139.4	85.8	43.6	30.3	30.3	9.1	79.6	21.4	30.2	6.2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Espagne	580.3	182.1	93.2	82.7	61.5	19.8	11.9	86.3	13.1	61.6	14.5	8.05	n.d.	148.7	4.3
France	350.1	188.8	126.3	47.4	35	10.1	10.3	57.2	12.7	34.9	10.2	4.05	0.18	99.1	3.1
Italie	362.9	240.9	192.8	34.7	21.8	20.3	6.3	69.1	10.2	19.8	5.1	3.13	0.08	62.8	2.5
Luxembourg	n.d.	n.d.	n.d.	77.7	40.7	14.1	10.5	74.7	22.1	38.5	29.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pays-Bas	252.8	256.6	145.6	97.7	89.4	13.4	8.1	56.6	1.9	100.0	34.1	3.14	0.29	250.0	0.0
Norvège¹	234	245.1	136.3	109	77	10	10.3	81	8.2	53.3	32.5	3.52	0.45	213.2	10.6
Autriche	n.d.	167.8	114.4	45.6	24.9	13.2	1.2	58	7.1	23.9	7.8	n.d.	n.d.	89.4	3.0
Portugal	215.2	220.6	120.5	85.9	69.4	14.9	3.3	74.5	10.0	62.1	9.5	3.30	n.d.	161.5	4.2
Finlande	n.d.	119.9	65.9	48.2	34.6	14	5.7	65.1	12.4	34.3	11.7	n.d.	0.27	113.4	4.3
Zone euro	n.d.	200.5	133	57.1	41.5	10.4	6.1	62.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Australie	340.8	215.5	109.1	102.1	77	n.d.	n.d.	69.3	n.d.	n.d.	n.d.	5.10	0.33	194.0	2.1
États-Unis	164.7	323.6	221	101.7	76.1	n.d.	n.d.	59	n.d.	n.d.	n.d.	2.21	n.d.	n.d.	2.5
Royaume-Uni	351.3	295.9	180.7	108.7	81.9	n.d.	n.d.	69.8	8.9	86.3	28.8	3.58	n.d.	n.d.	8.9

1. PIB de la Norvège continentale.

Source : OCDE, BEI, EMA, BCN et Eurostat.

Encadré 1.4. Les ménages norvégiens sont lourdement endettés

Au cours de la dernière reprise économique, les ménages norvégiens ont accru leur niveau d'endettement de 15 % en moyenne chaque année. Les emprunts immobiliers ont augmenté de 10 % par an sur la période 1999-2007, un peu moins que dans beaucoup d'autres pays (tableau 1.3). Cependant, comme le montre le tableau 1.3, le niveau global d'endettement, comparé au PIB ou aux actifs des ménages, est relativement élevé. La rapport de la dette des ménages au PIB est d'environ 77 % en Norvège, contre une moyenne de 41 % dans la zone euro. Enfin, la part du revenu disponible consacrée aux paiements d'intérêts est nettement plus importante en Norvège, même si elle varie notablement d'une année à l'autre en raison du recours presque exclusif à des prêts à taux variable. La plupart des crédits hypothécaires sont assortis de taux d'intérêt variables fondés sur les taux du marché monétaire. 5 % seulement de l'encours des prêts bancaires aux ménages étaient à taux fixe pour un an ou plus*.

Avec un stock considérable d'actifs non financiers, le bilan du secteur des ménages norvégiens paraît très solide. Cependant : i) l'endettement semble très élevé (même si la comparabilité internationale des données de bilan n'est pas toujours entièrement fiable); ii) le rapport de la dette aux actifs financiers bruts est beaucoup plus élevé que dans les pays d'Europe continentale; et iii) le rapport de la dette des ménages à leur patrimoine non financier est parmi les plus élevés de la zone OCDE. Globalement, donc, le secteur des ménages paraît vulnérable à d'amples variations des prix des logements et des taux d'intérêt.

Cette vulnérabilité est peut-être atténuée par le fait que le groupe le plus riche de la population détient la plus grande part de la dette, une caractéristique qui reste inchangée depuis quelques années, ce qui laisse penser que l'expansion du crédit et l'innovation financière n'ont pas accentué la vulnérabilité des ménages les moins favorisés, comme cela s'est produit dans certains pays de l'OCDE (notamment aux États-Unis et en Irlande). Vatne (2008) constate que, tandis que plus de 50 % des ménages ont contracté de nouveaux emprunts, la croissance de la dette globale est dominée essentiellement par un assez petit nombre de prêts de montant important. Néanmoins, l'augmentation de l'endettement a été l'une des plus marquées parmi les jeunes ménages et c'est dans le groupe des 25-44 ans que la charge des intérêts est la plus lourde, nettement supérieure à ce qu'elle était il y a dix ans (Berge et Vatne, 2009). Jusqu'à présent, cependant, les jeunes primo-accédants à la propriété ne semblent pas avoir une probabilité de défaillance plus élevée que les autres groupes de ménages, peut-être parce que leurs emprunts sont souvent garantis par leurs parents. Le taux global de défaillance pour les crédits immobiliers est assez bas.

* Outre les crédits hypothécaires, des taux variables sont aussi offerts sur les prêts du Fonds public de prêts pour l'éducation.

point sont très diverses (annexe 1.A1). En général, les fondamentaux peuvent expliquer pour une grande part ce phénomène, laissant penser que le logement n'est peut-être pas particulièrement surévalué en Norvège. Il n'en demeure pas moins des aspects préoccupants, notamment le fait que les rapports prix/loyers dépassent largement les valeurs moyennes sur longue période et que les rapports prix/revenus augmentent relativement vite (graphique 1.13).

Encadré 1.5. Facteurs expliquant la forte expansion du crédit au secteur des ménages

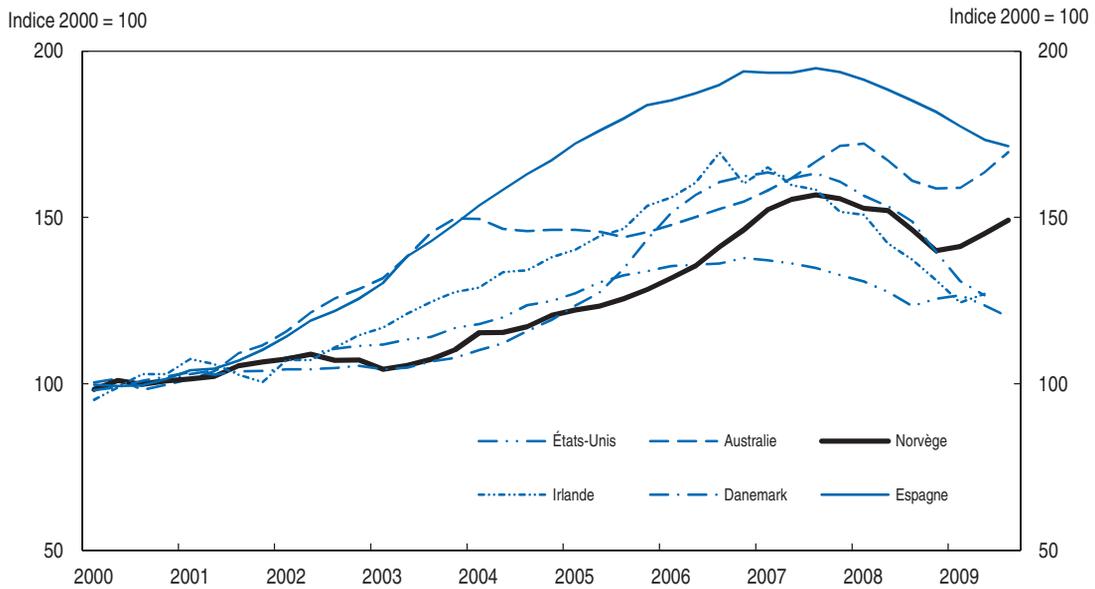
Dans les pays où la majorité des ménages emprunte généralement à taux d'intérêt variables, comme la Norvège, mais aussi la Finlande et le Royaume-Uni, la transmission de l'action monétaire est particulièrement rapide. Au cours des deux épisodes récents d'assouplissement monétaire draconien (2003 et 2008), les ménages norvégiens ont réagi vite et fort. Les prix des logements s'en sont ressentis immédiatement et sont repartis à la hausse, comme la consommation privée. La dette des ménages étant importante, l'effet des variations de taux d'intérêt sur le revenu est notable (équivalent, lors de cette dernière crise, à une réduction des paiements d'intérêts des ménages d'environ 2 % du PIB). Des enquêtes révèlent que les ménages s'attendent, de fait, à ce que les taux remontent lorsqu'ils auront atteint des niveaux très bas, mais qu'ils surestiment peut-être l'ampleur de la hausse possible. Il n'y a pas d'études systématiques sur la formation des anticipations de taux d'intérêt des ménages, mais la part des prêts à taux fixe a diminué lorsque le taux directeur à court terme de la Norges Bank a été majoré, et elle a augmenté de nouveau en 2009 après réduction du taux, même si elle demeure très faible. D'autre part, une enquête réalisée par l'Autorité de surveillance financière indique que lorsque les taux d'intérêt sont très bas, les banques peuvent ne pas accorder de prêts à des clients qui ne seraient pas en mesure d'assurer le service de leur dette en cas de remontée des taux de 4-5 points. En outre, les banques sont tenues d'évaluer les moyens financiers de l'emprunteur et sa capacité à assurer le service du prêt, et de déconseiller un emprunt si le remboursement du prêt est jugé peu probable. Si les clients ne bénéficient pas de conseils suffisants, leur dette pourrait être allégée.

Les innovations et les modifications apportées à la structure des crédits immobiliers ont peut-être contribué à la vigoureuse croissance de la dette des ménages et des prix des logements. Le délai habituel de remboursement s'est accru, passant de 15-20 ans en 2000 à 20-25 ans aujourd'hui. Une autre innovation radicale a été l'introduction, en 2005, de prêts à remboursement in fine. Les prêts à remboursement in fine ont les mêmes caractéristiques que des lignes de crédit ou des facilités de découvert et sont extrêmement flexibles. Ils peuvent servir, par exemple, pour des placements financiers, et une ligne de crédit inutilisée ne coûte rien. Les banques exigent habituellement des rapports prêt/valeur du bien plus stricts (c'est-à-dire plus bas) lorsqu'elles accordent des lignes de crédit immobilier que pour les prêts immobilier classiques. Les lignes de crédit immobilier sont devenues très populaires, représentant environ 70 % de la croissance des prêts immobiliers en 2006-08; au milieu de 2009, elles représentaient 22 % de l'encours total des crédits hypothécaires. Cela a contribué manifestement à la forte progression de la consommation privée et à la baisse du taux d'épargne global des ménages, tombé à zéro et même à des niveaux négatifs.

L'Autorité de surveillance financière (ASF) souligne depuis longtemps le niveau élevé des coefficients prêt/valeur du bien. Son enquête sur les prêts au logement a montré que 40 % des crédits immobiliers contractés en 2007 avaient un coefficient prêt/valeur du bien supérieur à 80 %. Dans ces cas, des nantissements ou des garanties supplémentaires sont souvent exigés par la banque prêteuse et la plupart des prêteurs ont un taux d'intérêt qui varie selon que le crédit représente moins de 60 %, entre 60 % et 80 %, ou plus de 80 % du prix du logement. L'appréciation de la situation financière de l'emprunteur n'intervient généralement qu'au moment de l'octroi du crédit. Les banques subordonnent généralement l'octroi de crédit immobilier ayant un coefficient prêt/valeur élevé à la capacité avérée d'assurer le service du prêt et à la solidité du dossier, tandis que le nantissement joue un rôle secondaire. Cependant, l'enquête de l'ASF sur les crédits immobiliers réalisée au printemps 2009 indique que, depuis la récession, les banques sont devenues plus prudentes en matière d'octroi de prêts lorsque le coefficient prêt/valeur est élevé.

La Norges Bank a été critiquée dans le passé pour n'avoir pas prêté davantage d'attention aux effets de la politique monétaire sur les prix des logements, en particulier en 2004 et 2005 lorsque le taux d'intérêt était à 1.75 % et que les prix des logements explosaient. Une politique monétaire prolongée d'accompagnement de la conjoncture a pu contribuer à l'accentuation des déséquilibres avant la récente crise financière, l'argent bon marché alimentant des bulles sur les marchés du logement et du crédit, même si les données d'observation sur ce point restent peu concluantes (Fátas et al. , 2009, et annexe 1.A1). Cela a animé le débat sur la question de savoir si les banques centrales doivent tenir compte des prix des actifs et quelle est l'approche optimale à adopter pour « résister à la tendance » (encadré 1.6).

Graphique 1.12. **Les prix des logements en Norvège¹ repartent à la hausse**

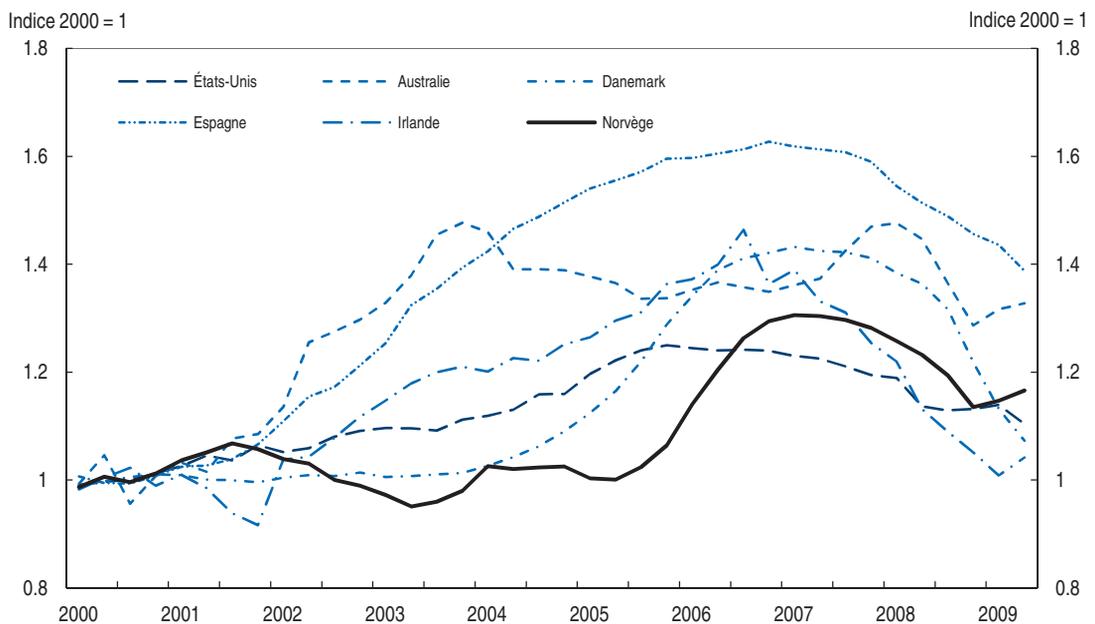


1. Le graphique représente un indice des prix nominaux des logements corrigés de l'IPC.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/808020571658>

Graphique 1.13. **Les rapports prix/revenus augmentent de nouveau¹**



1. Le graphique représente un indice des prix nominaux des logements corrigés à l'aide d'un indice des revenus nominaux.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/808058546466>

Politique monétaire et prix des actifs

Les prix des logements suscitent des préoccupations...

La réaction rapide des ménages norvégiens à l'évolution des taux d'intérêt soulève la question de savoir comment la politique monétaire doit répondre aux variations des prix des actifs, en particulier celles des prix des logements et du taux de change. Le débat sur cette question est loin d'être clos (encadré 1.6). Le niveau élevé de la dette à taux variable des ménages signifie que la demande globale est assez réactive à la politique des taux d'intérêt, ce qui constitue généralement un avantage pour une banque qui fixe des objectifs d'inflation, en ce sens que cela devrait réduire un peu les délais « longs et variables » qui compliquent les décisions publiques. Cependant, lorsqu'il semble souhaitable de relever les taux d'intérêt afin d'éviter la formation d'une bulle immobilière ou des niveaux éventuellement insoutenables d'endettement des ménages, un resserrement trop rapide pourrait se traduire par une forte augmentation de l'épargne, bridant la demande plus que nécessaire, de sorte qu'il faudrait peut-être une réagir promptement à l'évolution des prix du logement.

Il est donc raisonnable de s'attendre à voir apparaître les prix du logement dans la fonction de réaction de la politique monétaire même s'ils ne sont pas eux-mêmes directement ciblés (ce qui, comme avec le taux de change, ne serait de toute façon pas possible sans sacrifier l'objectif d'inflation lui-même). La position actuelle de la banque centrale norvégienne est essentiellement conforme à ce point de vue puisque la Norges Bank a affirmé récemment que la fonction de réaction de la politique monétaire prenait déjà en compte ces variables, même si la fonction de l'objectif de la politique monétaire n'incorpore d'un seul objectif opérationnel, qui est le taux d'inflation⁴.

... tout comme l'instabilité du taux de change...

La Norvège étant une petite économie ouverte, une des voies par lesquelles la politique monétaire opère est celle des variations du taux de change nominal. De même, des variations du taux de change peuvent se produire pour des raisons indépendantes de la politique monétaire norvégienne et les autorités devront sans doute ajuster les taux d'intérêt de temps en temps pour tenir compte des effets de ces variations exogènes, comme le confirme la fonction de réaction révélée de la politique monétaire examinée ci-après.

Le comportement des marchés financiers, en interaction avec le taux de change et les écarts de taux d'intérêt, peut rendre cette tâche plus compliquée qu'une simple évaluation de l'orientation de la politique monétaire au moyen d'une moyenne pondérée du niveau des taux d'intérêt et du taux de change (tel qu'il est calculé dans un indice des conditions financières). Si une vigoureuse expansion du crédit intérieure appelle un resserrement monétaire, le niveau élevé des taux d'intérêt en Norvège et un taux de change qui s'apprécie peuvent rendre les emprunts en devises plus attractifs pour les Norvégiens, du moins temporairement. Dans certains pays, il y a eu des périodes où les entrées de capitaux résultant d'un durcissement de l'action monétaire ont sapé la tentative de durcissement et provoqué une appréciation sensible du taux de change, rendant probable une brusque inversion du mouvement. Pour éviter cela, une banque centrale peut ne pas être en mesure de laisser les taux d'intérêt s'écarter de ceux des partenaires commerciaux autant qu'elle le voudrait.

Encadré 1.6. La banque centrale doit-elle résister à la tendance?

Les fonctions de réaction des banques centrales incorporent rarement les variations des prix des actifs dans leurs décisions (Ahrend *et al.*, 2008). Font exception Bjornland et Leitemo (2009), qui observent que les variations des prix des actions aux États-Unis ont déclenché des réactions à court terme du taux directeur principal et Bjornland et Jacobsen (2009) qui constatent que la Norges Bank, la Banque d'Angleterre et la Banque de Suède réagissent généralement aux prix du logement, même si c'est à des degrés divers. Cependant, on sait que les conditions monétaires sont un indicateur assez imprécis des hausses et des baisses des prix des logements (Fátas *et al.*, 2009). Cela laisse penser que, si la politique monétaire exerce un impact sur les prix des logements, celui-ci sera probablement indirect, par le biais d'un effet sur les taux à long terme, sur la demande de prêts hypothécaires et l'investissement résidentiel.

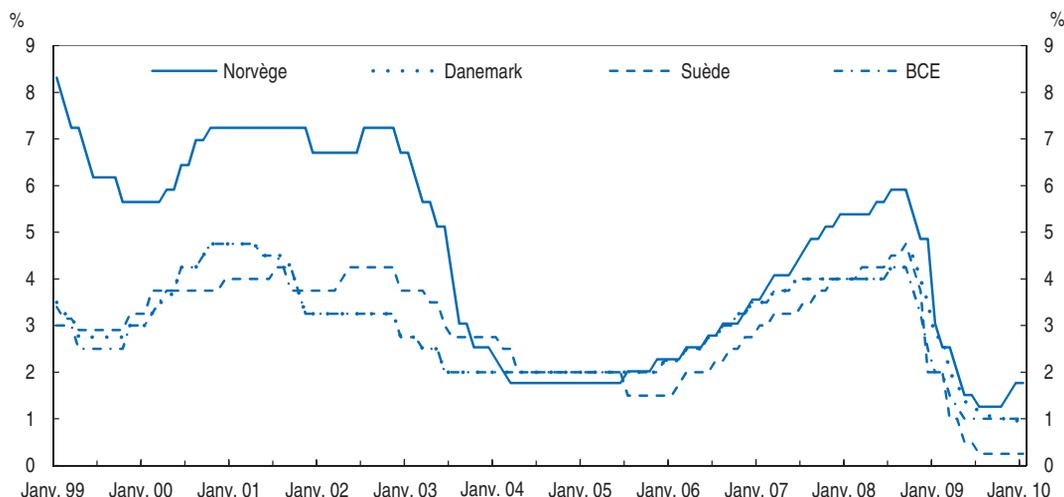
Il y a néanmoins un débat international, qui est loin d'être clos, sur le point de savoir si la banque centrale devrait résister à la tendance. Les partisans d'une action frontale font valoir que les banques centrales devraient agir contre l'évolution éventuellement insoutenable des prix, même au prix d'une plus grande variabilité de l'inflation et de la production (Cecchetti *et al.*, 2000; White, 2009), car cela améliorerait la stabilité macroéconomique et systémique et, en fin de compte, le bien-être social. Cela pourrait aussi réduire le problème d'aléa moral que pose l'autre approche possible, dite de « douce insouciance », qui consiste pour les autorités monétaires à n'intervenir qu'a posteriori pour rétablir le calme après des périodes d'instabilité financière (Bordo et Jeanne, 2002). Une des objections faites à l'égard de la stratégie interventionniste est que bon nombre des variables macroéconomiques classiques qui sont observées par les banques centrales ne sont pas associées de façon cohérente et systématique aux prix des actifs (Fátas *et al.*, 2009). Cependant, l'expansion du crédit, l'investissement résidentiel et la balance courante sont des variables statistiquement corrélées aux hausses et aux baisses des prix des logements et, par conséquent, suivre ces variables additionnelles et y réagir pourrait améliorer effectivement une approche macro-prudentielle de la politique monétaire.

Quelque soit l'issue du débat sur l'action frontale, des outils macro-prudentiels spécifiques tels que les normes de fonds propres contracycliques et le provisionnement dynamique seraient utiles pour prévenir l'instabilité financière (White, 2009). Des simulations réalisées par Fátas *et al.* (2009) montrent que cette politique macro-prudentielle peut être plus efficace qu'un simple relèvement des taux directeurs pour prévenir l'apparition de bulles de crédit. Afin d'atténuer les déséquilibres que pourrait provoquer une variation excessive des conditions du crédit (au lieu de cibler les prix des actifs), il n'est pas nécessaire de déterminer s'il existe effectivement une bulle; il peut suffire d'utiliser divers indicateurs pour détecter un écart par rapport à ce que les fondamentaux semblent indiquer. Il est possible aussi que l'annonce crédible de la préoccupation des autorités et leur détermination à agir aident à stabiliser l'économie, comme cela peut arriver avec l'annonce d'objectifs d'inflation, encore qu'il faille d'abord asseoir la crédibilité, à moins qu'une communication peu claire ne fasse finalement plus de mal que de bien.

L'instabilité du taux de change réel s'est en fait accentuée depuis que la Norvège a adopté un régime de fixation d'objectifs d'inflation (Boug *et al.*, 2005), ce qui a obligé la banque centrale à s'aligner davantage sur les taux d'intérêt des partenaires commerciaux (graphique 1.14). De fait, le graphique 1.11 montre aussi que lorsque les taux d'intérêt

étrangers sont pris en compte, une règle de Taylor modifiée prévoit une trajectoire de taux d'intérêt tout à fait analogue à celle publiée récemment par la Norges Bank. Dans le passé, la Norges Bank a observé que le « carry trade » (emprunt à taux réduit dans une monnaie et placement à taux supérieur dans une autre) et les comportements spéculatifs sont amplifiés durant les périodes marquées par une baisse des prix des actions, des anticipations de fluctuations accrues du taux de change entre les grandes monnaies et une hausse des prix du pétrole. Les marchés des actions ne baissent plus, en général, mais les autres conditions sont remplies pour le moment.

Graphique 1.14. **Taux d'intérêt directeurs**



Source : BCE et Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808068614420>

Comme le montre la récente expérience dramatique de l'Islande, une libéralisation financière mal gérée, avec le secteur financier tout entier qui se porte sur l'emprunt extérieur, peut faire que le « carry-trade » et d'autres formes d'arbitrage rendent l'action des autorités monétaires pratiquement impossible pour une petite économie. La politique monétaire islandaise a été inopérante du fait que les investisseurs pratiquant le « carry-trade » ont profité des efforts déployés par la banque centrale pour atteindre son objectif d'inflation alors que la surchauffe de l'économie s'intensifiait. En Norvège, les anticipations inflationnistes sont beaucoup mieux ancrées et le processus de libéralisation financière n'a pas conduit à une prise de risques de même ampleur qu'en Islande. Cependant, étant donné que, au cours des deux années à venir, le cycle d'activité norvégien sera probablement découplé de celui de ses partenaires commerciaux, la différence entre les taux d'intérêt intérieurs et étrangers sera positive, limitant sans doute le rythme auquel la politique monétaire pourra être resserrée.

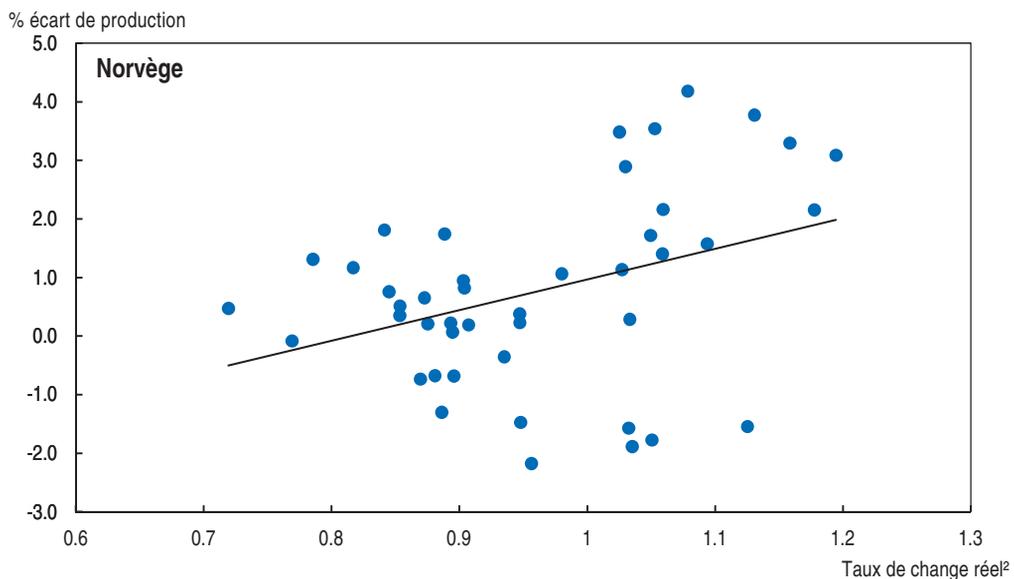
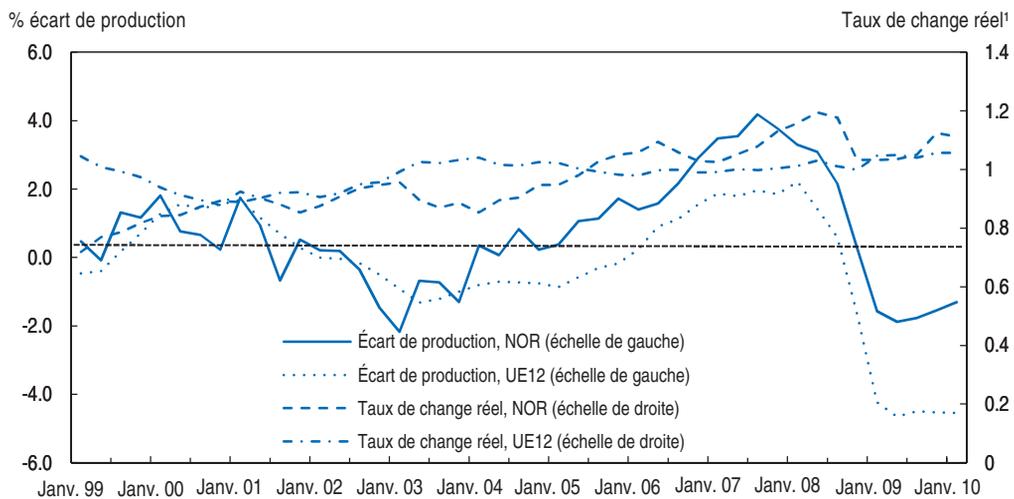
... mais si l'instabilité du taux de change est préoccupante, la Norvège pourrait abandonner sa monnaie dans le moyen terme

Lorsque le taux de change varie librement, l'impact de la politique monétaire est amplifié. Il reste à voir si cet avantage compense les coûts potentiels de l'instabilité et des risques liés à l'arbitrage. Dans la pratique, il semble exister une corrélation positive entre

le taux de change et le cycle économique en Norvège, ce qui laisse penser qu'en général le taux de change a un effet anticyclique (graphique 1.15). Cela peut s'expliquer par le fait que les cycles des prix des produits de base sont étroitement liés aux cycles de l'activité en Norvège. Ainsi, une forte hausse du prix du pétrole, qui doperait l'économie (même si l'effet produit est modéré par le Fonds public pour les retraites), sera probablement atténuée par une appréciation du taux de change, et vice-versa.

Cependant, l'instabilité pourrait être plus difficile à maîtriser dans l'avenir. Par ailleurs, du point de vue de l'économie politique, les perceptions de difficultés dans le

Graphique 1.15. **La couronne norvégienne est instable, mais elle paraît avoir un effet contracyclique**



1. Les taux de change réels sont les taux effectifs, c'est-à-dire pondérés en fonction des échanges. Ils sont obtenus en divisant les taux de change effectifs nominaux par l'indice implicite du PIB. Une augmentation du taux de change correspond à une appréciation.
2. La deuxième partie du graphique représente les observations pour la Norvège au cours de la période 1999-2009.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808081864004>

secteur exportateur et, de manière plus générale, l'impact inégal de la politique monétaire sont souvent sources de critiques virulentes à l'égard de l'autorité monétaire. Aucune banque centrale ne pouvant maîtriser en même temps le taux de change et l'inflation, il y aurait des avantages (sous réserve de faisabilité politique, ce qui n'est pas notre sujet) à entrer dans la zone euro (encadré 1.7).

Encadré 1.7. La Norvège doit-elle entrer dans la zone euro?

Adhérer à la zone euro, en abandonnant la monnaie nationale au profit de l'euro, supprimerait le risque lié au taux de change. Au début des années 2000, lorsque les autorités ont réexaminé l'ensemble du cadre macroéconomique, beaucoup s'inquiétaient des amples fluctuations que le taux de change pourrait marquer si la banque centrale adoptait un système de fixation d'objectifs d'inflation (Svensson *et al.* 2002 et Bergmann *et al.* 2009). L'on pensait toutefois qu'un régime de taux de change flexible était supérieur à un régime de taux de change fixe pour maintenir l'inflation à un bas niveau. Par ailleurs, du fait de sa haute dépendance à l'égard du secteur pétrolier, la Norvège est sujette à une grande variabilité du taux de change réel, de sorte qu'il lui serait difficile de parvenir à la stabilité du taux de change en l'absence d'une union monétaire (Svensson, 1997, et Svensson *et al.* 2002). La question vaut cependant la peine d'être examinée afin de résoudre les difficiles dilemmes mentionnés plus haut.

La question des coûts et avantages de l'adhésion à l'Union monétaire européenne demeure, théoriquement du moins, intéressante. À l'évidence, la possibilité d'adhérer à la zone euro est subordonnée à l'entrée dans l'Union européenne, ce que la Norvège a rejeté officiellement à deux reprises (en 1972 et en 1994). La Norvège fait déjà partie de l'EEE et a donc adopté la majeure partie de l'acquis communautaire et des directives de l'UE, y compris sur la mobilité de la main-d'œuvre, mais non en ce qui concerne l'agriculture et la pêche.

L'adhésion à la zone euro conduirait à une plus étroite intégration économique avec les membres de la zone, ce qui pourrait stimuler les échanges et renforcer la synchronisation des cycles économiques (théorie de la zone monétaire optimale). Les observations faites concernant la réduction des coûts de transaction et les effets favorables pour les échanges sont cependant diverses. Les travaux novateurs de Rose (2000), indiquant une forte expansion des échanges après d'adoption d'une monnaie commune, ont été remis en question par des travaux ultérieurs (Thom et Walsh, 2002; De Souza, 2002; Anderton *et al.*, 2002; Fidrmuc et Fidrmuc, 2003; De Souza et Lamotte, 2006). Certains auteurs constatent des effets sur le commerce, mais d'ampleur variable (Micco *et al.*, 2003; Flam et Nordstrom, 2003; Berger et Nitsch, 2005) ou seulement dans certains secteurs où les produits sont différenciés (Taglioni, 2002; Baldwin *et al.*, 2005) ou à un moment donné (Mancini-Griffoli et Pauwels, 2006). En fin de compte, les études existantes (Baldwin, 2006) concluent que l'effet favorable de l'euro sur le commerce est très modeste, apparaissant rapidement mais de façon non durable, et qu'il n'est pas exclusif (l'utilisation de l'euro dope les importations en provenance de l'extérieur de la zone euro autant que celles en provenance des pays appartenant à la zone). Par ailleurs, les effets positifs diminuent notablement avec la distance par rapport aux autres pays et ils dépendent grandement de la structure sectorielle de l'économie : plus importants dans les secteurs à économies d'échelle, ils faiblissent dans les secteurs où les produits sont assez homogènes (y compris les industries minières et le raffinage du pétrole)*. Ces résultats semblent indiquer que les gains commerciaux pour la Norvège seraient très faibles du fait de la structure relativement homogène de l'économie et de son relatif éloignement par rapport au gros de la zone euro.

Encadré 1.7. La Norvège doit-elle entrer dans la zone euro? (suite)

Un autre avantage de l'adhésion à la zone euro serait une intégration financière plus poussée, dont il a été montré qu'elle renforce le développement financier intérieur, ce qui, à son tour, a un effet bénéfique sur la croissance économique. On observe, par exemple, que l'euro stimule l'investissement des entreprises ayant des difficultés financières. Les flux de portefeuille en actions et obligations entre pays de la zone euro se sont accrus notablement avec l'UEM (De Santis, 2006). Cependant, les avantages découlant de l'intégration financière ne résultent pas nécessairement de l'adoption d'une monnaie commune. La réglementation de l'EEE conduit à une législation harmonisée, qui pourrait aussi favoriser l'intégration des marchés financiers.

En l'absence d'une politique monétaire indépendante, il faut une main-d'œuvre flexible pour éviter que des fluctuations conjoncturelles ne soient source d'instabilité de l'emploi et de chômage persistant. Cet argument pourrait être particulièrement pertinent pour la Norvège, où les salaires sont parfois considérés comme rigides à la baisse (Holden et Wufsberg, 2009). Un objectif strict d'inflation favorise la modération salariale dans les pays où la fixation des salaires est centralisée (Bratsiotis et Martin, 1999); (Soskice et Iversen, 2000) et conduit à un taux de chômage non inflationniste plus bas. L'entrée dans une union monétaire pourrait effacer cette modération salariale : il n'y aurait plus de lien clair entre la fixation des salaires au niveau national et les taux d'intérêt, puisqu'ils seraient fixés pour l'ensemble de la zone euro. Cependant, ceux qui réfutent ce point de vue font valoir que, précisément parce qu'un objectif d'inflation national peut discipliner ceux qui fixent les salaires, il affaiblit aussi les incitations à coordonner la restriction salariale (Holden, 2005). En Finlande, par exemple, l'appartenance à l'union monétaire a renforcé les exigences concernant une solution convenue à l'échelon central (Tilikainen, 2005). D'autres études concluent que la modération salariale s'est accentuée non seulement dans de nombreux pays membres de l'UEM après le passage à l'euro mais aussi en Suède et au Royaume-Uni (Posen et Popov Gould, 2006).

Si la Norvège entrait dans la zone euro, la politique budgétaire serait le seul outil disponible pour stabiliser l'économie et l'adapter aux chocs défavorables. Dans le cadre budgétaire actuel, les écarts par rapport à la règle des 4 % peuvent déjà servir à lisser la croissance économique au cours du cycle. Cependant, la politique budgétaire est moins facile à ajuster rapidement que la politique monétaire, et elle peut fausser les comportements économiques. Le respect des critères de Maastricht ne poserait pas de problème à la Norvège, qui s'attend à un excédent budgétaire pour les 50 prochaines années, sans dette nette, encore que cet excédent résulterait surtout de la consommation de ressources énergétiques non renouvelables. De plus, un écart budgétaire à long terme considérable est susceptible d'apparaître (voir le chapitre 2) en l'absence de réformes structurelles substantielles.

Finalement, la justification économique de l'adhésion à la zone euro n'est pas évidente. Il vaudrait la peine de poursuivre le débat public sur ses mérites potentiels, en particulier si les politiques macroéconomiques norvégiennes deviennent moins efficaces dans l'avenir ou si l'instabilité du taux de change se révèle plus gênante que dans le passé.

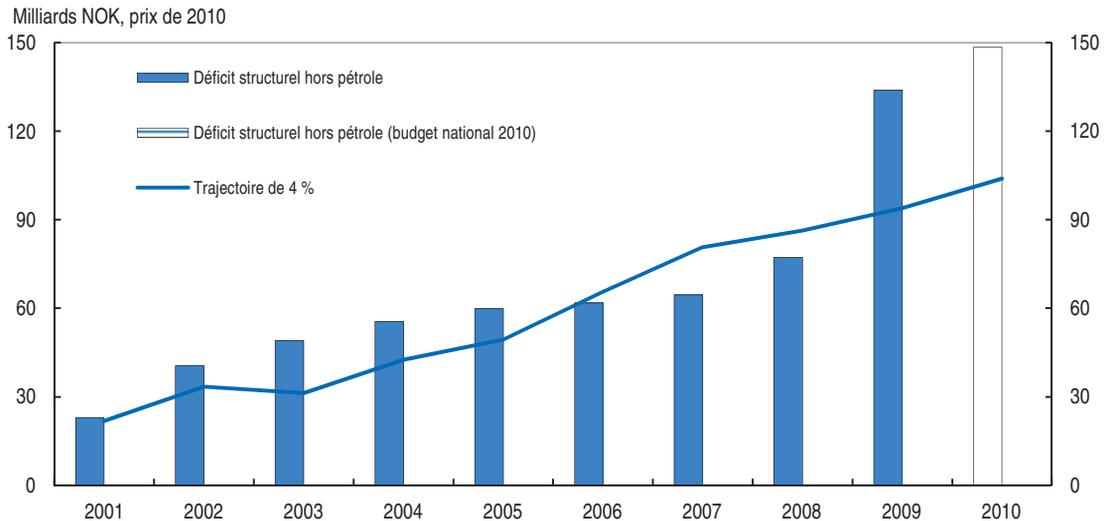
* Baldwin (2006) montre aussi que des coûts de transaction réduits n'étaient pas le principal facteur expliquant les effets favorables pour les échanges, mais que ces derniers étaient dus à l'exportation de nouveaux produits vers les pays de la zone euro. « Le mécanisme en cause a peut-être été une réduction du coût fixe de l'introduction de nouveaux produits sur les marchés de la zone euro. Ce mécanisme, qui revient à une libéralisation unilatérale des marchés de produits, expliquerait l'absence de diversion du commerce (il stimulerait l'introduction de nouveaux produits en provenance d'exportateurs basés aussi bien dans la zone euro qu'à l'extérieur) et expliquerait le bond des échanges sans convergence des prix ».

Le généreux programme de relance budgétaire doit être levé afin de soutenir la politique monétaire et d'assurer la crédibilité de la règle des 4 %

Dans le court terme, étant donné que les préoccupations d'économie politique liées à l'appréciation trop rapide du taux de change limitent la marge de manœuvre des autorités monétaires, la politique budgétaire a un rôle de premier plan à jouer dans la stabilisation à court terme (Schmidt-Hebbel, 2006). Le resserrement budgétaire allégera la tâche de la politique monétaire pour ce qui est de contenir les pressions du marché du travail et l'inflation résurgente, réduisant ainsi la pression à la hausse sur le taux de change. Le retrait du plan de relance budgétaire renforcera aussi la crédibilité du cadre budgétaire, permettant un rapide retour à un déficit conforme à la règle des 4 %. Enfin, le resserrement budgétaire accroîtra la valeur du Fonds public pour les retraites, renforçant la viabilité à long terme des finances publiques.

Le principal point d'ancrage de la politique budgétaire depuis 2001 est la règle des 4 %, qui stipule que le déficit structurel hors pétrole du budget de l'administration centrale doit s'établir en moyenne, dans le temps, à 4 % de la valeur du Fonds public pour les retraites. Cette règle aide à protéger l'économie et le budget contre les fluctuations des prix de l'énergie, car les revenus élevés tirés de l'exploitation des ressources pétrolières sont ainsi injectés progressivement dans l'économie. Cette règle permet aussi de préserver une proportion conséquente du produit des ressources non renouvelables à l'intention des générations futures. Les recettes publiques nettes de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières sont transférées au Fonds public pour les retraites, qui tire ses ressources exclusivement d'actifs extérieurs (ce qui « stérilise » largement les entrées de recettes pétrolières dans la balance des paiements). Dans ce cadre, le budget de chaque année est planifié de telle sorte que le déficit structurel hors pétrole soit équivalent à un rendement réel de 4 % sur la valeur du Fonds, à moins que ne se manifestent des chocs exogènes ou des variations soudaines de la valeur du Fonds public pour les retraites. Par conséquent, en période de forte croissance économique il est possible de rester sous la trajectoire de 4 %, tandis que dans les phases récessives la politique budgétaire peut avoir une action contracyclique. L'économie a été touchée par d'importants chocs exogènes en 2008-09 et le Fonds public pour les retraites a été sévèrement affecté par la crise financière (même s'il s'est rétabli par la suite). Sous l'effet du puissant dispositif de relance budgétaire de 2009 et des mesures additionnelles de 2010, le déficit s'est écarté largement de la trajectoire des 4 % (graphique 1.16).

Le déficit budgétaire structurel hors pétrole a augmenté de façon plus marquée que lors des récessions précédentes, en raison de l'ampleur de la relance discrétionnaire. Un gonflement comparable du déficit a été enregistré au cours de la crise bancaire 1988-93, encore que la perte de production, à l'époque, ait été plus sévère. Après la crise du début des années 90, la Norvège a lancé un processus hardi d'assainissement des finances publiques qui a duré sept ans et a réduit le déficit de 6 % du PIB (1 % par an, en moyenne). La reprise, après la récente récession, semblant devoir être plus rapide et plus vigoureuse qu'après la crise de 1988-93, il devrait être possible de retirer les mesures de relance au même rythme, malgré une contribution sans doute moindre de certains facteurs, notamment la demande mondiale, les tendances démographiques, la compétitivité du secteur exposé et la politique monétaire. De plus, du point de vue de l'économie politique, il aurait peut-être été plus facile d'accepter que le pays avait besoin d'une consolidation budgétaire énergique face à la situation très difficile de l'époque. Le gouvernement est résolu à revenir sur la trajectoire de 4 % mais n'a pas spécifié de calendrier précis. En agissant rapidement, et à condition de réduire le déficit

Graphique 1.16. **Un important écart par rapport à la trajectoire de 4 % en 2009 et 2010**

Source : Ministère des Finances.

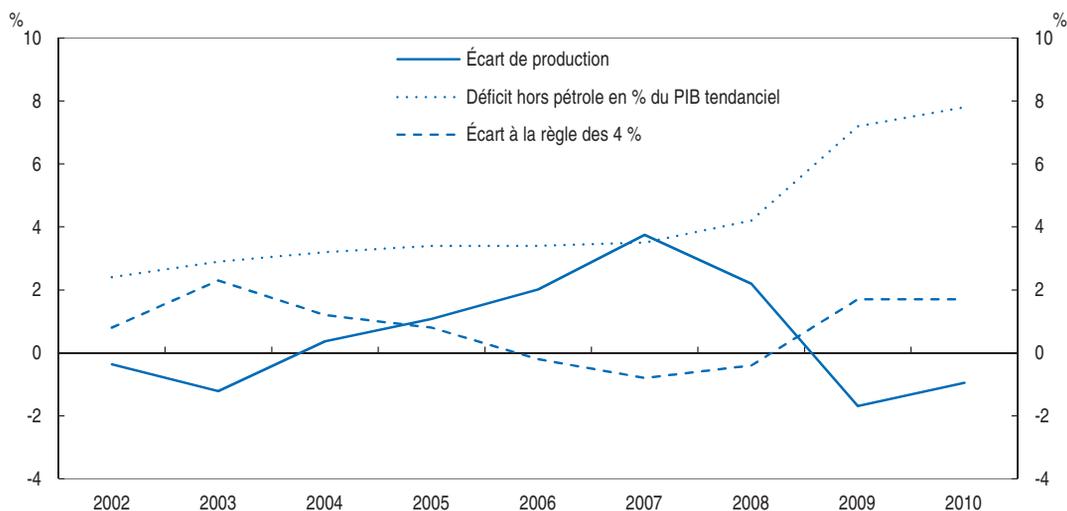
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808134253837>

structurel hors pétrole de 1 % du PIB par an, comme après la crise de 1988-93, le retour sur la trajectoire pourrait intervenir en 2013 ou même plus tôt.

Un assainissement budgétaire pourrait être nécessaire au-delà de 2013 afin de renforcer le cadre à moyen terme. Les lignes directrices budgétaires en vigueur ne sont habituellement pas interprétées comme exigeant que les périodes de dépassement de la trajectoire des 4 % soient automatiquement suivies d'une période de déficit inférieur à 4 %. Selon les lignes directrices actuelles, l'objectif global de la politique budgétaire est de mettre en place progressivement l'orientation budgétaire expansionniste qu'implique la trajectoire de 4 %, en préservant globalement la neutralité tout au long du cycle (c'est-à-dire en laissant les stabilisateurs automatiques jouer à plein). En réalité, il y a eu une légère asymétrie dans l'interprétation de l'écart par rapport à l'objectif de 4 % en cas de périodes de prospérité et de difficulté économique : le dépassement moyen a été de 1.5 %, alors l'écart négatif moyen a été de 0.5 % (graphique 1.17). Jusqu'ici, le cadre budgétaire a été très efficace et crédible, et il importe de maintenir cette approche dans l'avenir. Par exemple, il est important que le gouvernement ne cède pas aux pressions en faveur d'un financement extrabudgétaire des dépenses publiques, par exemple au moyen de programmes de prêts, dans le but de tourner la règle budgétaire; de telles pressions sont probables dans une période d'assainissement budgétaire. Toutefois, cette démarche gagnerait en crédibilité si les autorités profitaient de toute période de croissance supérieure à la tendance après 2013 pour maintenir un déficit inférieur à la règle des 4 %. Cela montrerait clairement que le cadre budgétaire fonctionne de façon symétrique sur le cycle d'activité.

Comment assainir les finances publiques dans le court et moyen terme

Dans le très court terme, la Norvège pourrait consolider ses comptes publics en levant les mesures anticrise exceptionnelles adoptées en 2009 et 2010 (tableau 1.4). Les allègements fiscaux en faveur du secteur des entreprises ont déjà été supprimés et leur effet budgétaire s'achève à la fin de 2010. Le programme de relance budgétaire

Graphique 1.17. **L'application des lignes directrices budgétaires a été légèrement asymétrique au cours du cycle**

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808136252548>

de 2009 prévoyait surtout des investissements en infrastructures mais aussi des mesures pour l'emploi et le recyclage ainsi que diverses subventions (dont beaucoup ne s'adressaient pas directement au secteur des ménages). Au départ, ces mesures étaient censées être purement temporaires, mais certaines d'entre elles (environ un quart) ont été prorogées et d'autres ont été converties en nouvelles dépenses à caractère plus permanent (environ un tiers des mesures initiales). Il est regrettable que certaines des mesures qui étaient initialement conçues comme étant « de circonstance, temporaires et ciblées » aient été remplacées par des dépenses structurelles, surtout lorsqu'elles n'ont aucune justification économique sérieuse (c'est le cas des transferts aux municipalités destinés à financer la prestation de services publics, voir le chapitre 2).

Tableau 1.4. **Bon nombre des mesures anticrise ont été prolongées ou pérennisées**

Type de mesures	Dont :	Reconduites en 2010	Non reconduites en 2010	Remplacées par de nouvelles mesures en 2010
Mesures pour l'emploi ou la formation	1 278 (0.08 %)	1 263	15	0
Infrastructures et maintenance	11 094 (0.65 %)	719	6 429	3 946
Subventions	2 191 (0.13 %)	1 234	957	0
Dépenses pour la R-D	2 288 (0.13 %)	793	160	1 335
Autres	32 (0 %)	14	13	5
Total	16 882 (1 %)	4 023 (0.2 %)	7 574 (0.4 %)	5 286 (0.3 %)

Note : Chiffres exprimés en millions NOK; les chiffres entre parenthèses sont exprimés en % du PIB continental de 2009.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données du ministère des Finances.

Si la reprise économique se déroule comme prévu, l'inversion des mesures reconduites devrait intervenir rapidement de façon à éviter de maintenir en place une politique fortement expansionniste plus longtemps que nécessaire; dans ce cas, la banque centrale réagirait probablement par un durcissement plus marqué de la politique monétaire mais, sa liberté de manœuvre étant limitée, cela pourrait conduire par la suite à une surchauffe. L'inversion des mesures anticrise spéciales qui n'ont pas encore été supprimées réduirait le déficit d'environ 0.52 % du PIB continental (compte tenu de la suppression des mesures fiscales). D'autres mesures sont donc nécessaires pour favoriser l'ajustement budgétaire.

Des études montrent que l'assainissement budgétaire est plus efficace lorsqu'il s'applique du côté des dépenses (Guichard *et al.*, 2007) et qu'elle privilégie la réduction des dépenses non prioritaires par rapport à celles favorisant davantage la croissance ou à l'alourdissement des impôts (OCDE, 2003; Courne de et Gonand, 2006). Étant donné que la Norvège a un niveau d'imposition relativement élevé et qu'une fiscalité lourde peut fausser les comportements économiques et affaiblir la croissance, il est souhaitable de concentrer l'assainissement des finances publiques norvégiennes sur les compressions de dépenses.

Généralement, les dépenses consacrées à l'infrastructure utile ont un effet positif sur la croissance (Sutherland, 2009), tandis que les dépenses de R-D contribuent à stimuler l'innovation et la productivité (OCDE, 2003) et que les dépenses allouées à des mesures actives du marché du travail aident à améliorer la performance du marché du travail (OCDE, 2006). Ces dépenses – pourvu qu'elles satisfassent aux normes pertinentes de coût-efficacité – devraient par conséquent être épargnées par les réductions, encore que, dans la pratique, il ne soit pas facile de faire la distinction (OCDE, 2009a). Il peut être politiquement plus aisé de procéder à des compressions générales (Henriksson, 2008).

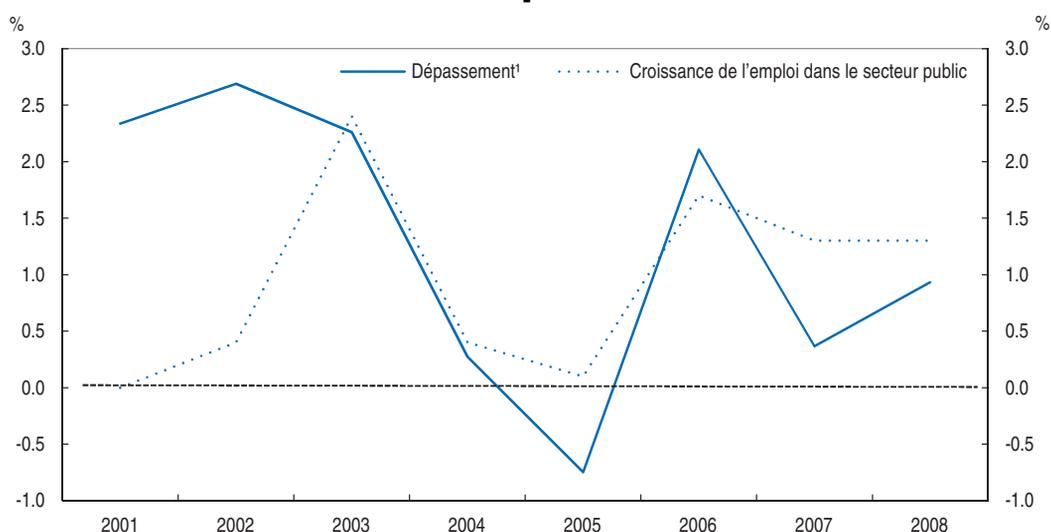
Pour pouvoir réduire les dépenses tout en préservant les niveaux de prestation de services, il est possible d'accroître l'efficacité du secteur public, comme on le verra au chapitre 2. Des travaux récents de l'OCDE ont établi, par exemple, que l'on pourrait améliorer de 40 % l'efficacité dans l'enseignement obligatoire en Norvège, soit une économie budgétaire potentielle de 1.3 % du PIB (Sutherland *et al.*, 2007). De même, dans le secteur de la santé, l'adoption des meilleures pratiques internationales pourrait accroître l'efficacité dans une proportion allant jusqu'à un tiers (Joumard *et al.*, 2008). Ces estimations hautement incertaines ne donnent qu'une idée des économies qu'un renforcement de l'efficacité pourrait générer. Par ailleurs, l'éducation et la santé sont deux domaines où des réformes pourraient rehausser l'efficacité mais où ces réformes se heurtent à la plus vive opposition des parties prenantes. Le chapitre 2 donne une analyse détaillée des réformes qui permettraient des gains d'efficacité dans ces deux secteurs et propose des stratégies pour vaincre les résistances.

Le cadre budgétaire, déjà robuste, pourrait être amélioré

Dans le passé, les écarts par rapport à la trajectoire de 4 % n'ont jamais été aussi importants qu'actuellement, et ils ont eu des conséquences négligeables pour la valeur du Fonds public pour les retraites. Les lignes directrices ne donnent pas de règle concernant la rapidité avec laquelle il faut inverser les écarts positifs ou négatifs. Le gouvernement ayant l'intention de retourner à la trajectoire de 4 % dans un délai relativement bref, il n'est sans doute pas besoin d'une règle en la matière pour le court terme, mais il serait peut-être utile d'en ajouter une pour le moyen terme, et elle se révélerait particulièrement bénéfique dans le contexte d'une nécessaire période d'assainissement budgétaire.

Cependant, selon la méthode actuelle de budgétisation, les plans à moyen terme ne sont mis en œuvre que pour un an à la fois, sans objectifs ni plafonds de dépenses pluriannuels. Les documents budgétaires contiennent certes des prévisions à horizon mobile sur trois ans qui tiennent compte des conséquences budgétaires attendues de l'évolution démographique, des programmes d'investissement et des nouvelles mesures prises, mais il y a eu des écarts, relativement minimes, par rapport à ces prévisions, apparemment liés à l'expansion de l'emploi public ces dernières années (graphique 1.18), même si, bien entendu, la relation de causalité n'est pas établie. Dans un budget pluriannuel, ces prévisions peuvent être complétées par des plafonds de dépenses pluriannuels pour chaque centre de dépense, chaque centre étant chargé d'adapter la politique budgétaire afin d'utiliser les ressources de la manière la plus efficiente. En cas d'évolution de la situation économique, il faudrait bien entendu réviser de temps en temps les plans de dépenses, mais cela se ferait dans un cadre à moyen terme qui pourrait aider à éviter la procyclicité et à maintenir sous contrôle des pressions sur les dépenses. Dans les pays à budgets pluriannuels, par exemple en Suède, les gouvernements sont parvenus à respecter de façon symétrique les prévisions à moyen terme, évitant de fait les dépenses excessives. Pour que cet instrument fonctionne, il faut toutefois spécifier que les budgets pluriannuels ne sont pas interprétés comme instaurant un plancher de dépenses.

Graphique 1.18. **L'expansion de l'emploi public va de pair avec une dérive des dépenses**



1. Écarts par rapport aux prévisions budgétaires.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données de Statistics Norway et du ministère des Finances. Le dépassement est calculé comme la différence entre les prévisions budgétaires du T-1 et les résultats, en pourcentage des dépenses publiques. La croissance de l'emploi concerne l'ensemble des administrations publiques (administration centrale, comtés et municipalités), données établies sur la base de registres. Il faut noter que le dépassement concerne les dépenses de l'administration centrale, alors que l'emploi couvre l'ensemble du secteur public, de sorte que ces deux agrégats ne sont pas totalement comparables. Toutefois, les différences sont probablement faibles, mais surtout elles ne varient pas dans le temps. Ce facteur n'altère donc pas la relation entre emploi et dépassement budgétaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808150165248>

Dans l'ensemble, le cadre budgétaire est relativement transparent et a fonctionné de manière crédible. Toutefois, la transparence pourrait être encore améliorée sur certains points. En particulier, la méthodologie employée pour mesurer l'orientation de la politique

budgétaire est assez différente de celles utilisées par des organisations internationales comme l'OCDE et l'UE, notamment parce qu'elle procède à des ajustements spécifiques d'un grand nombre de composantes pour le calcul des ajustements cycliques; le ministère des Finances contribue à la transparence en publiant de nombreux détails sur ses calculs, mais ceux-ci sont complexes et se prêtent difficilement aux comparaisons internationales. Il est vrai toutefois qu'il n'existe pas pour ces calculs de méthodologie précise reconnue au plan international. À cet égard, et surtout dans le contexte à moyen terme de la politique budgétaire, un rôle utile pourrait être joué par un conseil budgétaire, qui évaluerait périodiquement les évolutions budgétaires, et notamment l'application de la règle budgétaire. Les conseils budgétaires sont relativement nouveaux dans la zone OCDE, et souvent organisés selon des modèles différents (encadré 1.8); très souvent, ils évaluent la politique budgétaire *a posteriori* et offrent une évaluation complémentaire des évolutions économiques dans le pays considéré. Ainsi, le Conseil budgétaire suédois est chargé de déterminer si les objectifs de politique budgétaire à court et à long terme sont atteints, mais il a aussi pour mission de promouvoir la clarté et la transparence du budget. Au Danemark, le Conseil économique est un

Encadré 1.8. **Les conseils budgétaires dans les pays de l'OCDE**

Le Conseil suédois de politique budgétaire est un nouvel organisme public chargé d'évaluer de manière indépendante dans quelle mesure les objectifs de politique budgétaire du gouvernement sont réalisés. Ces objectifs sont la viabilité à long terme, l'objectif d'excédent budgétaire, le plafonnement des dépenses de l'administration centrale et la cohérence de la politique budgétaire avec la situation cyclique de l'économie. Le conseil évalue également si l'évolution de l'économie va dans le sens d'une croissance à long terme vigoureuse et d'un emploi élevé et durable. Le Conseil a aussi pour mission de jauger la clarté des propositions budgétaires du gouvernement et d'examiner ses prévisions économiques et les modèles utilisés pour les établir. Enfin, le Conseil devrait s'efforcer de stimuler le débat public sur la politique économique. Le Conseil doit réaliser ses objectifs principalement en publiant un rapport annuel, que le Parlement utilisera pour évaluer la politique budgétaire du gouvernement.

Le Conseil économique danois a été créé en 1962. Il a pour objectifs de suivre l'économie danoise et d'analyser les évolutions économiques à long terme ainsi que d'améliorer la coordination entre les différents intérêts économiques au sein de la société danoise. Le Conseil joue donc un rôle important dans le débat public sur les questions de politique économique au Danemark. Le Conseil économique compte 26 membres représentant les syndicats, les fédérations patronales, la banque centrale et le gouvernement. Les membres sont proposés par les différentes organisations, et officiellement nommés par le ministre des Affaires économiques. La présidence du Conseil est assurée par 4 experts économiques indépendants, normalement des professeurs d'université. Le rapport du Conseil économique contient des analyses économiques et des déclarations sur la politique économique. Les rapports contiennent toujours une prévision relative à l'économie danoise pour les 2 à 3 prochaines années. Ils renferment aussi des analyses spéciales sur des aspects tels que les politiques du marché du travail, la distribution, le système de protection sociale ou l'UEM.

Mis en place en 1950, le SER est le principal organe consultatif du gouvernement et du Parlement néerlandais pour la politique sociale et économique nationale et internationale. Le SER est financé par le secteur privé et totalement indépendant du gouvernement. Il représente les intérêts des syndicats et de l'industrie, et conseille le gouvernement (à sa demande ou de sa propre initiative) sur toutes les grandes questions économiques et sociales.

organe consultatif auprès du ministère des Finances qui est chargé d'analyser la politique budgétaire et monétaire au regard des évolutions économiques et de coordonner un dialogue multilatéral entre les différentes institutions danoises. Ces expériences et celles d'autres pays de l'OCDE dotés d'organismes comparables ont abouti à des cadres décisionnels plus transparents et donc plus efficaces. La Norvège pourrait suivre cet exemple et créer un conseil budgétaire. Des experts internationaux pourraient être utiles comme membres de ce Conseil.

Le cadre de stabilité financière est solide, mais il pourrait être renforcé

Le système financier a bien réagi face à la crise

Comme ceux des autres pays de l'OCDE, le secteur financier norvégien a été touché par la crise mondiale, notamment par la paralysie temporaire des marchés du crédit et le coût accru de l'emprunt, mais il est entré en bonne santé dans la tourmente mondiale et, à la faveur d'une prompt réaction des autorités, il s'est rétabli plus rapidement que dans les autres pays. Les pertes financières ont été limitées du fait que les bilans ne renfermaient guère d'actifs toxiques et que les placements en valeurs mobilières étaient relativement peu importants (tableau 1.5).

Tableau 1.5. **Éléments d'actif et de passif des banques à la fin de 2007**

Éléments d'actif	Norvège		Allemagne		Suède		Espagne		Irlande	
	Mln NOK	%	Mln EUR	%	Mln SEK	%	Mln EUR	%	Mln EUR	%
Avoirs à la banque centrale	60 289	0.02	79 894	0.01	28 143	0.00	60 458	0.02	15 762	0.01
Dépôts interbancaires	239 114	0.08	1 482 507	0.22	1 599 052	0.27	371 034	0.13	190 062	0.14
Prêts	2 394 404	0.77	3 093 261	0.47	2 654 958	0.44	1 785 763	0.63	655 811	0.49
Valeurs mobilières	252 610	0.08	1 712 413	0.26	1 224 912	0.20	440 327	0.16	211 919	0.16
Autres actifs	172 408	0.06	240 426	0.04	519 194	0.09	179 249	0.06	273 285	0.20
Total	3 118 825		6 608 501		6 026 259		2 836 831		1 346 839	
Éléments de passif	Norvège		Allemagne		Suède		Espagne		Irlande	
	Mln NOK	%	Mln EUR	%	Mln SEK	%	Mln EUR	%	Mln EUR	%
Capitaux et réserves	160 669	0.05	272 820	0.04	334 320	0.06	199 177	0.07	56 583	0.04
Emprunts à la banque centrale	75 394	0.02	223 193	0.03	7 223	0.00	73 433	0.03	0	0.00
Dépôts interbancaires	507 369	0.16	1 731 508	0.26	1 551 554	0.26	520 314	0.18	307 575	0.23
Dépôts des clients	1 423 506	0.46	2 967 629	0.45	2 009 380	0.33	1 452 939	0.51	352 406	0.26
Obligations	532 017	0.17	1 012 048	0.15	1 285 013	0.21	395 917	0.14	340 620	0.25
Autres éléments de passif	419 870	0.13	401 303	0.06	838 768	0.14	195 051	0.07	289 655	0.22
Total	3 118 825		6 608 501		6 026 258		2 836 831		1 346 839	

Source : OCDE Rentabilité des banques.

Certains risques perdurent

Les problèmes de prêts improductifs ont été jusqu'ici remarquablement limités⁵ malgré deux trimestres de croissance négative du PIB de la Norvège continentale et une forte baisse dans les secteurs internationaux où les banques norvégiennes sont fortement exposées, comme le marché du transport maritime. Cela tient en partie aux caractéristiques structurelles du secteur financier (encadré 1.9), qui n'est pas très exposé à l'activité des entreprises dans le reste du monde.

Les principaux risques se limitent à deux secteurs, celui du transport maritime et celui de l'immobilier commercial, et à une zone géographique, les pays baltes :

- Malgré une exposition aux risques en moyenne peu importante dans le secteur de la construction navale (encore que certaines banques aient jusqu'à 12 % de leur

Encadré 1.9. **Caractéristiques du secteur financier norvégien**

Le secteur financier norvégien ne se distingue pas particulièrement de ceux des autres pays. Sa part de valeur ajoutée en Norvège continentale, d'environ 5¼ pour cent, est analogue à celle de l'UE-15. Les actifs des établissements de crédit correspondent à 225 % du PIB de la Norvège continentale, un peu moins que dans les autres pays, à la suite d'une croissance relativement faible des actifs ces dernières années, due en partie au caractère limité des opérations internationales des institutions financières norvégiennes. Les seules opérations importantes à l'étranger, en dehors de la région nordique-baltique, qui constitue à bien des égards un marché local, sont les activités de transport maritime international (DnBNOR, la plus grande banque norvégienne, et la Nordea, sous contrôle suédois, qui a une filiale importante en Norvège, sont les deux plus principales banques du monde pour le financement du transport maritime). Le nombre de salariés dans le secteur, en légère baisse depuis 2000, est tombé aux alentours de 2 % de l'emploi total en Norvège continentale en 2008.

Les banques sous contrôle étranger ont une part de marché considérable. Les actifs totaux des succursales et des filiales d'établissements de crédit étrangers représentent environ 30 % de l'ensemble des actifs des institutions de crédit et leur part s'accroît. Du fait de la petite taille de l'économie, il n'est pas surprenant que la part étrangère soit élevée. Les parts de marché des établissements de crédit sous contrôle étranger sont plus importantes en Finlande, au Royaume-Uni et dans certaines économies émergentes en Europe, mais plus faibles dans les autres pays scandinaves et dans des pays européens comme la France et l'Allemagne. La principale banque norvégienne, DnBNOR, appartient majoritairement à l'État (celui-ci détient 34 % du capital, 11 % sont détenus par la DnB Savings Bank Foundation), l'objectif explicite étant d'assurer le contrôle national de cette grande institution.

Le système bancaire actuel a été façonné dans le sillage de la crise bancaire nordique de 1988-93. À l'époque, les trois plus grandes banques commerciales ont subi de lourdes pertes, principalement sur les prêts destinés à financer l'immobilier commercial, et ont été sauvées par l'État qui les a aidées à se recapitaliser et à se restructurer après que la valeur de leurs actions avait été ramenée à zéro. Beaucoup d'autres banques ont fait faillite et un certain nombre de caisses d'épargne régionales ont été renflouées à l'aide de capitaux publics. Après la crise, l'État a rapidement privatisé une partie des trois plus grandes banques commerciales, mais il a renforcé son contrôle sur la troisième (DnB). La plus grande banque actuelle, DnBNOR, est issue de la fusion en 2004 de DnB avec la plus grande caisse d'épargne. Les trois principales banques sont des filiales de conglomérats financiers qui détiennent des compagnies d'assurance-vie, des établissements de crédit hypothécaire, des sociétés de gestion de fonds et des sociétés de financement spécialisées.

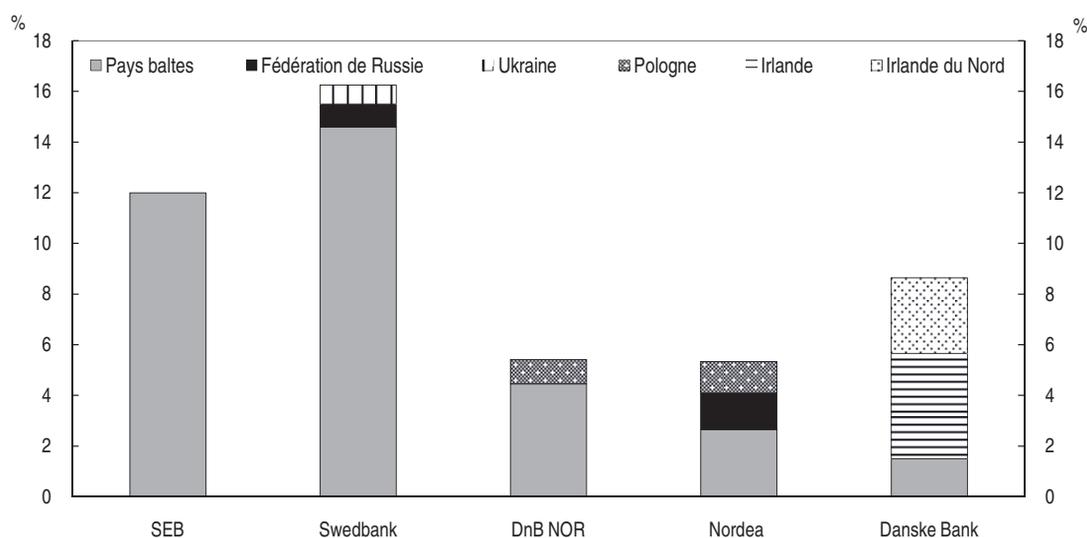
portefeuille de prêts investis dans le transport maritime), des défaillances dans ce secteur dues à des difficultés à trouver des clients pour les navires ou à des annulations de commandes pourraient enclencher une spirale à la baisse des prix des navires et aggraver la situation sur le marché de l'occasion. Jusqu'à présent, cependant, les pertes sur prêts dans le secteur du transport maritime ont été beaucoup plus faibles que dans les autres secteurs et elles n'augmenteront sans doute que modérément dans le scénario de référence de la Norges Bank (*Financial Stability Report*, 2/2009)⁶.

- Comme dans les autres pays, le marché de l'immobilier à usage commercial représente un risque manifeste, après des années de vigoureuse expansion où les prix des bureaux

ont augmenté de 10 % par an. À partir du début de 2008, le marché s'est contracté, et les nouvelles commandes ont continué de baisser à des taux annuels de 30 % au milieu de 2009. Les pertes sur prêts sont gérables jusqu'à présent. Contrairement au financement du logement, environ 50 % des prêts dans le secteur de l'immobilier commercial sont à taux fixe. Cela pourrait expliquer en partie pourquoi le net assouplissement monétaire n'a pas fait rebondir les prix sur ce marché.

- La plus grande banque norvégienne (DnBNOR) et les plus grandes banques suédoises et danoises opérant en Norvège ont des engagements dans les pays baltes et d'autres économies émergentes d'Europe (graphique 1.19). Les engagements de la DnBNOR dans les pays baltes équivalaient à environ 4 % des concours totaux du groupe bancaire à la fin de 2009. À peu près la moitié des réductions de valeur de la DnBNOR sur prêts et garanties durant les neuf premiers mois de 2009 ont concerné des prêts et des garanties accordés à des clients dans les pays baltes.

Graphique 1.19. **Exposition aux risques¹ dans les pays baltes**



1. Prêts des banques à différentes régions, en pourcentage des prêts existants.

Source : Nordea.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808166513814>

Les tests de résistance laissent à penser que, même si ces secteurs faibles ne représentent pas en eux-mêmes une source de risque systémique, des dangers potentiels menacent : dans un scénario caractérisé par un dysfonctionnement prolongé des marchés financiers, une reprise peu vigoureuse des échanges mondiaux, des prix du pétrole peu élevés (de l'ordre de 40 USD) et une forte baisse des prix de l'immobilier commercial, la Norges Bank calcule que les prêts à problème tripleront d'ici à 2012 pour représenter environ 11 % du total des concours bancaires. Sur la base d'hypothèses plausibles concernant les pertes effectives sur prêts à problèmes, les banques enregistreront cette année-là des pertes équivalant à environ 3 % du total de leurs prêts (par comparaison, les pertes ont culminé à près de 4.5 % du crédit total en 1991). Dans ce scénario, la rentabilité négative des banques se traduit par des ratios de solvabilité plus bas ; le ratio moyen de fonds propres tomberait à 4 %, un peu en dessous du niveau atteint à la fin de 2008 avant les augmentations de capital auxquelles la plupart des banques ont procédé en 2009. En

d'autres termes, si la crise financière globale reprenait et si le commerce mondial ne se redressait pas, de sérieux problèmes (moins graves, toutefois, que ceux causés par l'effondrement du système bancaire au début des années 90) pourraient encore apparaître.

Le souvenir de la dernière crise bancaire a favorisé une réglementation plus prudente et modéré l'appétit des banques pour le risque

La réglementation bancaire a grandement contribué à limiter la prise de risques par les institutions norvégiennes, grâce, fait-on valoir, aux enseignements tirés de la dernière crise bancaire. La réglementation des marchés financiers en Norvège repose sur le principe selon lequel les risques analogues de différents types d'institutions font l'objet d'une réglementation similaire. Un aspect important de la réglementation norvégienne est l'obligation de consolidation complète des filiales dans les comptes du groupe, avec des ratios réglementaires applicables aux niveaux individuel et global, et avec les mêmes obligations de fonds propres pour les établissements spécialisés dans le crédit hypothécaire que pour les banques, par exemple; cela a évité toute incitation réglementaire à mettre en place des structures d'investissement spéciales (SIS). Les règles norvégiennes ne permettent pas le type de titrisation qui existe aux États-Unis, par exemple. Des obligations strictes s'appliquent à la titrisation. Le principal instrument de titrisation est l'émission d'obligations préférentielles par un établissement de crédit hypothécaire, les détenteurs de ces obligations étant des créanciers prioritaires sur le bloc de titres couvert. Les actifs éligibles pour le bloc garanti sont principalement les prêts hypothécaires au logement, les crédits hypothécaires commerciaux et les prêts du secteur public. Même lorsque les prêts sont transférés à des structures distinctes et que les obligations sont vendues sur le marché, les banques continuent de vérifier que les clients assurent le service de leurs prêts, même si la loi ne les oblige pas.

Certains indicateurs macroéconomiques ont suivi, entre 2004 et 2007, un schéma d'évolution analogue à celui d'avant la crise bancaire norvégienne de 1988-93 : le taux d'épargne des ménages est tombé en dessous de zéro, la consommation privée a explosé, les prix des logements ont augmenté de plus de 10 %, comme l'endettement des ménages. En revanche, la réaction du système financier et celle des autorités de surveillance ont été fort différentes. Les coefficients de fonds propres obligatoires avaient été assouplis dans les années 80, en raison de pertes limitées sur prêts enregistrées au fil des années avec l'encadrement du crédit et des réglementations strictes. Une partie du dispositif réglementaire actuel date d'avant 1988, tout comme la création d'une Autorité de surveillance financière (FSA) en 1986 et le principe de la surveillance consolidée. Cependant, la qualité de la réglementation et la surveillance du marché financier se sont améliorées après la crise bancaire de 1988-93. Les activités récentes d'inspection et d'évaluation des risques par l'ASF ont été beaucoup plus complètes, surtout dans les secteurs où les risques sont plus élevés, comme l'immobilier et le transport maritime, et généralement plus préventives qu'avant la crise de 1988-93. À l'époque, l'ASF inspectait rarement les banques sur place (Moe et al., 2004). Les banques semblent aussi avoir conservé de bonnes habitudes de contrôle des risques au cours de la récente reprise, même si les politiques du crédit dans certains domaines ont été assouplies, notamment pour les projets immobiliers.

L'expérience d'un secteur bancaire ayant une assise financière faible durant la précédente crise bancaire a sans doute poussé la Norvège à adopter une position plus restrictive que beaucoup de pays en acceptant des capitaux hybrides comme fonds propres de base (tableau 1.6). L'appartenance de la Norvège à l'Espace économique européen (EEE)

Tableau 1.6. **Limites réglementaires à l'inclusion d'instruments hybrides dans les fonds propres de base**

	Norvège	Suède	Danemark	Pays-Bas	Autriche	Espagne	R-U	Irlande	Allemagne	France
Instruments hybrides avec incitations au rachat	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %	15 %
Instruments hybrides à l'exclusion des actions privilégiées à dividende non cumulatif (y compris la première rangée)	15 % ¹	15 %	15 %	50 %	30 %	30 %	15 %	49 %	50 %	25 %
Actions privilégiées sans échéance et à dividende non cumulatif	Pas de limite ¹	Pas de limite ²	Pas de limite	Pas de limite	33 % ¹	50 %	Pas de limite	Pas de limite	N'existe pas ⁴	25 % ¹
Plafond applicable à tous les types d'instruments hybrides	15 %	15 % ³	15 % ³	50 %	33 %	30 %	50 %	49 %	50 %	50 %

1. Pas d'émission.

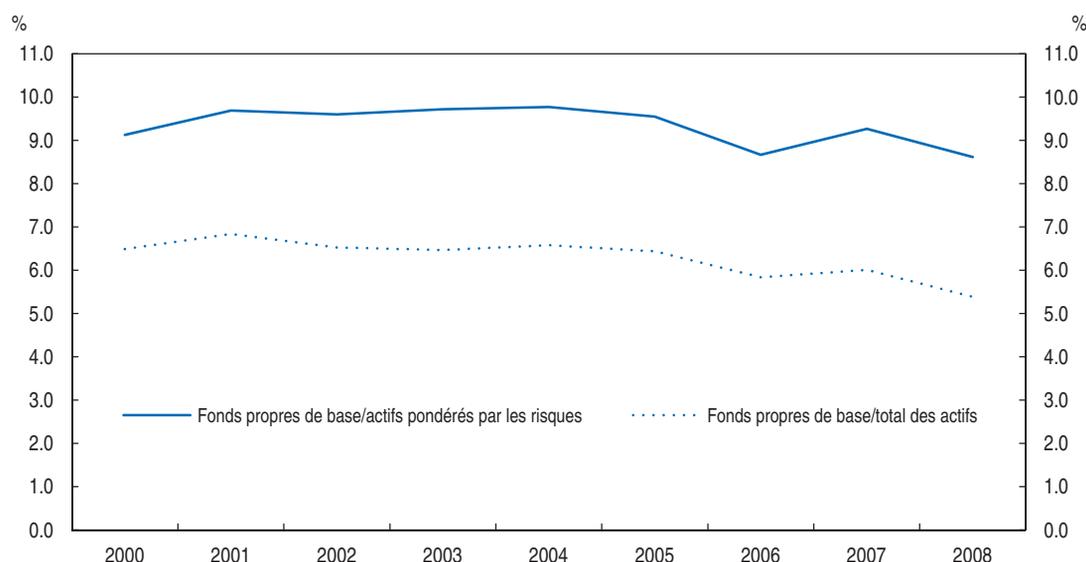
2. Émission inhabituelle.

3. Ne couvre pas les actions préférentielles non cumulatives de garantie, qui ne sont pas des capitaux hybrides au regard de la loi

4. Les actions préférentielles ne peuvent être que cumulatives et, par conséquent, ne peuvent faire partie que des fonds propres complémentaires.

Source : Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB), avril 2007.

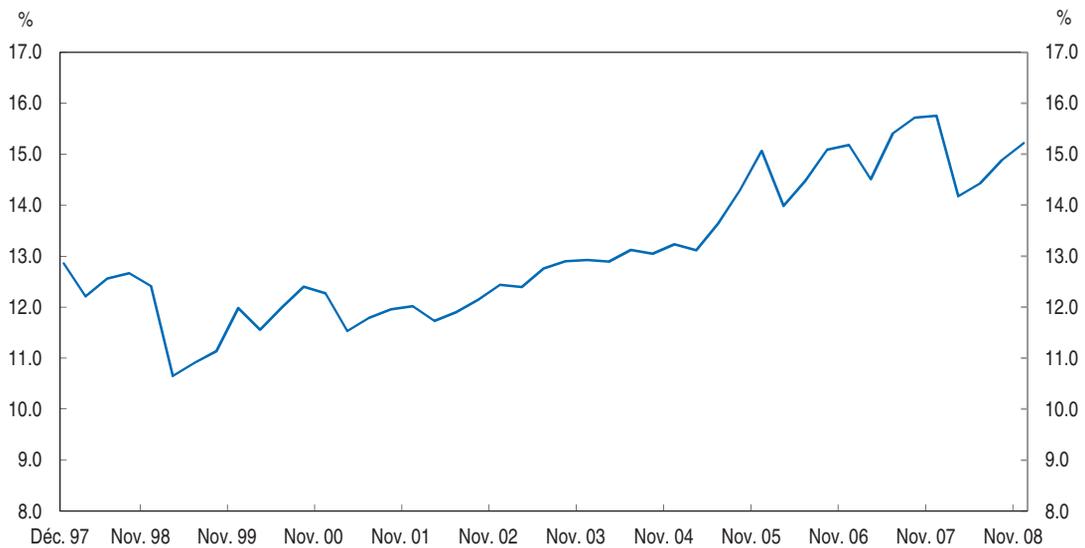
signifie que les réglementations du marché financier suivent la législation de l'UE, conformément aux accords de Bâle. Cependant, les autorités norvégiennes ont adopté des définitions plus strictes des fonds propres de base que de nombreux pays de l'UE. Même si le niveau effectif des fonds propres de base des banques, pondérés en fonction des risques, a baissé en 2006-08 (graphique 1.20), il est resté supérieur au niveau réglementaire. Cette baisse a sans doute été due à l'ajustement des banques à l'Accord de Bâle II, qui a réduit les niveaux de fonds propres obligatoires pour couvrir le risque du crédit, notamment les prêts immobiliers, et les prêts au logement représentent une grande part du portefeuille de prêts des banques norvégiennes. Le niveau réduit de fonds propres de base observé ces dernières années s'explique aussi par l'endettement des banques. Le rapport de l'encours des prêts aux fonds propres de base est passé à 16, contre moins de 13 avant 2004 (graphique 1.21).

Graphique 1.20. **Les fonds propres pondérés en fonction des risques ont diminué ces dernières années**

Source : Autorité norvégienne de surveillance financière.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808202314110>

Graphique 1.21. Encours des prêts en proportion des fonds propres de base



Source : Autorité norvégienne de surveillance financière.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808233216580>

En 2008, dans le cadre des processus d'évaluation interne des fonds propres des banques, l'ASF demandait déjà à un certain nombre de banques d'augmenter leurs fonds propres. Depuis quelque temps, observant qu'un niveau de fonds propres de base de 10-12 % devient la norme à l'échelon international lorsque les banques ont été recapitalisées, l'ASF encourage les banques norvégiennes à viser ce ratio. Cela semble particulièrement approprié pour celles qui ont besoin de constituer des réserves de fonds propres supplémentaires pour se prémunir contre des risques futurs, par exemple les prêts potentiellement improductifs au logement et au transport maritime, et les prêts dans les pays baltes.

Cependant, l'importante participation de l'État dans la principale banque norvégienne pourrait favoriser l'aléa moral

Selon les indicateurs disponibles, la concurrence dans le secteur bancaire se porte assez bien (encadré 1.10). Elle peut néanmoins être entravée et les bénéfices peuvent être accrus (ce qui est le cas en Norvège) si les principales banques, dans la pratique, sont à l'abri de la faillite. L'importante participation que l'État détient dans la plus grande institution norvégienne relève peut-être le seuil perçu de la faillite, en plus de l'effet négatif qu'elle produit sur la concurrence. Le fait que bon nombre de banques plus petites ont été fermées au cours de la crise précédente, tandis que les grandes ont été renflouées, pourrait aussi contribuer à creuser un fossé entre les grands établissements et les petits, même si le gouvernement n'a pas hésité à ramener à zéro la valeur des actions des grandes banques. L'on soupçonne de temps à autres les autorités d'accorder un traitement préférentiel à la DnBNOR. Le projet de fusion entre la DnB et la Sparebanken NOR, en 2004, a été refusé par l'Autorité norvégienne de la concurrence mais accepté par le gouvernement en échange de la vente de certaines succursales. La participation de l'État, conjuguée au fait que cette banque est perçue comme trop grande pour faire faillite, pourrait aussi encourager la DnBNOR à prendre trop de risques, comportement que ses concurrentes pourraient imiter – lors de la crise bancaire norvégienne de 1988-1993, les

Encadré 1.10. **La concurrence dans le secteur financier**

La concurrence est importante pour assurer l'efficacité de l'intermédiation financière par rapport à son coût et l'efficacité dans l'affectation des capitaux. Un degré élevé de concentration dans le secteur bancaire réduit la disponibilité de financement pour les entreprises, surtout pour les PME, et entrave la croissance. L'effet négatif d'une forte concentration est moindre dans les pays ayant des institutions bien développées, un niveau plus élevé de développement économique et financier et une forte proportion de banques étrangères, des caractéristiques qui semblent être celles de la Norvège. Un degré élevé de concurrence peut, en revanche, accroître le risque de faillite des banques (Bolt et Tieman, 2004); cependant, les grandes institutions peuvent induire des comportements plus risqués du fait qu'elles sont « trop grosses pour faire faillite ».

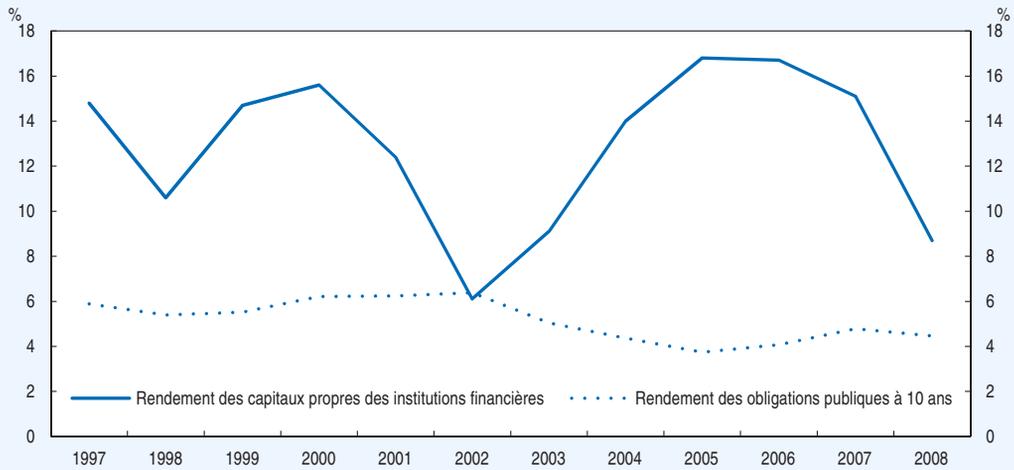
En tant que membre de l'EEE, le secteur financier norvégien est assujéti aux règles de concurrence et aux réglementations des marchés financiers de l'UE, concernant notamment la création d'entreprise, les établissements transnationaux, la prestation de services et les fusions et acquisitions. Les coûts d'entrée dans le secteur bancaire sont relativement bas, encore qu'un groupe de travail conjoint composé d'autorités de la concurrence des pays nordiques ait conclu en 2006 que les droits, et les conditions d'accès au système de paiements pouvaient décourager de nouvelles entrées. L'Autorité norvégienne de la concurrence ne s'est cependant pas opposée au système actuel de droits et une quinzaine de nouvelles banques se sont établies entre 2000 et 2008, qui ont toutes adhéré au système de paiements.

Le secteur financier norvégien est relativement concentré en comparaison de ceux des autres pays de l'OCDE (tableau 1.7). Les cinq plus grands conglomerats/alliances détiennent environ 60 % de l'ensemble des actifs et, pour les seules activités bancaires, cette part passe à un peu plus de 70 %. La part de marché totale de cinq plus grandes banques s'est accrue ces quelques dernières années. La concentration est importante dans d'autres domaines : les cinq plus grandes sociétés de gestion gèrent plus de 70 % de l'ensemble des fonds communs de placement, et environ deux tiers des sociétés de gestion sont détenues par des banques ou des compagnies d'assurance.

Globalement, ces indicateurs ne semblent pas révéler un manque de concurrence notable; les obstacles à l'entrée sont peu élevés et la concentration est peut-être forte mais moins que dans certains autres petits pays. Le coût de l'adhésion au fonds de garantie des dépôts est en fait probablement trop bas, comme on le verra plus loin. Les mesures indirectes de la concurrence ne permettent pas de tirer des conclusions – la rentabilité est élevée et croissante, mais le rapport des frais d'exploitation des banques à leur revenu est tombé à un niveau assez bas (tableau 1.7), ce qui laisse à penser que les bénéficiaires sont, en partie du moins, dus à l'efficacité. Le rendement des fonds propres des banques norvégiennes est très élevé en comparaison des autres pays, et aussi par rapport aux taux d'intérêt à long terme sans risque en Norvège (graphique 1.22); cela s'est traduit par une augmentation du sous-indice des capitaux financiers par rapport à l'indice général de référence OSEBX à la Bourse d'Oslo. Une rentabilité élevée peut indiquer une faible concurrence mais elle pourrait aussi s'expliquer par une vigoureuse expansion générale de l'économie norvégienne. Le niveau élevé des bénéficiaires pourrait être aussi imputable, en partie, au fait que les banques sous-estiment généralement les risques contenus dans leurs bilans durant les années fastes.

Encadré 1.10. La concurrence dans le secteur financier (suite)

Graphique 1.22. Le rendement des fonds propres des banques a augmenté fortement au cours de la reprise précédente



Source : Reuters.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808247862751>

banques se sont comportées comme des « moutons de Panurge », suivant le modèle de la principale banque (Steigum, 2004). Afin d'éviter l'aléa moral parmi les banques et d'aider à atténuer le sentiment que les règles du jeu ne sont pas équitables, le gouvernement devrait envisager d'abandonner le contrôle de la DnBNOR lorsque la situation sur le marché le permettra. Du fait de sa forte exposition à l'investissement dans le transport maritime et

Tableau 1.7. Indicateurs des institutions financières

	Norvège	Allemagne	Suède	Danemark	Autriche	Belgique	France	Moyenne UEM
Part des 5 plus grands établissements de crédit dans les actifs totaux des banques	58.5	22	61	64.2	42.8	83.4	51.8	44.1
Coût/revenu, toutes banques ¹	0.53	0.63	0.59	0.50	0.59	0.51	0.69	n.d.
Rendement des fonds propres en 2007	15 %	8.8 %	11.1 %	12.0 %	11.1 %	16.1 %	10.3 %	n.d.
1 ^{er} semestre 2009	12.1 %							n.d.
Rendement de l'actif en 2007	1.2 %	1.1 %	1.1 %	1.3 %	1.1 %	2.3 %	0.7 %	n.d.
1 ^{er} semestre 2009	0.9 %							n.d.
Taux d'endettement des banques (actifs totaux/fonds propres de base, fin d'année)	21.0	n.d.	19.7	14.8	15.2	21.5	n.d.	n.d.
Augmentation des indices de capitalisation financière du 2 janvier 2003 jusqu'au pic ²	272.6 %	416.6 %	183.3 %	254.3 %	n.d.	n.d.	154.5 %	153.3 %
Diminution des indices de capitalisation financière des creux aux pics ³	-77.6 %	-74.3 %	-66.6 %	-77.1 %	n.d.	-84.2 %	-79.6 %	-78.6 %
Augmentation des indices de capitalisation financière du creux au 15 octobre 2009	209.5 %	92.3 %	92.6 %	122.3 %	n.d.	130.2 %	151.9 %	158.4 %

1. Coûts totaux d'exploitation en proportion du revenu total.

2. Pics : Norvège 2/2/2007, Allemagne 31/12/2007, Suède 20/4/2007, Danemark 23/4/2007, Belgique 18/5/2007, France 11/5/2007, et zone euro 1/6/2007.

3. Creux : Norvège 20/1/2009, Allemagne, Danemark, France et zone euro 9/3/2009, Suède et Belgique 6/3/2009.

Source : Kredittilsynet, BCE, Rentabilité des banques OCDE, ASF danoise, Banque mondiale et Ecwin.

les pays baltes, la DnBNOR vient de subir un processus de recapitalisation; si une nouvelle capitalisation se révélait nécessaire, l'État devrait profiter de cette occasion pour ramener sa participation en dessous du seuil qui lui assure le contrôle de la banque. Toutefois, si la DnBNOR était acquise par une banque étrangère et opérait en tant que succursale, un grand pan du système bancaire norvégien cesserait d'être assujéti à la réglementation prudentielle norvégienne et ne serait soumis qu'à la supervision du pays d'accueil exercée par l'Autorité norvégienne de surveillance financière. Cette éventualité préoccupe vivement les autorités norvégiennes.

Les droits à payer au Fonds de garantie des dépôts devraient varier en fonction de la prise de risque

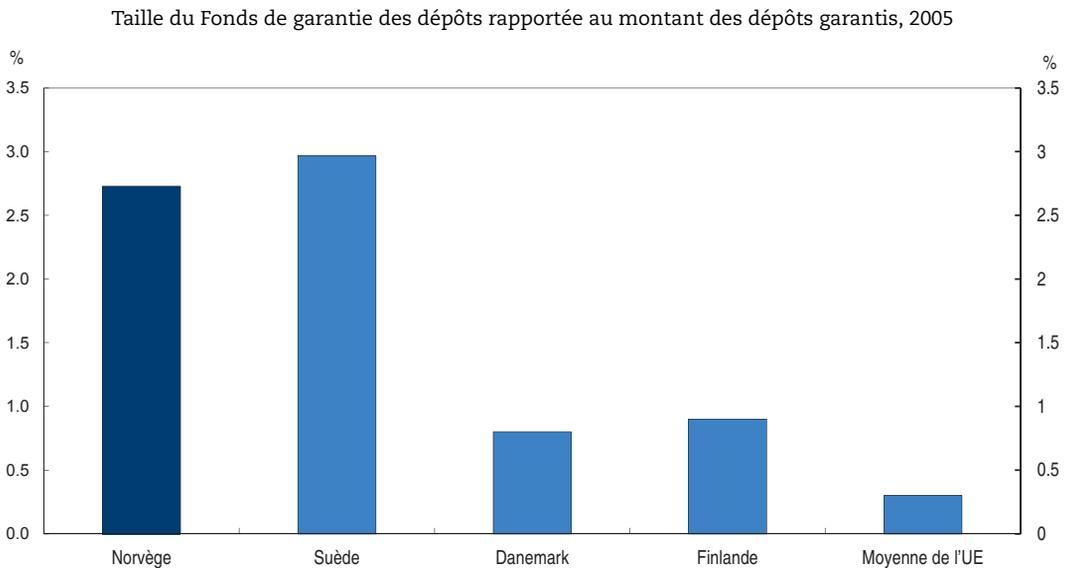
La Norvège a l'un des systèmes les plus généreux de garantie des dépôts, même après la décision de l'UE de relever son niveau de garantie durant la dernière crise. Les dépôts d'une personne morale non bancaire sont garantis à hauteur de 2 millions NOK (235 000 EUR), contre 100 000 EUR dans l'Union européenne. Une nouvelle évaluation de la directive de l'UE sur les systèmes de garantie des dépôts est en cours, mais si le niveau de garantie harmonisé à 100 000 EUR reste inchangé, la Norvège devra abaisser le sien avant la fin de 2010. Le gouvernement norvégien a soulevé une objection, faisant valoir que le fait d'avoir un niveau de garantie plus élevé ne menace pas réellement la concurrence, mais que la menace réelle réside dans les niveaux de garantie trop bas qui existaient dans certains pays dans le passé. Dans le sillage d'une crise au cours de laquelle plusieurs pays ayant des niveaux de garantie *de jure* beaucoup plus bas ont offert une garantie *de facto* de 100 %, il est, de fait, difficile de déterminer le niveau approprié à appliquer. Afin de couvrir la garantie en Norvège, les banques paient un droit au Fonds de garantie des banques, correspondant à 0.1 % du montant total des dépôts garantis plus 0.05 % de la base de mesure des niveaux de fonds propres obligatoires lorsque les ressources du fonds sont inférieures à un certain seuil. Les banques dont les fonds propres de base sont inférieurs au niveau requis paient une prime proportionnelle à la différence, tandis que celles qui sont au-dessus ont droit à une remise. Si une banque fait faillite, la loi exige que les dépôts soient compensés dès que possible, dans un délai de trois mois au maximum, conformément à la directive de l'UE sur la garantie des dépôts. Le Fonds de garantie peut décider d'injecter des capitaux, d'émettre des garanties ou de prendre d'autres mesures en faveur des banques en difficulté si le conseil d'administration du Fonds estime que cela coûtera moins cher que de laisser la banque faire faillite et de payer la garantie.

Un système généreux de garantie des dépôts pourrait favoriser l'aléa moral, mais il réduit certainement le risque de ruée sur les banques en périodes critiques (OCDE, 2009c). À la différence de beaucoup d'autres pays ayant des systèmes de garantie des dépôts moins favorables (comme l'Allemagne, l'Irlande, l'Australie, l'Autriche et, en partie, le Danemark), les autorités norvégiennes n'ont pas jugé nécessaire de garantir la totalité des dépôts durant la récente crise (FMI, 2009). En outre, les autorités n'ont pas jugé nécessaire de fournir d'autres types de garanties aux banques, par exemple pour d'autres catégories de passifs ou pour des actifs (OCDE, 2009d).

Il n'y a pas que le niveau de garantie qui varie selon les pays, mais aussi le mode et le niveau de préfinancement par un fonds. Dans des pays comme le Royaume-Uni⁷, les Pays-Bas et l'Autriche, il n'existe pas de fonds de réserve et les membres du système de garantie sont appelés à payer s'il faut dédommager les déposants. La couverture du fonds de garantie norvégien est relativement importante en comparaison de ceux des autres pays

(graphique 1.23), à l'exception de la Suède, mais néanmoins insuffisante en cas de défaillance majeure des banques. Le Fonds de garantie des banques peut aussi emprunter de l'argent si, à un moment, ses ressources ne sont pas suffisantes pour couvrir ses obligations. De fait, lors de la crise bancaire de 1988-93 en Norvège, les garanties de dépôts n'étaient pas limitées; le plafond actuel de 2 millions NOK par client et par banque est entré en vigueur en 1996.

Graphique 1.23. Un système de dépôt de garantie relativement bien pourvu en ressources



Source : Commission de l'UE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808305281154>

L'adhésion au Fonds de garantie des dépôts est obligatoire pour toutes les banques, y compris les filiales de banques étrangères. Conformément aux réglementations de l'UE/EEE, les succursales de banques étrangères peuvent choisir de compléter la garantie à partir de leur pays d'origine en adhérant au système norvégien si leur propre niveau de garantie est plus bas, ce qui est le cas dans tous les autres pays de l'UE/EEE. Le coût de l'adhésion au Fonds de garantie des dépôts était peu élevé ces dernières années du fait que les membres n'ont pas à payer les droits annuels lorsque les ressources du Fonds sont égales à la somme de 1.5 % de l'ensemble des dépôts garantis plus 0.5 % de la somme des bases de mesure des niveaux de fonds propres obligatoires pour les institutions membres⁸. Lorsque des droits sont prélevés, les succursales ne paient que la partie du droit correspondant aux dépôts.

Le système de garantie des dépôts a peut-être réduit le risque de ruée sur les banques, mais le coût négligeable de l'adhésion au Fonds – du fait que ce dernier était « plein » – a aussi permis aux succursales des banques à risque plus élevé, comme la banque islandaise Kaupthing, de ne pas acquitter de droits, ou d'acquitter seulement des droits minimes, lorsqu'elles ont développé leurs activités en Norvège, de sorte qu'il était moins coûteux pour ces succursales de mener des politiques de prêt et de collecte de dépôts excessivement agressives. La Kaupthing n'a rien payé pour compléter la garantie de dépôt islandaise de 20 000 EUR couvrant ses dépôts, qui a servi presque entièrement à financer des prêts hors de la Norvège. Il serait plus judicieux que le barème des droits d'adhésion

varie davantage que ce n'est le cas aujourd'hui en fonction des caractéristiques de risque des portefeuilles des banques et que ces droits soient prélevés quel que soit le niveau des ressources du Fonds de garantie.

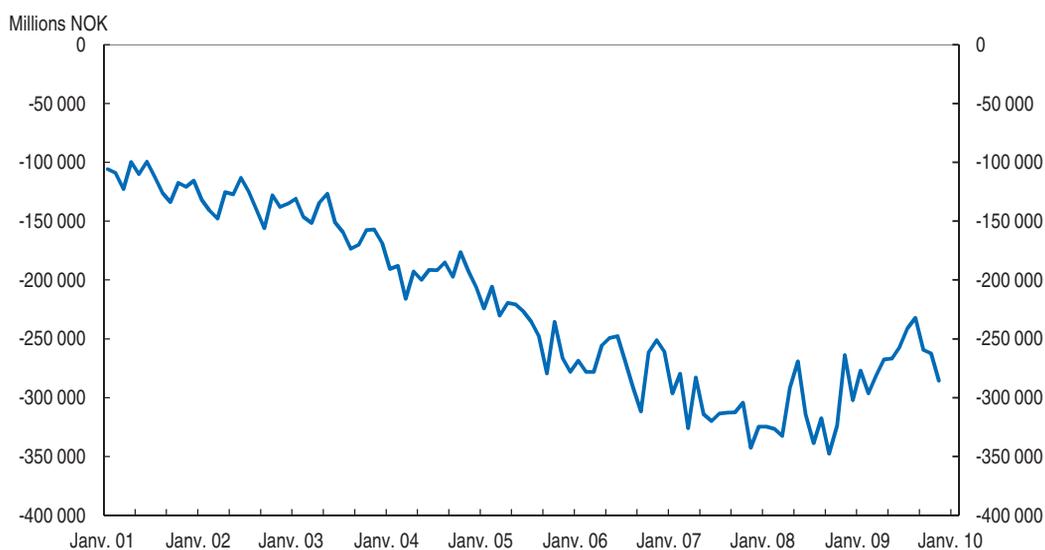
Le marché interbancaire avait besoin d'un soutien

Le dysfonctionnement des marchés monétaires étrangers a eu de lourdes conséquences pour le secteur bancaire norvégien, hautement tributaire des financements étrangers, même pour financer ses prêts en couronnes norvégiennes (NOK). Dans ce cas, le financement en devises est échangé contre des NOK⁹. La majeure partie du marché interbancaire norvégien est fondé sur des échanges entre NOK et devises (au départ, des dollars EU, mais aujourd'hui aussi des euros) pour des périodes convenues. Le taux interbancaire norvégien (NIBOR) est un taux d'échange. Le marché interbancaire norvégien a donc été gelé pendant plusieurs jours après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008. Les marges sur le marché interbancaire ont augmenté sur presque tous les marchés monétaires du monde (graphique 1.4).

L'impact de la crise financière ainsi que la marge structurellement élevée sur le marché interbancaire ont mis en question l'efficacité du marché interbancaire fondé sur l'échange, encore que des marges tout aussi élevées puissent être observées dans les pays dont les marchés monétaires reposent sur les monnaies nationales. On peut faire valoir qu'un marché interbancaire en NOK uniquement serait peut-être à la fois plus efficace et plus abrité des turbulences des marchés financiers internationaux. Il existe de fait un marché interbancaire pour les dépôts en NOK, mais le volume des activités est faible et le taux d'intérêt indicatif (taux des dépôts interbancaires de la Norvège, NIDR) est habituellement supérieur au NIBOR. Le marché fondé sur le NIDR a été officialisé en 1993, dans le sillage de la crise bancaire norvégienne, en vue de réduire la dépendance à l'égard des liquidités étrangères (voir Langbraaten, 1998). Le marché fondé sur le NIDR a dépassé

Graphique 1.24. Les banques ont accru leur endettement en devises jusqu'à une date très récente

Avoirs nets des banques en devises



Source : Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808313666040>

le marché d'échange fondé sur le NIBOR car les coûts de financement sous-jacents étaient beaucoup plus bas sur le marché d'échange. Récemment, la marge entre le NIDR et le NIBOR est tombée à près de zéro, en raison d'un recours limité aux emprunts interbancaires dû aux mesures relatives à la liquidité mises en œuvre par les autorités¹⁰.

Étant donné que le marché intérieur semble ne pas avoir fonctionné dans le passé, il serait peut-être judicieux de continuer de profiter de la solution en devises moins coûteuse. Si le marché de l'échange a dominé, c'est peut-être, en partie, en raison du régime de paiement des taxes pétrolières. Les taxes sur le pétrole payées par les entreprises sont en NOK (alors que le gouvernement peut recevoir son revenu pétrolier, qui est du même ordre de grandeur que les paiements de taxes, en devises) de sorte que les compagnies pétrolières achètent des montants importants de monnaie nationale lorsque la date du paiement des taxes approche (encadré 1.11). Les paiements de taxes sur le pétrole (et d'autres versements fiscaux) provoquent des fluctuations dans la liquidité des banques, que la Norges Bank tente de compenser. Le gouvernement a accru la fréquence des paiements de taxes pétrolières, réduisant ainsi l'ampleur des fluctuations de la liquidité (graphique 1.25), mais il semblerait plus rationnel de conserver la part en devises

Encadré 1.11. **Le système de paiement des taxes pétrolières**

Les recettes de compagnies pétrolières sont en devises tandis que les impôts qu'elles ont à payer sont en NOK. Les taxes doivent être acquittées à certaines dates dans l'année et les montants dus à chaque échéance sont calculés sur la base d'estimations des gains des compagnies pétrolières et de la production au cours de l'année. À l'approche des dates de paiement, les compagnies pétrolières vendent petit à petit des devises pour acheter des NOK à terme* avec règlement aux dates prévues pour le paiement des taxes. Comme les banques ne sont pas en mesure de couvrir la totalité des achats à terme de devises en vendant des devises à terme, elles couvrent une position extérieure nette à terme en devises en augmentant leur endettement net en monnaies étrangères. Elles acquièrent ensuite des devises que la Norges Bank peut acheter au comptant pour les transférer au Fonds pour les retraites. Les ventes à terme de devises par les compagnies pétrolières et les achats au comptant de la Norges Bank ne sont pas forcément simultanés. Les achats de la Banque ont un caractère purement commercial, et les achats journaliers sont pré-annoncés sur une base mensuelle. Dans le temps, presque toutes les transactions s'annulent les unes les autres, à l'exception de la part des taxes pétrolières qui sert à financer le déficit hors pétrole de l'État. Les recettes pétrolières ayant augmenté ces dernières années, les obligations fiscales des compagnies pétrolières se sont aussi accrues, tout comme leur besoin d'acheter des NOK à terme.

Cela provoque des fluctuations dans la liquidité des banques, que la Norges Bank neutralise partiellement au moyen de prêts à taux fixe (Fidjestol, 2007). Cela renforce aussi la dépendance des banques à l'égard du financement en devises (graphique 1.24), les rendant plus vulnérables à des fluctuations de change excessives et aux perturbations consécutives sur les marchés financiers. Étant donné qu'une fraction relativement importante de ces recettes est destinée au Fonds public pour les retraites (cette fraction fluctue en fonction de la consommation intérieure de recettes pétrolières et des prix, mais elle est en moyenne de 75 % depuis 2001, soit l'équivalent de 15 % du revenu de la Norvège continentale), fonds qui est libellé en devises, toutes les opérations de change correspondantes n'ont pratiquement servi à rien et n'ont été rentables que pour les banques qui les ont effectuées.

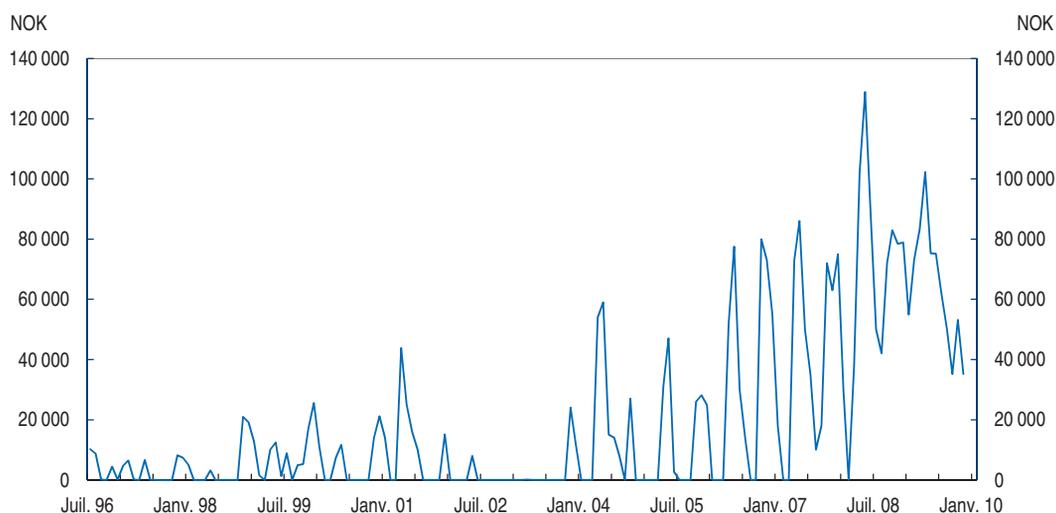
Encadré 1.11. Le système de paiement des taxes pétrolières (suite)

Une réponse partielle du gouvernement a consisté à accroître la fréquence des paiements de taxes pétrolières, qui sont bimensuels depuis août 2008 (ces paiements s'opéraient auparavant deux fois par an). Le nouveau régime a atténué les fluctuations de la liquidité des banques mais ne les a pas entièrement effacées (graphique 1.25) et n'a rien changé au paradoxe sous-jacent que représente le fait de devoir régler des problèmes de volatilité de la liquidité créés par une série de transactions inutiles. Pour le moment, cela ne semble avoir qu'un intérêt historique puisque l'excédent budgétaire global a tellement diminué que la majeure partie, sinon la totalité, du produit des taxes pétrolières sera nécessaire pour financer le budget de la Norvège continentale au cours des deux à trois prochaines années. Cependant, si le déficit du budget de la Norvège continentale retrouve la trajectoire de 4 % d'ici à 2013, comme le gouvernement l'a annoncé, environ 2.5 % du PIB tendanciel de la Norvège continentale en moyenne seront transférés au Fonds public pour les retraites au cours des dix années suivantes (compte non tenu du revenu des opérations offshore). Mais la législation fiscale prévoit que les impôts norvégiens doivent être payés en NOK, et il faudrait la modifier de façon que les taxes soient perçues en devises dans l'avenir.

* Techniquement, les compagnies pétrolières achètent des couronnes norvégiennes au comptant, mais au lieu d'accumuler des dépôts importants en NOK, elles échangent leurs NOK contre une monnaie étrangère, le contrat d'échange expirant le jour du paiement des taxes. En fin de compte, elles vendent des devises à terme pour obtenir des NOK, mais pour des raisons techniques liées au marché, il est plus rentable pour elles de le faire par le biais de transactions multiples que de vendre directement les devises.

Graphique 1.25. Le système de paiement des taxes pétrolières influe sur la liquidité des banques

Emprunts des établissements de crédit à la Norges Bank



Source : Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808366742877>

des recettes pétrolières qui n'est pas nécessaire pour le budget de la Norvège continentale, par exemple dans les comptes de l'État à la banque centrale, où la Norges Bank investit la liquidité excédentaire dans des instruments du marché monétaire pour le compte de l'État et vend ces instruments et/ou émet des titres du Trésor lorsque l'État a besoin de

davantage de liquidités. Un système caractérisé par un solde bas et stable des comptes publics au près de la banque centrale existe dans des pays comme la Suède, le Royaume-Uni et certains des pays membres de la zone euro (Williams, 2004); il est vrai que les pays qui n'ont pas à gérer de fortes recettes publiques provenant de ressources naturelles sont sans doute avantagés à cet égard. Dans l'avenir immédiat, prélever la taxe pétrolière en devises étrangères aurait peu d'impact, car le budget de la Norvège continentale absorbe la totalité du produit des taxes pétrolières, mais une fois que le budget aura retrouvé la trajectoire de 4 % et que l'économie se redressera, le montant en cause sera sans doute de nouveau considérable.

Les mesures visant la liquidité ont aidé à rétablir la stabilité financière

La principale difficulté pour le secteur financier à l'automne 2008 était la situation du financement. Alors que, *a posteriori*, on se rend compte que les banques étaient saines et que certaines étaient peut-être trop grosses pour faire faillite, le marché interbancaire s'est figé comme ailleurs, même si cela a été dû en partie au fait qu'il est fondé sur les devises et que les transactions s'effectuent en réalité à l'étranger (voir plus haut). La Norges Bank a pris un certain nombre de mesures pour fournir des financements à court terme et à long terme aux banques. La banque centrale a offert des prêts F (prêts à taux d'intérêt fixe et à échéance définie) en NOK et en USD, en plus grande quantité et à plus long terme, et elle a assoupli ses exigences en matière de garanties.

Outre ces mesures, qui ont consisté pour la banque centrale à assumer la totalité des risques indirects, le gouvernement a mis en place le système d'échange d'obligations garanties (encadré 1.12). En émettant des bons du Trésor en échange d'obligations garanties par les institutions financières, le gouvernement a assumé le risque limité de ces obligations pour la durée du contrat d'échange. Le gouvernement a levé progressivement ce dispositif en décembre 2009.

Les mesures visant la liquidité ont été généralement efficaces, puisque les marchés du crédit à court terme et à moyen terme sont revenus progressivement à la normale, comme en témoigne la réduction notable de la marge sur le marché monétaire et du coût du financement à long terme. C'est ce que révèle aussi l'enquête de la Norges Bank sur la liquidité, au cours de laquelle les banques ont indiqué que le financement est devenu moins coûteux et plus accessible en 2009.

Indépendamment des mesures visant la liquidité, le gouvernement a aussi pris des dispositions pour apporter des capitaux, par le biais du Fonds public de financement et du Fonds public obligataire. Annoncé en février, le Fonds de financement fournit des fonds propres de première catégorie, tandis que le Fonds obligataire rachète des obligations industrielles. Le Fonds de financement n'est pas destiné à renflouer les banques mais à injecter des capitaux dans celles que l'ASF juge saines mais qui avaient des difficultés à obtenir des capitaux en raison des turbulences générales sur les marchés, l'objectif étant de renforcer leur capacité de prêt. Les prix appliqués par le Fonds de financement sont fixés de façon à être attractifs (par rapport aux taux du marché) quand les marchés ne fonctionnent pas correctement et peu attractifs dans le cas contraire. De même, le Fonds obligataire est censé investir seulement dans les obligations qui sont attractives pour le secteur privé. Chaque fonds est doté de 50 milliards NOK (3 % du PIB de la Norvège continentale). À la fin de juin 2009, 10 % seulement du Fonds obligataire étaient utilisés. Les petites et moyennes banques représentent environ 15 % du total des actifs du secteur bancaire. La situation sur les marchés de capitaux s'étant améliorée au premier

Encadré 1.12. **Le système d'échange d'obligations garanties**

Le dispositif d'échange est censé rester en place pendant cinq ans, mais comme les bons du Trésor ont une échéance de moins d'un an, les banques qui y participent doivent renouveler en permanence l'opération. Du début de l'arrangement (automne 2008) à l'été 2009, le taux d'intérêt minimum des adjudications a été fixé en dessous du NIBOR et les enchères ont toujours été conclues au taux minimum, malgré des périodes où les taux de soumissions satisfaites ont été plus élevés. Durant l'automne 2009, le taux d'intérêt minimum a été relevé en vue de supprimer progressivement le dispositif. La dernière adjudication devait avoir lieu en décembre 2009, mais elle a été annulée faute de soumissions.

L'objectif du dispositif d'échange était de fournir aux banques des actifs sans risque qu'elles pourraient facilement vendre ou utiliser comme garantie pour obtenir des financements à moyen/long terme. Dans la pratique, les banques peuvent utiliser les bons du Trésor comme garantie lorsqu'elles empruntent auprès de la Norges Bank (encore que les obligations garanties elles-mêmes soient déjà recevables comme garantie de ces emprunts), ou les vendre à d'autres banques ou à d'autres investisseurs non bancaires nationaux. Les bons du Trésor peuvent aussi être cédés à des investisseurs étrangers, ou conservés en réserve, ce qui pourrait améliorer la cote de crédit des banques sur le marché interbancaire, et sur les marchés de titres nationaux et internationaux. Globalement, le dispositif d'échange peut donc redistribuer des liquidités en NOK et en devises entre les banques mais aussi renforcer temporairement leur assise financière. En septembre 2009, 30 % des bons du Trésor émis étaient détenus par des institutions non bancaires norvégiennes, 30 % par des investisseurs étrangers et les 40 % restants étaient mis en réserve par des banques.

Lors de la mise en place du système, le marché des obligations garanties en était à ses débuts et fonctionnait à peine, mais un petit nombre de banques avaient transféré des prêts à des établissements de crédit hypothécaire et s'apprêtaient à émettre des obligations garanties. C'est pourquoi très peu de banques seulement ont participé aux premières adjudications. Cependant, le prix des échanges étant favorables, les banques ont été fortement incitées à échanger des prêts immobiliers contre des obligations garanties, si bien qu'elles ont été plus nombreuses à créer de nouveaux établissements de crédit hypothécaire, à réorganiser ceux qui existaient et à transférer des crédits hypothécaires en échange d'obligations garanties. Le nombre de banques participant à des adjudications de contrats d'échange a augmenté au printemps 2009. Au total, 230 milliards NOK (27 milliards EUR) d'obligations garanties/de bons du Trésor ont été échangés.

L'échange contre des bons du Trésor a simplement fait en sorte que ce soit le ministère des Finances qui assume temporairement le risque de défaillance sur les titres sous-jacents, et non la banque centrale, qui normalement n'émet pas de titres. Le risque est faible, de toute façon, puisqu'à la fin du système d'échange les banques devront racheter les obligations garanties au prix payé initialement à l'État. Il n'y a de perte pour l'État que si les institutions émettant les obligations garanties font faillite avant l'expiration du contrat d'échange, si la dette correspondant au bloc d'actifs couverts n'est pas remboursée et que la garantie s'est dépréciée. En l'absence de défaillance, en revanche, l'État est gagnant.

semestre 2009, certaines banques qui s'étaient au départ déclarées intéressées par les capitaux de base du Fonds de financement ont plutôt choisi d'émettre des actions sur le marché, comme l'a fait notamment la banque publique DnBNOR. Dans l'ensemble, ces deux dispositifs ont réduit l'incertitude sur les marchés du crédit et des capitaux, contribuant ainsi au redressement relativement rapide du secteur financier.

Stabilité financière et réglementation macro-prudentielle : une responsabilité partagée

La surveillance de la stabilité financière relève de la responsabilité partagée de trois autorités (encadré 1.13) : le ministère des Finances, qui est responsable de la stabilité financière globale et du cadre réglementaire; la Norges Bank, qui est chargée de la politique monétaire et publie deux fois par an un rapport sur la stabilité; l'Autorité de surveillance financière (ASF), qui est responsable de la surveillance des différentes institutions et du marché. Les trois institutions se réunissent régulièrement (habituellement deux ou trois fois par an en temps ordinaire) et coopèrent de façon systématique.

Encadré 1.13. Un système à trois piliers pour assurer la stabilité financière

L'ASF est un organisme du ministère des Finances. Elle est chargée de surveiller tous les segments du marché financier, notamment le marché des assurances, le marché des valeurs mobilières et les agents immobiliers et les agents de recouvrement de la dette. La principale responsabilité de l'ASF est de suivre les différentes institutions et de s'assurer qu'elles respectent toutes les réglementations pertinentes. Après la crise bancaire norvégienne de 1988-93, l'ASF a aussi mis en place une unité de macro-surveillance afin d'améliorer la surveillance des risques systémiques en combinant les macro-indicateurs et les connaissances de l'ASF concernant les différentes institutions. Chaque année, l'ASF publie un rapport sur les perspectives d'évolution des risques, afin d'évaluer la situation globale des différentes institutions à la lumière de l'évolution économique et du marché. Le rapport comporte aussi une analyse approfondie de certains domaines/institutions qui sont exposés à des risques particuliers et examine des questions réglementaires. L'ASF a un rôle consultatif auprès du ministère des Finances sur la réglementation financière.

En tant que prêteur en dernier ressort et banque centrale, la Norges Bank est chargée de « favoriser la stabilité financière et de contribuer à l'efficacité de l'infrastructure financière et des systèmes de paiement »*. La principale responsabilité en la matière est assignée à son Département de la stabilité financière, qui publie deux fois l'an un rapport sur la stabilité. Les premiers rapports s'appuyaient davantage sur des macro-données que le rapport sur les risques établi par l'ASF, mais les modèles ont récemment évolué et les macro-simulations sont maintenant combinées à la base de données SEBRA de la Norges Bank, qui contient des données comptables pour la plupart des entreprises norvégiennes. La Norges Bank publie régulièrement des indicateurs de tension du secteur bancaire calculés, entre autres, à l'aide de ces séries de données. L'ASF utilise aussi la base de données SEBRA de la Norges Bank pour l'établissement des indicateurs de tension et l'analyse de l'exposition aux risques des établissements de crédit.

Le ministère des Finances a en charge la stabilité financière générale et le cadre réglementaire. Il supervise aussi les activités de surveillance de la Norges Bank et de l'ASF, établit les lois et réglementations (mais il peut déléguer cette dernière responsabilité à l'ASF). Enfin, il assure la coordination tripartite, convoquant régulièrement des réunions entre les trois piliers du système.

* Ces tâches sont énumérées comme responsabilité de base sur le site web de la Norges Bank.

La coordination des trois piliers a bien fonctionné durant la récente crise (les trois institutions se sont réunies à huit reprises) et l'organisation actuelle des activités de surveillance semble complète et efficace. Dans la pratique, il y a eu peu d'interventions pour éviter la crise, peut-être, à juste titre, du fait que les institutions financières

norvégiennes étaient généralement saines et que les principaux risques provenaient de l'étranger. Lors des travaux menés en 2006 pour la mise en œuvre des règles de Bâle II, dans le contexte d'une législation secondaire complète l'ASF a proposé une quotité maximale plus basse (75 % au lieu de 80 %) pour l'attribution aux prêts hypothécaires de la pondération de risque la plus faible¹¹. La Norges Bank et les associations bancaires se sont opposées à cette proposition car elle ne s'appliquerait qu'aux banques norvégiennes utilisant la méthode classique pour calculer leur ratio de fonds propres. Le ministère des Finances a donc décidé de ne pas appliquer cette disposition. Les questions de concurrence sont au cœur même du débat macro-prudentiel, et il s'agissait pour le ministère de ne pas donner un avantage aux nombreuses banques étrangères opérant en Norvège, dont les autorités nationales de réglementation (principalement dans les autres pays nordiques) n'avaient pas durci les normes de fonds propres, ainsi qu'aux banques norvégiennes utilisant des modèles internes pour calculer leur ratio de fonds propres.

Dans l'avenir, les trois institutions chargées de la politique macro-prudentielle devraient continuer de coopérer étroitement et de surveiller les risques systémiques créés par une trop forte expansion du crédit, des hausses de prix des actifs ou un endettement excessifs. Les réunions tripartites débouchent habituellement sur un accord sur l'interprétation de la situation et les mesures à prendre, mais des divergences de vues peuvent en principe se faire jour. Dans ce cas, il serait utile d'avoir une procédure de routine explicite excluant les incertitudes sur les décisions à prendre.

Améliorer la structure de surveillance

La crise financière a fait douter profondément de la solidité de la réglementation financière de par le monde. Un certain nombre d'instances internationales explorent des solutions pour renforcer la capacité des systèmes financiers de faire face aux risques systémiques et prendre des mesures préventives afin d'éviter une nouvelle crise mondiale. Parmi les principales faiblesses des systèmes financiers dans le monde, on peut citer la gestion de la liquidité des banques, leur assise financière, la nature procyclique de la réglementation des niveaux de fonds propres obligatoires et une réglementation insuffisante du crédit au logement.

La montée du risque de liquidité dans le sillage de la faillite de Lehman Brothers a révélé la mauvaise gestion de la liquidité des banques (cela est moins vrai en Norvège, même si, on l'a vu, les banques norvégiennes ont, elles aussi, souffert d'un accès restreint et plus coûteux au financement à court terme et à long terme). Le Comité de Bâle sur la surveillance bancaire envisage donc maintenant d'établir des normes minimum de liquidité et de stabilité du financement. Les actifs des banques norvégiennes étant pour le moment tout à fait illiquides (du fait qu'ils sont constitués essentiellement de prêts), il serait très difficile de se conformer à ces nouvelles normes. Cependant, comme les banques norvégiennes dépendent grandement des dépôts, il leur serait plus facile de se conformer aux normes de stabilité du financement.

Face à l'insuffisance des fonds propres, il est envisagé deux modifications possibles de la réglementation. Une possibilité consiste à renforcer l'assise financière en adoptant des normes plus strictes concernant les capitaux admissibles comme fonds propres de base (moins d'instruments hybrides, par exemple) ou en imposant un pourcentage minimum de fonds propres dans les actifs totaux. La première solution ne posera peut-être pas trop de problèmes à la Norvège puisque ses critères d'admissibilité des capitaux dans les fonds propres de base sont déjà plus stricts que la moyenne. Un pourcentage minimum de fonds

propres dans les actifs limitera l'endettement des banques mais aussi le rendement des fonds propres. Dans la mesure où les rendements ont été particulièrement élevés pour les institutions financières norvégiennes au cours de la décennie passée, cette solution pourrait être plus facile à appliquer pour les banques norvégiennes que pour celles des autres pays de l'OCDE. Il ne devrait pas être particulièrement difficile de satisfaire à des normes plus élevées de fonds propres mais, comme le font valoir la Norges Bank et l'ASF, les banques norvégiennes doivent augmenter leur matelas de fonds propres afin d'éviter un nouveau désendettement en cas de lourdes pertes sur prêts. Les banques qui sont hautement exposées aux risques du transport maritime, de l'immobilier et de l'investissement dans les pays baltes ont particulièrement besoin de renforcer leurs fonds propres.

Un des aspects du durcissement des normes de fonds propres sera de décider si les banques d'importance systémique doivent être soumises à une réglementation plus stricte que les autres (comme cela a été décidé récemment en Suisse, par exemple). Jusqu'à présent, les banques norvégiennes étaient assujetties à la même réglementation, mais les grandes banques sont plus endettées que les autres. Cela tient au fait que les coûts de l'emprunt sont plus bas pour les établissements ayant une cote de crédit plus élevée, en raison de l'« assurance » implicite liée à la conviction qu'ils sont trop gros pour faire faillite. En revanche, les grandes banques ont des portefeuilles plus diversifiés, ce qui pourrait justifier un niveau de fonds propres plus réduit. Mais au total, si l'on prend en considération le risque systémique, il faudrait appliquer aux grandes banques des normes de fonds propres plus élevées (Rapport de la Norges Bank sur la stabilité financière, 2009). Cela devrait donc être le cas pour la Dn BNOR.

Une autre innovation à laquelle le Comité de Bâle réfléchit consiste à atténuer le caractère procyclique des normes de fonds propres. Dans le cadre d'une réglementation réformée, les banques devraient accumuler des réserves de capitaux au-delà des niveaux de fonds propres obligatoires afin d'absorber les chocs en périodes critiques et d'éviter une compression du crédit. Une possibilité est de suivre l'exemple de l'Espagne, où les banques utilisent leurs provisions dynamiques pour pertes.

Enfin, un domaine dans lequel la Norvège devrait renforcer sa réglementation est celui des crédits au logement. Actuellement, il suffit de très peu de fonds propres pour garantir les prêts hypothécaires au logement car les banques utilisent des coefficients de pondération des risques fondés sur des modèles internes, dont les plus bas sont de 9 % et qui n'excèdent généralement pas 17 %. Ces crédits étaient, de fait, très peu risqués dans le passé, mais compte tenu de leur rapide croissance récente et de l'évolution de leur nature, il conviendrait de repenser la pondération des risques sur les prêts hypothécaires. L'ASF note que l'approche normalisée (pas celle fondée sur des modèles internes) de Bâle II requiert une pondération de 35 %. Une autre possibilité, le plafonnement des coefficients prêt/valeur du bien, sécuriserait davantage la garantie tout en mettant les emprunteurs à faible revenu à l'abri d'un risque excessif. La difficulté, si on limite les coefficients prêt/valeur du bien par le biais de réglementations financières, est que les succursales de banques étrangères ne seraient pas couvertes; on pourrait peut-être remédier à ce problème au moyen d'accords avec les autorités de surveillance étrangères ou d'une législation spécifique, qui pourrait être basée sur la protection des consommateurs.

Ces modifications de la réglementation doivent être coordonnées à l'échelon international. Les autorités norvégiennes soutiennent les travaux réalisés jusqu'à présent

au niveau du G-20, dans l'UE et à la BRI sur les nouvelles réglementations, et elles participent aux initiatives en cours. Pour une petite économie ouverte comme la Norvège, il pourrait y avoir dilemme entre le désir d'appliquer des restrictions spéciales aux établissements nationaux de crédit, qui pourraient améliorer la résistance du système financier aux crises futures, et le risque de nuire à la concurrence pour les banques qui opèrent dans le reste de l'Europe. Une étroite coopération avec les pays nordiques serait essentielle à cet égard.

Encadré 1.14. **Résumé des recommandations concernant les politiques macroéconomiques**

Politique budgétaire

- Afin d'éviter la réapparition de pressions inflationnistes et d'alléger ainsi la charge qui pèse sur la politique monétaire, mais aussi en vue de renforcer la crédibilité du cadre budgétaire, il faudrait donner bientôt un tour restrictif à la politique budgétaire, à condition que l'économie se rétablisse comme prévu et en tenant dument compte des risques de dégradation encore importants. Le déficit structurel hors pétrole pourrait être abaissé de façon à revenir sur la trajectoire de 4 % en 2013 ou même avant, par exemple avec une réduction de 1 % par an.
- Il faudrait prendre un ensemble de mesures d'assainissement des finances publiques, notamment inverser les dernières mesures anticrise, car si beaucoup de ces dispositions ont été supprimées, certaines ont été converties en dépenses nouvelles. Par ailleurs, des mécanismes de transfert comme les régimes de congé maladie et d'invalidité devraient être réformés, et des compressions de dépenses pourraient être envisagées dans les domaines où, à l'évidence, les ressources sont utilisées de manière inefficace. La fiscalité, déjà élevée, ne doit pas être alourdie.
- Afin de renforcer la crédibilité des lignes directrices budgétaires, les autorités devraient saisir l'occasion de rester en dessous des 4 % après 2013 si l'expansion économique est supérieure à la tendance. La crédibilité serait aussi accrue par l'adoption d'une approche pluri-annuelle de la planification budgétaire, qui préciserait les mesures budgétaires envisagées par le gouvernement pour les prochaines années; cela serait particulièrement utile dans le contexte d'une nécessaire période d'assainissement des finances publiques.
- La Norvège pourrait aussi suivre l'exemple de certains pays de l'OCDE et créer un conseil budgétaire, qui évaluerait périodiquement l'évolution des finances publiques, notamment la mise en œuvre des lignes directrices budgétaires, ce qui rehausserait la transparence et la crédibilité.

Politique monétaire

- Le resserrement de la politique monétaire devrait se poursuivre progressivement mais fermement de manière à maintenir un bon ancrage des anticipations inflationnistes. Le rythme du resserrement devrait dépendre de la rapidité de la consolidation budgétaire de façon à réduire le risque d'appréciation excessive du taux de change.
- Afin d'assurer la crédibilité et l'efficacité de la politique monétaire, la banque centrale devrait communiquer ses décisions concernant les taux d'intérêt directeurs dans un cadre transparent, cohérent d'un rapport à l'autre.
- Tout en continuant d'améliorer les procédures de prévision, la banque centrale devrait expliciter la façon dont elle prend en compte, dans sa fonction de réaction, les prix des actifs, notamment le taux de change et les prix des logements. La banque centrale souhaite peut-être agir pour des raisons systémiques ou de précaution, même si les prix des actifs ne sont pas un objectif en soi. Les variables macroéconomiques importantes que la banque centrale devrait suivre sont l'expansion du crédit, l'épargne des ménages, la balance courante et les marchés de l'immobilier.

Encadré 1.14. **Résumé des recommandations concernant les politiques macroéconomiques** (suite)

Politique macro-prudentielle

- Les trois institutions responsables de la politique macro-prudentielle, le ministère des Finances, la Norges Bank et l'Autorité de surveillance financière, devraient continuer de coopérer étroitement et de suivre les risques systémiques créés par la croissance excessive du crédit, les hausses des prix des actifs ou l'endettement.
- La Norvège devrait renforcer encore le cadre macro-prudentiel, conformément aux décisions prises aux niveaux européen et mondial. Outre la réforme des systèmes européen et international de surveillance financière, ces initiatives aboutiront probablement à la mise en place d'une série de stabilisateurs automatiques, comme l'obligation pour les banques d'accumuler des capitaux contracycliques et des provisions dynamiques à mesure que leur endettement croît.
- Par ailleurs, la Norvège devrait examiner les domaines dans lesquels il serait possible d'adopter ses propres réformes, si cela permettait de corriger d'éventuelles faiblesses. Par exemple, on pourrait réduire les risques liés au niveau élevé d'endettement des ménages en plafonnant les coefficients prêt/valeur du bien, ce qui offrirait aussi aux emprunteurs une protection supplémentaire contre des pratiques de crédit excessivement agressives. L'autorité de tutelle devrait continuer d'encourager les banques à accumuler des réserves de capitaux supplémentaires pour se protéger contre des risques futurs, notamment des prêts potentiellement improductifs au titre de l'immobilier commercial et du transport maritime ainsi que dans les pays baltes. Enfin, les droits d'adhésion au Fonds de garantie des dépôts pourraient être modulés davantage qu'aujourd'hui en fonction des risques auxquels les banques sont exposées, et ils devraient être perçus quel que soit le montant des ressources du Fonds de garantie.

Notes

1. Les écarts par rapport à l'objectif pourraient être dus à des erreurs de prévision concernant l'inflation (Nymoén, 2009) ou au fait qu'on a prêté une attention insuffisante à la nature des chocs. Lorsqu'il n'est pas bien tenu compte de la nature du choc, les décisions en matière de taux d'intérêt peuvent aller dans le sens de la conjoncture et la baisse/hausse peut être trop faible ou trop tardive. Cela tient au fait qu'il n'y pas de contradiction entre l'objectif de stabilisation de la production et de l'inflation en cas de chocs sur la demande, de sorte que les chocs sur la demande doivent être contrés de façon aussi énergique que possible, mais il y a un fort arbitrage en cas de chocs sur l'offre, avec des horizons d'action optimaux qui varient en fonction de la persistance de l'inflation. Une autre explication plausible du non-respect de l'objectif fixé en matière d'inflation est que la politique monétaire semble être parfois réactive et non préventive. Cela s'est produit en 2003, par exemple, lorsque le taux d'intérêt a été réduit après que l'inflation avait déjà commencé de baisser, ou au début de 2006, lorsque l'inflation a commencé de se raviver alors que le taux d'intérêt n'a été relevé que très modérément.
2. Glitnir opérait par le biais d'une filiale en Norvège, qui a bénéficié du soutien du système d'assurance des dépôts avant d'être vendue. Kaupthing opérait par le biais d'une succursale, qui a été mise en redressement en Norvège après fermeture, tandis que Kaupthing a poursuivi son activité en Islande. Kaupthing était un membre d'appoint du système norvégien de garantie des dépôts. Le gouvernement norvégien a émis une garantie pour les dépôts devant être couverts par le régime islandais de garantie des dépôts. Cette garantie est devenue effective et a été versée en même temps que le versement au titre du régime norvégien de garantie des dépôts. Les deux garanties ont été couvertes par les actifs saisis en vertu du régime de redressement judiciaire.
3. Parmi les principales mesures, on peut citer la suspension des exigences concernant l'évaluation financière et la cotation des obligations émises par des entreprises privées norvégiennes, et la possibilité d'utiliser des obligations garanties comme nantissement de prêts. Les unités placées dans des fonds communs de placement monétaire peuvent servir de nantissement.
4. Voir le discours du gouverneur : www.norges-bank.no/templates/article__75641.aspx.

5. Les passations en charges et les pertes sur prêts ont réduit les gains des banques en 2008, mais ces derniers sont restés positifs. Les gains ont augmenté de nouveau à partir du début de 2009, en raison, pour partie, de pertes sur prêts réduites et, pour partie, de gains plus élevés avant pertes et réduction de valeur. Les pertes sur prêts au deuxième trimestre 2009 n'ont représenté qu'un tiers des pertes du quatrième trimestre 2008 et le résultat net des banques sur les valeurs mobilières et leurs activités sur le marché des changes ont connu une amélioration progressive en 2009. La marge d'intérêt payée par les clients s'est aussi légèrement accrue du fait que les taux débiteurs ont augmenté notablement tandis que les taux créditeurs ont baissé. Cependant, le revenu net total des intérêts a diminué en 2009 en raison des coûts plus élevés du financement provenant de sources autres que les dépôts des clients.
6. Le Rapport sur la stabilité financière indique que, jusqu'au milieu de 2009, les pertes sur prêts dans le secteur du transport maritime n'ont représenté que 0.02 % des concours à ce secteur, contre 0.27 % en moyenne (pour l'ensemble de l'industrie).
7. Au Royaume-Uni, il existe un petit fonds résiduel, hérité d'une période où le système de garantie des dépôts n'était pas un système « ex post » comme il l'est aujourd'hui.
8. Les obligations du Fonds et ses pertes en capital ayant augmenté en 2008 en raison de l'adhésion de nouveaux membres, le droit ordinaire a été prélevé de nouveau en 2009, alors qu'en 2008 le montant prélevé était de 1/3 des droits normaux. Il n'y a pas eu de paiements de droits au Fonds de garantie des dépôts en 2005-07.
9. Une banque peut obtenir des liquidités en NOK en empruntant des devises et en les changeant en NOK. L'emprunt en devises est en même temps couvert du fait que la banque rachète les devises à terme. Le NIBOR, le taux interbancaire norvégien, est fonction du taux applicable à la dette extérieure plus la différence entre le taux de change à terme et le taux au comptant. Les contrats à terme sont des engagements hors bilan.
10. Les limites à l'exposition que les banques peuvent avoir les unes envers les autres font aussi obstacle au développement d'un marché de dépôts interbancaire sur le petit marché financier norvégien. En recourant aux échanges entre monnaies, des montants plus importants en NOK pourraient être prêtés d'une banque à une autre car les prêts bancaires en NOK sont garantis en USD (ou en euros) jusqu'à l'expiration du contrat d'échange. Cela réduit l'exposition à une contrepartie lorsque les banques offrent des prêts ou des dépôts non garantis en NOK.
11. Dans le dispositif Bâle II, le modèle standard d'allocation des pondérations de risque aux biens résidentiels au titre des exigences de fonds propres est le suivant. La pondération de risque faible de 35 % n'est accordée que si le crédit hypothécaire ne dépasse pas 80 % de la valeur raisonnable du bien. Si le crédit hypothécaire dépasse ce seuil, la pondération de risque du crédit hypothécaire aux fins des exigences de fonds propres est portée à 100 %.

Bibliographie

- Anderton, R., B. Baltagi, F. Skudelny, et N. Sousa (2002), « Intra- and Extra-Euro Area Import Demand for Manufactures », *European Trade Study Group Annual Conference 2002 4*, European Trade Study Group.
- Ahrend, R., B. Courneade et R. Price (2008), « Monetary Policy, Market Excesses and Financial Turmoil », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 597, OCDE, Département des affaires économiques.
- Baldwin, R.E. (2006), « In or out: does it make a difference? An evidence based analysis of the trade effects of the euro », *Graduate Institute of International Studies*, Genève.
- Baldwin, R., F. Skuderlmy, D. Taglioni (2005), « Trade Effects of the Euro: Evidence from Sectorial Data », *Banque centrale européenne*, Document de travail 446.
- Berge T.O. et B.H. Vatne (2009), « Are household debt-to-income ratios too high? », *Norges Bank Occasional Paper*, n° 4.
- Berger, H. et V. Nitsch (2005), « Zooming Out: The Trade Effect of the Euro in Perspective », *CESifo Working Paper*, n° 1435.
- Bergman M., E. Steigum, S. Juel et al. (2009), « Monetary Policy and the Financial Turmoil », *Norges Bank Watch Report 2009*, www.bi.no/cmeFiles/NBW2009.pdf.
- Bjørnland H.C. et D.H. Jacobsen (2009), « The role of house prices in the monetary policy transmission in small economies », *Norges Bank Working Paper*, n° 2009.

- Bjørnland et Leitemo (2009), « Identifying the interdependence between US monetary policy and the stock market », *Journal of Monetary Economics*, vol. 56(2), pages 275-282, mars.
- Bolt W. et A.F. Tieman (2004), « Banking, competition, risk and regulation », *Document de travail du FMI* 2004/11.
- Bordo, M. et O. Jeanne (2002), « Monetary policy and asset prices: does benign neglect make sense? », *IMF Working Paper*, n° 2002/225.
- Bratsiotis G. et C. Martin (1999), « Stabilisation, Policy Targets and Unemployment in Imperfectly Competitive Economies », *Scandinavian Journal of Economics*, Blackwell Publishing, vol. 101(2), pages 241-56, juin.
- Boug P. A. Cappelen et T. Eika (2005), « Exchange rate pass-through », *Statistics Norway Discussion Paper*, n° 429.
- Cecchetti et al. (2000), « Asset Prices and Central Bank Policy », *Geneva Reports on the World Economy*, n° 2, International Center for Monetary and Banking Studies and Centre for Economic Policy Research, juillet.
- Cournede et Gonand (2006), « Restoring Fiscal Sustainability in the Euro Area: Raise Taxes or Curb Spending? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 520, Département des affaires économiques de l'OCDE.
- De Santis R.A. (2006), « The geography of international portfolio flows, international CAPM and the role of monetary policy frameworks », *Working Paper Series 678*, Banque centrale européenne.
- De Sousa, L.V. (2002), « Trade Effects of Monetary Integration in Large, Mature Economies », *A Primer on European Monetary Union*, *Kiel Working Paper*, n° 1137.
- De Souza, J. et O. Lamottez (2006), « Does political disintegration lead to a trade disintegration? Evidence from former Yugoslavia », *manuscrit*.
- EIU (2009), Economic Intelligence Unit, *Norway Country Report*, septembre.
- Fátas A., P. Kannan, P. Rabanal et A. Scott (2009), « Lessons for Monetary Policy from Asset Price Fluctuations », *World Economic Outlook*, octobre 2009, chapitre 3.
- Fidjestøl A. (2007), « The central bank's liquidity policy in an oil economy », *Norges Bank Economic Bulletin* 2007/04.
- Fidrmuc, Jarko et Jan Fidrmuc (2003), « Disintegration and Trade », *Review of International Economics*, vol. 11.
- Financial Stability Report* (2009), Norges Bank, n° 2.
- Flam, H et Nordstrom, (2003), « Trade Volume Effects of the Euro: Aggregate and Sector Estimates », *Institute for International Economic Studies*.
- Guichard S., Kennedy M., Wurzel E. et C. Andre (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553.
- Girouard N., M. Kennedy, P. van der Nord, et C. Andre (2006), « Recent house price developments: the role of fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 475.
- Henriksson J. (2008), « Ten lessons about budget consolidation », *Bruegel Essays and Lecture Series*, www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/el_010607_budget.pdf.
- Holden, S. (2005), « Monetary regimes and the co-ordination of wage setting », *European Economic Review* 49, 833-843.
- Holden S. et F. Wulfsberg (2009), « Wage rigidity, institutions and inflation », *Norges Bank Working Paper*, n° 2009/02.
- FMI, « Crisis-Related Measures in the Financial System and Sovereign Balance Sheet Risks », *Fiscal Affairs and Monetary and Capital Markets Departments*, 31 juillet 2009.
- Jacobsen D.H. et N. Bjorn (2005), « What drives house prices? », *Norges Bank Economic Bulletin* 05 Q1.
- Joumard I., C. André, C. Nicq et O. Chatal, OECD (2008), « Health care determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 627.
- Langbraaten, N., « The Norwegian Money Market », *Norges Bank's Economic Bulletin* 3/1998.

- Mancini-Griffoli, T et L. Pauwels (2006), « Is there a Euro Effect on Trade? An Application of End-of-Sample Structural Break Tests for Panel Data », Manuscrit du HEI.
- Micco, A, E. Stein et G. Ordoñez (octobre 2003) « The Currency Union Effect on Trade: Early Evidences from EMU », CEPR Economic Policy.
- Miles D. et V. Pillonca (2008), « Financial innovation and European housing and mortgage markets », *Oxford Review of Economic Policy*, Oxford University Press, vol. 24(1), pages 145-175, printemps.
- Moe T.G., J.A. Solheim et B. Vale (2004), « The Norwegian Banking Crisis ».
- Muellbauer et Murphy (2008), « Housing markets and the economy: the assessment », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n° 1.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 86.
- OCDE (2009b), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire*, mars 2009.
- OCDE (2009c), *Étude économique de la Zone euro*.
- OCDE (2009d), *Financial Market Trends*.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*.
- OECDE (2003), *Innovation et croissance*, OCDE.
- Posen A.S. et D. Popov Gould (2006), « Has EMU Had Any Impact on the Degree of Wage Restraint? », *Peterson Institute Working Paper Series WP06-06*, Peterson Institute for International Economics.
- Poterba J.M. (1991), « House Price Dynamics », *Brookings Papers of Economic Activity*, n° 2.
- Poterba J.M. (1984), « Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset Market Approach? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 99.
- Rose, A.K. (2000), « One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade », *Economic Policy* 30.
- Schmidt-Hebbel K. (2006), « Testing stabilisation policy limits in a small open economy: Editors' summary of a macroeconomic policy forum », www.rbnz.govt.nz/research/workshops/12jun06/tspl-buckledrew.pdf.
- SNS (2009), « EMU at ten. Should Denmark, Sweden and the UK join? », *Economic Policy Group Report*, Suède.
- Söderström, U. (2008), « Re-Evaluating Swedish Membership in EMU: Evidence from an Estimated Model », *Sveriges Riksbank Working Paper Series*, n° 227.
- Soskice, D. et T. Iversen (2000), « The non-neutrality of monetary policy with large price or wage setters », *Quarterly Journal of Economics* CXV, pp. 265-284.
- Steigum E. (2004), « Financial deregulation with a fixed exchange rate: Lessons from Norway's boom-bust cycle and banking crisis », dans *The Norwegian Banking Crisis*, Moe, Solheim et Vale (dir. publ.), Oslo.
- Sutherland D., S. Araujo, B. Égert et T. Koźluk, (2009), « Infrastructure investment: links to growth and the role of public policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 586, OCDE, Département des affaires économiques.
- Sutherland D., R. Price, I. Joumard et C. Nick (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, OCDE, Département des affaires économiques.
- Svensson L., K. Houg, H. Solheim et E. Steigum (2002), *Norges Bank Watch Report 2002*, www2.bi.no/cme/NBW2002.pdf.
- Svensson L. E.O. (1997), « Exchange rate target or inflation target for Norway? » <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.36.6377>.
- Taglioni, D., (2002), « Exchange Rate Volatility as a Barrier to Trade: New Methodologies and Recent Evidence », *Économie Internationale*, CEPII Research Centre Issue 1Q-2Q.
- Thom, R., B. Walsh (2002), « The effect of a currency union on trade: Lessons from the Irish expérience », *European Economic Review*, vol. 46.
- Tiilikainen T. (2005), « Finland – An EU Member with a Small State Identity », *Journal of European Integration*, vol. 28, Issue 1, pp. 73-87.

- Van der Noord (2003), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 356.
- Vatne B.H. (2008), « Who is borrowing- for what- and can they afford it? A study of comprehensive micro data for Norwegian households through 2006 », *Norges Bank Economic Bulletin* 2/2008, vol. 79, 4-12.
- Venn D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 89, OCDE, Direction de l'emploi, de la main-d'œuvre et des affaires sociales.
- Williams M. (2004), « Government cash management, good and bad practice », <http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/CM-V2-Aug04MikeWilliams.pdf>.
- White W. (2009), « Should Monetary Policy "Lean or Clean"? », Federal Reserve Bank of Dallas, Globalisation and Monetary Policy Institute, *Working Paper*, n° 34.

ANNEXE 1.A1

Existe-t-il une bulle immobilière?

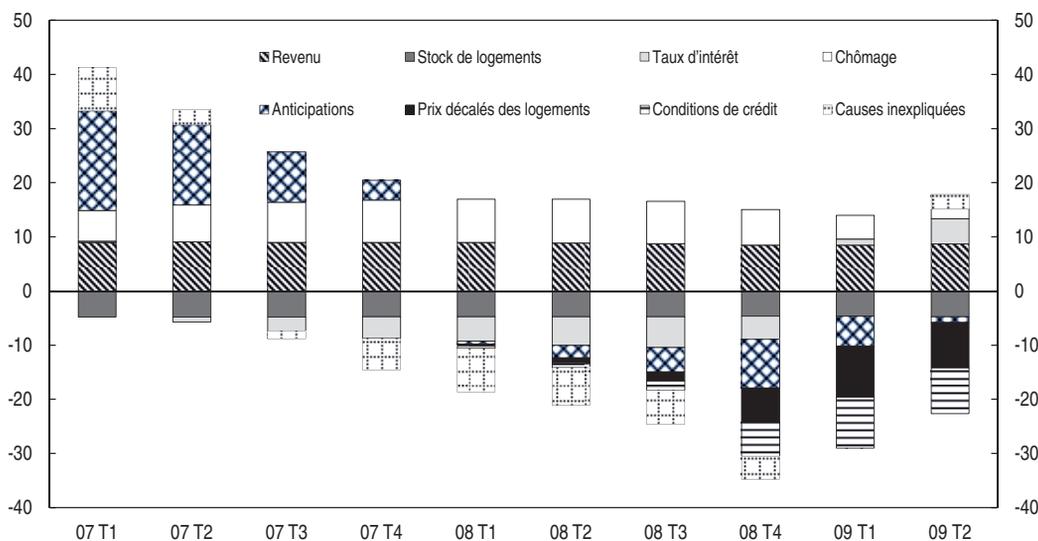
Les études sur les déterminants des prix des logements ne manquent pas (voir les résumés de Girouard *et al.* (2006) et Muellbauer et Murphy (2008)). Ces déterminants sont le revenu, le parc de logements, la démographie, l'offre de crédit, les taux d'intérêt, les anticipations concernant les fondamentaux de l'économie et les hausses de prix attendues elles-mêmes (« facteurs de bulle »). La demande dépend, positivement, du revenu disponible et, négativement, des coûts liés à la propriété (coût réel d'un prêt au logement moins le coût d'opportunité de l'investissement dans un logement plutôt que dans un autre actif). L'offre de logements est fixe dans le court terme, tandis que sur le moyen terme elle varie selon les politiques réglementaire et foncière, les coûts de construction et l'anticipation des prix du logement. Que ce soit de manière implicite dans les coûts de la propriété ou séparément, les anticipations concernant l'évolution future des prix réels du logement peuvent être un facteur clé. Les hausses actuelle et passée des prix du logement influant sans doute sur les anticipations, les écarts des prix du logement par rapport à leurs fondamentaux sous-jacents peuvent s'autoalimenter ou s'amplifier. Ce phénomène, appelé « facteur de bulle » (Abraham et Hendershott, 1996), se produit lorsqu'un ou plusieurs chocs positifs sur les fondamentaux (une réorientation de l'action monétaire ou un changement dans la politique de crédit des banques, par exemple) provoque une hausse – rationnelle – des prix du logement, mais comme personne ne connaît le niveau « fondamental » approprié des prix, les anticipations de nouvelle appréciation peuvent conduire à un dépassement; cela, manifestement, ne se produit souvent que lorsque le phénomène s'inverse, comme cela a été le cas au cours de l'épisode des « sub-primes » aux États-Unis.

Les fondamentaux étant difficiles à observer, on peut utiliser des variables de substitution telles que le rapport des prix du logement au revenu ou aux loyers. Au cours des six années passées, la hausse des prix réels du logement en Norvège a été l'une des plus fortes de la zone OCDE, avec une progression annuelle moyenne de 5.4 %, contre 1.5 % pour la zone OCDE. Les prix nominaux du logement ont presque doublé ces dix dernières années, augmentant deux fois plus vite que les prix nominaux moyens dans la zone OCDE. Cette hausse spectaculaire est certainement due, pour une bonne part, à la vigueur des fondamentaux dans l'économie norvégienne – le rapport prix-revenu est très bas par rapport aux niveaux observés dans la zone OCDE, et il a diminué durant la période de forte croissance (voir graphique 1.13), du fait d'une progression moyenne des salaires de plus de 6 % entre 2006 et 2008. Plus récemment, cependant, le rapport prix-revenu a commencé d'augmenter de nouveau, en raison du rebond des prix et de la montée du chômage. Le

rapport prix-loyers ne semble pas particulièrement élevé non plus, même si l'indice des loyers n'est pas toujours une mesure fiable lorsque les marchés locatifs sont hautement réglementés et pas très concurrentiels. Jacobsen (2006) fait valoir que cela vaut tout particulièrement dans le cas du marché locatif norvégien.

Certains résultats d'analyses économétriques semblent indiquer que le marché norvégien du logement n'est pas surévalué de manière significative. Le graphique 1.A1.1 indique les contributions à l'inflation des prix du logement calculées à l'aide d'un modèle d'équilibre à correction d'erreur estimé par la Norges Bank. Le modèle (fondé sur Jacobsen et Bjorn, 2006) couvre le revenu disponible, le stock de logements, un taux débiteur, le chômage et une variable d'anticipation calculée comme valeur résiduelle d'un modèle de confiance des consommateurs dans l'économie norvégienne, avec le taux d'intérêt comme principale variable explicative. Les prix des logements ont commencé à s'ajuster à la baisse à partir de la mi-2007 et ont fortement baissé jusqu'à fin 2008. Le modèle ne peut pas expliquer cette contraction à moins de prendre en compte le durcissement des conditions de crédit pendant la crise financière. Comme l'indique le graphique 1.A1.1, la contribution explicative de la variable des anticipations a été assez modeste, et si l'on inclut une variable des conditions de crédit, l'analyse montre que les prix des logements ont suivi principalement les « fondamentaux ». Une étude de Miles et Pilonca (2008) montre aussi que les variations des prix du logement en Norvège sont imputables, pour une grande part, aux fondamentaux (surtout les revenus réels, suivis des taux d'intérêt et de l'évolution démographique).

Graphique 1.A1.1. **Déterminants structurels des prix du logement**¹



1. Contributions en points à la croissance sur 4 trimestres.

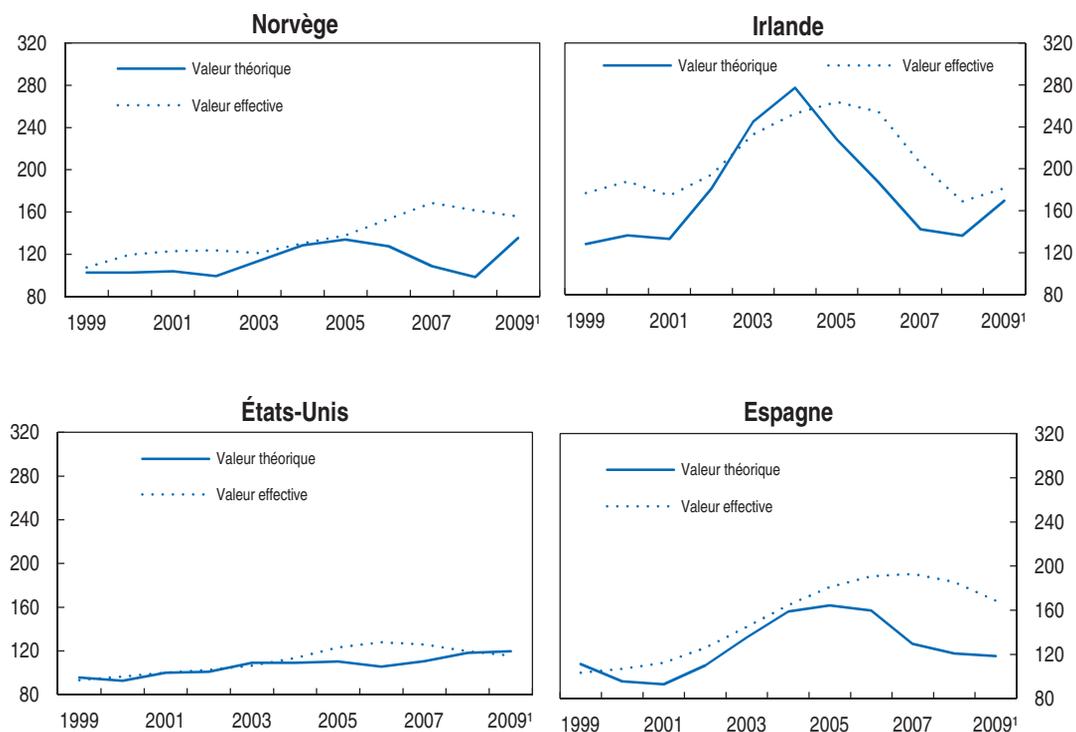
Source : Calculs de Norges Bank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808383518318>

L'analyse de la déviation à court terme du rapport prix-loyers par rapport à sa valeur sur longue période mène à une conclusion légèrement différente. D'après Girouard et al. (2006), la valeur d'équilibre du rapport prix-loyers devrait correspondre au coût d'utilisation du logement (à son inverse). Ce dernier peut être théoriquement calculé à partir du taux d'intérêt hypothécaire nominal après impôt, des impôts sur la propriété immobilière, de l'amortissement, de la prime de risque sur la propriété résidentielle et des

grains en capital escomptés. De ce point de vue, le marché immobilier norvégien a peut-être été surévalué après 2005 (graphique 1.A1.2). Vers la fin de 2008, les rapports prix-loyers observés et à long terme ont commencé de converger de nouveau, en raison à la fois d'une baisse des prix du logement et de la forte réduction des taux d'intérêt. En comparaison des pays de l'OCDE qui ont connu des bulles immobilières, l'écart ne paraît pas dramatique pour la Norvège, et les données relatives aussi bien aux loyers qu'au coût d'utilisation sont loin d'être parfaites (voir Girouard *et al.*, 2006, et Ortalo-Magne et Rady, 2005, concernant les autres sources d'inexactitude). Les autorités devraient toutefois continuer de suivre ces données ainsi que les autres indices de la soutenabilité des prix du logement.

Graphique 1.A1.2. **Les rapports prix-loyers observés sont supérieurs aux valeurs d'équilibre théoriques**



1. 2009 se rapporte au premier trimestre.

Source : Calculs de l'OCDE.

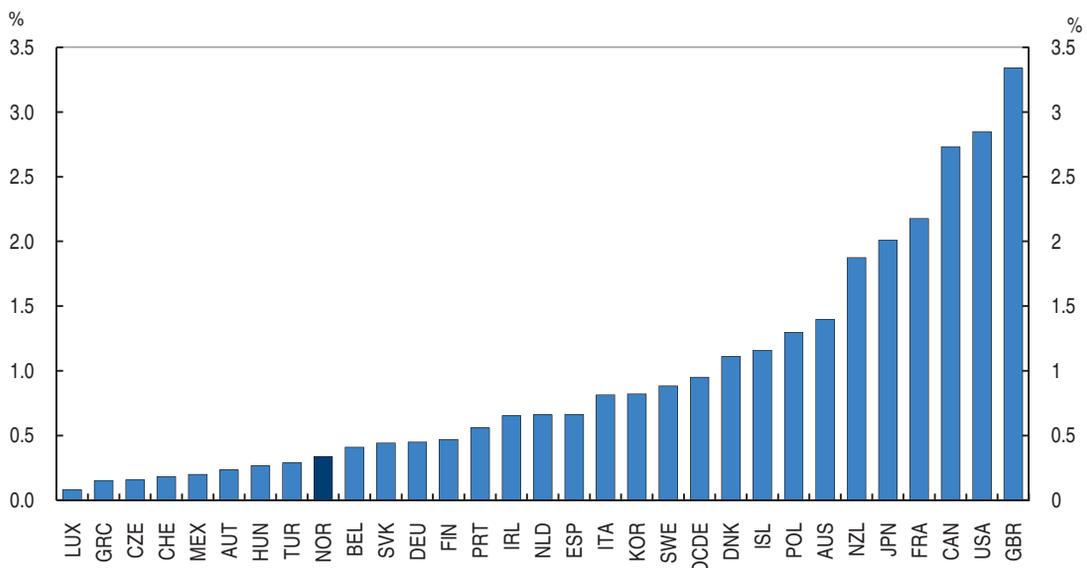
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808477282314>

Trois facteurs additionnels, qui ne sont pris en compte dans aucun des deux modèles ci-dessus, ont certainement joué un rôle dans l'extraordinaire performance du marché du logement norvégien. Le premier est l'immigration, qui a été très forte ces dernières années et doit avoir accru la demande de logements. Le second réside dans l'innovation financière et les politiques de crédit hypothécaires des banques. Girouard *et al.* (2006) font valoir que la déréglementation financière sur les marchés hypothécaires a nettement assoupli les contraintes d'emprunt pour les ménages. De nombreux pays offrent des prêts in fine et des crédits immobiliers à remboursement flexible (États-Unis, Norvège, Royaume-Uni, Australie, Danemark et Pays-Bas); d'autres offrent des durées de remboursement plus longue (Norvège, Islande et France). Comme indiqué plus haut, le secteur bancaire norvégien s'est révélé très innovant et a réagi rapidement à l'occasion offerte par l'envolée des prix du logement. Le troisième facteur est l'imposition sur le logement.

L'imposition sur le logement est faible en Norvège par rapport à la zone OCDE (voir graphique 1.A1.3). Les impôts sur la propriété immobilière acquittés par les ménages sont fixés et prélevés par les municipalités dans la fourchette de 2 à pour mille, avec un taux moyen de 5.9 pour mille en 2008 (mais il est nu et dans environ un tiers des cas). En principe, la valeur du bien immobilier, aux fins de l'imposition, devrait refléter sa valeur marchande, mais les municipalités sont libres d'utiliser des formules simplifiées et même d'appliquer une « décote » aux taux ordinaires. Par ailleurs, si l'imposition sur le patrimoine s'applique au logement comme au patrimoine financier, les logements sont évalués bien en dessous de leur prix sur le marché et, de plus, le taux appliqué est beaucoup plus bas que celui appliqué au patrimoine financier (graphique 2.8). L'écart d'évaluation est illustré par le fait que le gouvernement vient de proposer de fixer la valeurs aux fins d'imposition à 25 % du prix de vente estimé, ce qui est supérieur à la plupart des évaluations faites aux fins d'imposition, de manière à maintenir un système de « soupape de sécurité », afin que les contribuables puissent faire appel et obtenir une valeur aux fins de l'imposition réduite à 30 % de la « juste valeur marchande ». Par ailleurs, tandis que les paiements d'intérêts sont entièrement déductibles de l'impôt, la taxe sur les loyers imputés a été supprimée en 2005, ce qui donne des taux d'intérêt après impôt extrêmement bas. Enfin, les règles fiscales pour les résidences secondaires sont les mêmes que pour les résidences principales. Cela explique peut-être pourquoi la demande de résidences secondaires ou tertiaires parmi les ménages norvégiens a augmenté énormément, contribuant certainement à la hausse des prix du logement.

Van der Noord (2003) montre que les incitations fiscales en faveur du logement peuvent accentuer l'instabilité des prix. Un système fiscal offrant de généreuses incitations à la propriété résidentielle se traduit non seulement par un niveau en permanence plus élevé mais aussi par une plus grande variabilité des prix du logement, en raison de l'effet conjugué d'une offre de logements neufs inélastique en fonction des prix et d'un traitement fiscal préférentiel pour les résidences principales (Poterba, 1984 et 1991).

Graphique 1.A1.3. **Impôts périodiques sur la propriété immobilière, 2006¹**



1. 2005 pour l'Autriche, la Belgique, la Grèce, l'Islande, le Japon, le Mexique, la Pologne et le Portugal.

Source : OCDE (2007), *Statistiques des recettes publiques* 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808480405680>

ANNEXE 1.A2

Bilan des réformes structurelles

Le présent tableau passe en revue les mesures prises récemment comme suite aux recommandations faites dans les Études précédentes. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente Étude figurent dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (août 2008)
A. PROTECTION SOCIALE	
Réduire autant que possible les contre-incitations au travail induites par le système d'assurance-chômage	À titre de mesures anticrise, la période maximale de paiement des indemnités de chômage pour les travailleurs licenciés temporairement a été portée à 52 semaines à partir du 1 ^{er} février 2009. Cette mesure sera réévaluée dans le budget révisé pour 2010.
Réduire les congés maladie	Aucune mesure prise.
Durcir les régimes d'invalidité	Aucune mesure prise. Un rapport proposant des mesures législatives, qui devait paraître en 2009, est maintenant attendu en 2010.
B. MARCHÉS DU TRAVAIL	
Accroître la flexibilité de la détermination des salaires	Mesure contraire à la recommandation : L'application obligatoire des conventions salariales en vue de combattre le dumping social est effective dans le secteur de la construction navale, depuis le 1 ^{er} décembre 2008. Le principe de responsabilité solidaire et conjointe concernant les salaires minimums s'applique dans les secteurs soumis obligatoirement aux conventions salariales, avec effet au 1 ^{er} janvier 2010.
Moderniser la législation sur la protection de l'emploi	Aucune mesure prise.
Améliorer l'efficacité des services de placement et des PAMT.	Aucune mesure prise. La fusion décidée en juillet 2006 des Services publics de l'emploi et des Services d'assurance nationale devrait se concrétiser pleinement en 2010.
C. ÉDUCATION	
Réduire le nombre d'établissements scolaires; améliorer la responsabilisation en publiant une évaluation de la performance des établissements en termes de valeur ajoutée sur la base de tests nationaux standardisés passés par les élèves.	Aucune mesure prise pour encourager la réduction du nombre d'établissements scolaires, mais certaines petites écoles ferment. Les municipalités sont tenues de rendre compte de leurs résultats au regard d'indicateurs nationaux.
Mettre en place des critères plus stricts de sélection et d'obtention de diplômes pour la formation initiale des enseignants; encourager la formation formelle afin d'améliorer les compétences des enseignants en exercice.	Le niveau requis pour suivre la formation d'enseignant, qui était jusque-là celui du deuxième cycle du secondaire, a été relevé.
Développer des possibilités de carrière plus structurées en tenant compte des compétences avérées.	Aucune mesure prise.
Tenir compte des résultats des établissements scolaires pour l'octroi de primes aux chefs d'établissement; envisager une rémunération au mérite des enseignants par établissement.	Aucune mesure prise à l'échelon national. Les responsables de l'éducation à Oslo appliquent ces principes depuis plusieurs années.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (août 2008)
D. MARCHÉS DE CAPITAUX	
Instaurer la concurrence dans le secteur bancaire	Après une enquête informelle, l'Autorité de la concurrence a engagé, en février 2009, des actions officielles contre Visa et Mastercard concernant les cartes de débit et de crédit. Ces affaires sont en cours. Afin de rehausser la compétitivité des caisses d'épargne par rapport aux banques commerciales, le gouvernement a proposé de nouvelles réglementations qui placeraient les caisses d'épargne en meilleure position pour obtenir des fonds propres et qui faciliteraient les restructurations – notamment les fusions; ces réglementations sont entrées en vigueur en juillet 2009. Voir aussi chapitre 1.
E. QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES	
Accroître l'efficacité des dépenses publiques	Un Livre blanc (2009) sur l'efficacité du secteur public reconnaît la nécessité d'améliorer l'efficacité, mais aucune mesure n'a encore été prise.
S'attaquer aux problèmes du vieillissement	La réforme du régime de retraite du secteur privé est bien avancée; le passage au régime à cotisations définies notionnelles commence en 2010, avec des mesures transitoires pour certaines tranches d'âge. La réforme des régimes applicables aux travailleurs du secteur public est restée au point mort en 2009. Il subsiste un biais en faveur de la retraite « anticipée » (à partir de 62 ans), malgré la mise en place d'un système d'ajustement au titre de l'espérance de vie et d'un système révisé d'indexation après le départ en retraite. Le système de calcul des pensions en fonction des ressources est supprimé le 1 ^{er} janvier 2009 pour les retraités âgés de 68 ans, et le 1 ^{er} janvier 2010 pour ceux âgés de 69 ans.
Réformer le système fiscal	Les budgets 2009 et 2010 ont apporté plusieurs modifications à l'impôt sur le patrimoine. L'abattement à la base a été majoré notablement. La réduction du taux appliqué aux actions a été supprimée. L'évaluation effective des biens à usage commercial aux fins de l'imposition a été relevée en 2009. À partir de 2010, l'imposition effective des propriétaires de logements sera aussi alourdie, mais la base d'imposition pour les résidences principales n'augmentera que de 25 % de sa valeur estimée sur le marché. Voir aussi chapitre 1. Le budget 2009 a réduit les taux d'imposition sur les successions, augmenté les abattements et étendu l'assiette de l'impôt sur les successions. La taxe sur le CO ₂ sera étendue au gaz pour le chauffage domestique en 2010. L'exonération des biocarburants de la taxe sur le diesel sera supprimée progressivement. Les incitations à l'achat de voitures à faible émission de CO ₂ ont été renforcées.
F. POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	
Limiter les émissions de CO ₂	Voir plus haut, et Chapitre 2
Développer les ressources énergétiques renouvelables	Des ressources accrues ont été allouées au Fonds pour l'énergie, en vue d'intensifier les efforts dans le domaine de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, de l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et de l'amélioration de l'efficacité énergétique.
G. AGRICULTURE ET PÊCHE	
Développer la concurrence sur le marché agricole	Les prix d'objectif ont été supprimés dans le secteur de la viande bovine à compter du 1 ^{er} juillet 2009 en raison de contraintes relatives au soutien relevant de la « catégorie orange » dans l'accord de l'OMC.
Réduire les droits de douane et relever les contingents d'importation sur le marché agricole	Les aides à l'agriculture augmentent.
Réduire les restrictions réglementaires sur les quotas de pêche transférables	Pas de nouvelles mesures prises. Voir chapitre 2.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (août 2008)
H. SOUTENIR LA CONCURRENCE ET RÉDUIRE LES AIDES DE L'ÉTAT	
Accroître le pouvoir de réglementation des autorités de la concurrence	Mesure contraire à la recommandation : La procédure de décision politique d'annulation de décisions dans des affaires de fusion qui posent des questions de principe ou revêtent une importance majeure pour le corps social a été simplifiée. Le gouvernement peut maintenant annuler une décision de l'ANC avant la procédure d'appel au ministère de l'Administration publique et de la Réforme. Cette modification pourrait affaiblir la possibilité et le droit de faire examiner un appel au regard de la concurrence. Les affaires examinées par l'ANC ont notamment concerné la transparence de la fourniture d'électricité, la concurrence dans les transports et la distribution de produits alimentaires.
Développer la concurrence et réduire les obstacles à l'entrée	À partir du 1 ^{er} janvier 2010, tous les annonceurs ont un accès légal aux services d'annonces immobilières sur l'Internet. Les fournisseurs limitaient auparavant l'accès aux courtiers agréés.
Réduire les aides de l'État, les subventions publiques et les distorsions fiscales	Le soutien budgétaire à l'industrie a légèrement augmenté en ce qui concerne la R-D industrielle, les énergies propres et renouvelables, l'agriculture et un système de remboursement des impôts acquittés pour les salariés norvégiens travaillant dans des entreprises de transport maritime. Une nouvelle augmentation des remboursements par salarié a été plafonnée à partir de juillet 2008. Mesure contraire à la recommandation : Les allègements d'impôts pour les pêcheurs (exonération, non prise en compte dans le soutien budgétaire), ont été augmentés en 2008 et de nouveau en 2009.
Réduire les participations de l'État dans les entreprises norvégiennes	La filiale pétrochimique de Norsk Hydro (43.8 % de participation de l'État) a été cédée à l'entreprise pétrochimique britannique Ineos. Les 50 % restants de participation de l'État dans une entreprise de réseau de fibre optique ont été vendus. Mesures contraires à la recommandation : L'État a acheté des parts après la fusion des activités pétrolières de Norsk Hydro avec Statoil, portant ainsi sa participation de 62.5 à 67 %. L'État a pris une participation de 30 %, avec droit de veto, dans Aker Holding AS (la société holding qui détient 40 % de Aker Kvaerner, un fournisseur de produits et de services au secteur de l'énergie). Les centrales hydroélectriques nouvelles ou rétrocedées ne pourront être que des entreprises publiques ou municipales (avec une participation obligatoire de l'État ou de la municipalité de 2/3), mais pouvant être louées à bail à des intérêts étrangers)
Améliorer la gouvernance des activités contrôlées par l'État	Aucune mesure prise.
Améliorer le suivi de l'efficacité économique des aides à l'innovation et à la R-D.	Pas de nouvelles mesures prises en ce qui concerne le suivi. Le plafond de dépenses de R-D par entreprise pouvant bénéficier d'un crédit d'impôt a été relevé en 2009.
I. CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS	
Promouvoir la concurrence dans les services postaux.	Aucune mesure prise.
Réduire les obstacles à l'entrée dans le secteur de la distribution de détail.	Mesures contraires à la recommandation : une exception à la Loi sur la concurrence, permettant aux libraires de définir des prix fixes sur les ouvrages éducatifs a été prolongée (de nouveau) jusqu'à la fin de 2010. Les restrictions à l'établissement de centres commerciaux en dehors des zones urbaines ont été durcies – afin de limiter les nuisances environnementales liées aux activités commerciales.
Accroître l'efficacité des services de transport	Aucune mesure prise.

Chapitre 2

Relever les défis à long terme de la politique budgétaire

En dépit des revenus substantiels procurés par sa richesse en pétrole, la Norvège est confrontée à des défis budgétaires à long terme. Le nombre de personnes âgées (de 67 ans et plus) devrait presque doubler à l'horizon de 2060, de sorte que celles-ci représenteraient pas moins de 40 % de la population en âge de travailler. Comme cette catégorie de la population bénéficie de la plus grande part des transferts publics nets, les dépenses de l'État augmenteraient fortement en l'absence de réformes. Les autorités norvégiennes estiment actuellement qu'il y aura en 2060 un déséquilibre budgétaire à long terme, défini comme la différence entre le déficit structurel hors pétrole et le rendement attendu du fonds de pension de l'État, de quelque 6 % du PIB continental. Cela signifie que d'ici à 2060 des mesures budgétaires destinées à accroître les recettes ou à réduire les dépenses à raison de 6 % du PIB sont nécessaires pour assurer la viabilité des finances publiques. Ces estimations sont entachées d'incertitudes et reposent sur un certain nombre d'hypothèses schématiques; mais, prises au pied de la lettre, elles montrent la nécessité d'importants changements de politique économique pour éviter une aggravation indésirable de la pression fiscale. Achever la réforme des retraites et modifier les régimes d'invalidité et de longue maladie apporterait une contribution importante, parce que cette double réforme conditionne un taux de participation élevé à l'avenir. On soutient aussi dans ce chapitre qu'il existe de grandes possibilités inexploitées de fournir des services publics efficaces à moindre coût, notamment dans les domaines gérés par les communes, comme l'éducation et la santé, mais aussi en matière de dépenses fiscales.

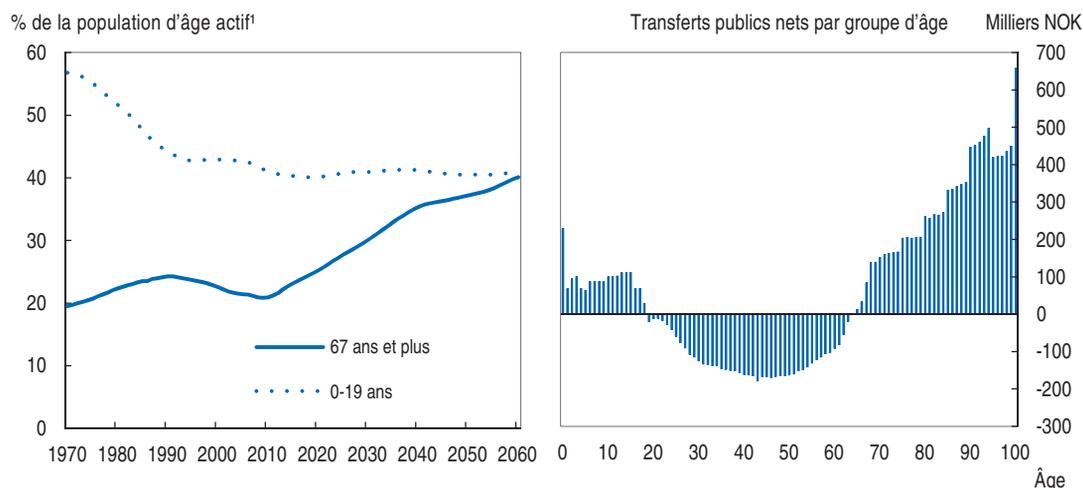
Les responsables norvégiens font face à un problème délicat : maintenir la viabilité budgétaire à long terme alors que le vieillissement pèsera sur les finances publiques. Les revenus tirés du pétrole sont élevés, mais cette source de recettes publiques cessera vers 2025 d'apporter un concours croissant au budget; en revanche, les dépenses liées au vieillissement de la population continueront à progresser bien après que la Norvège aura extrait l'essentiel de ses réserves de pétrole. Le pays dégage actuellement de solides excédents budgétaires et ne connaîtra pas de tensions financières pendant plusieurs décennies. On aurait pourtant tort de différer la prise en compte de la réalité, car cela ne ferait qu'aggraver le problème qui se posera aux générations futures. Comme on le dit dans ce chapitre, la solution des problèmes à long terme de la politique budgétaire exige à la fois d'achever les réformes sociales et de rendre plus efficace le secteur public. Ce dernier est étendu en Norvège et il y a une marge pour offrir les services publics à moindre coût. Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, où les communes sont les principaux prestataires, le potentiel d'économies et d'amélioration des résultats est significatif. Ce chapitre évoque aussi plusieurs aspects du système fiscal qui pourraient être rendus plus neutres, notamment en réformant les dépenses fiscales.

Les problèmes budgétaires à long terme exigent des changements de politique

Le dispositif budgétaire actuellement en vigueur a été conçu pour répartir la consommation des ressources pétrolières entre les générations. La règle budgétaire a le mérite de résister aux incertitudes, puisqu'elle ne dépend pas de paramètres inconnus tels que les cours futurs du pétrole, les prix des actifs et les ressources naturelles non encore découvertes. Toutefois, elle n'a pas vocation à assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Les revenus tirés de l'épargne accumulée dans le Fonds public des retraites ne suffiront pas à financer les retraites et les dépenses de prise en charge de la population norvégienne vieillissante. De 2010 à 2060, le nombre de personnes âgées de 67 ans et plus doublera presque, pour représenter en fin de période 40 % de la population en âge de travailler (graphique 2.1, partie gauche). Comme cette catégorie bénéficie d'une grande partie des transferts publics nets (graphique 2.1, partie droite), on estime (en tenant compte de l'effet des réformes en cours) que les dépenses de l'État seront, en 2060, supérieures de 12 points de PIB continental; cela se compare à un relèvement, déjà substantiel, de cinq points de PIB dans l'UE à 15.

Les estimations du ministère norvégien des Finances font apparaître un déséquilibre budgétaire à moyen terme, défini comme la différence entre le déficit structurel hors pétrole et le rendement anticipé du Fonds public des retraites, qui représenterait 6 % du PIB continental en 2060. Ces estimations sont entachées d'incertitudes et s'appuient sur plusieurs hypothèses schématisées, telles que la stabilité du taux de participation et de la durée du travail, une croissance à rythme constant de la productivité ainsi que l'absence de modifications des standards et du champ d'application des services à financement public. Mais, si l'on s'en tient à elles, il faut admettre que des réorientations majeures de politique seront nécessaires pour combler le trou budgétaire à moyen terme. Le graphique

Graphique 2.1. Le vieillissement de la population fera peser une charge croissante sur les finances publiques

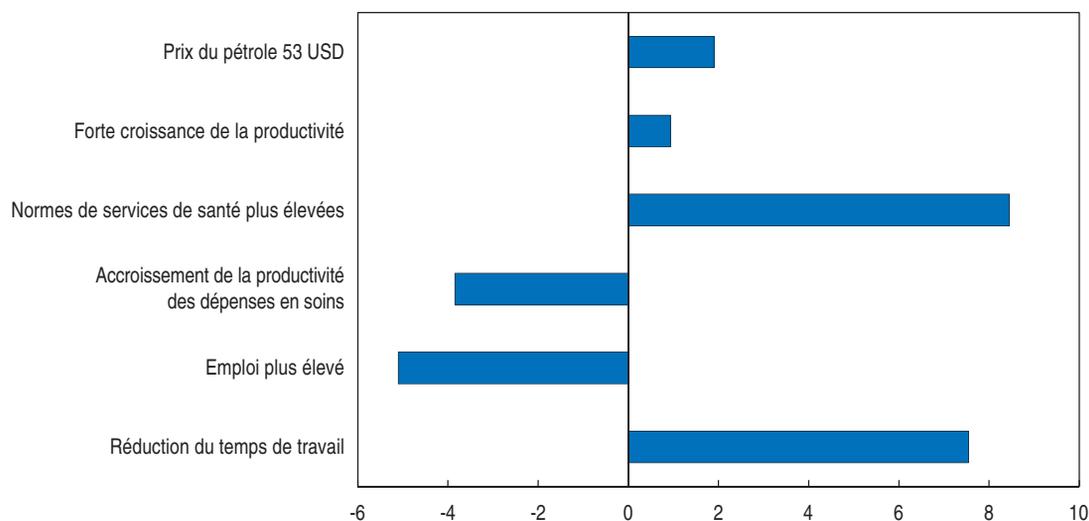


1. Personnes âgées de 67 ans et plus et personnes âgées de moins de 19 ans en pourcentage de la population active.

Source : Ministère des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/808543665411>

Graphique 2.2. Le déséquilibre budgétaire à long terme dépend beaucoup des hypothèses relatives au taux d'activité



Variation en points de pourcentage par rapport à l'écart budgétaire en 2006 (en % du PIB continental)

Note : Le graphique montre l'effet de différentes hypothèses budgétaires sur le déséquilibre (qui est donné par la somme du déficit structurel hors pétrole estimé et du rendement anticipé du Fonds de pension de l'État) en 2006. L'estimation de référence de ce déséquilibre budgétaire ressort à 6 % du PIB continental, sur la base du budget de 2010, en supposant que le prix du pétrole soit de 70 USD en 2009 et diminue quelque peu à l'avenir. Les estimations de référence reposent sur l'hypothèse d'une continuité des politiques.

Source : Ministère des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/808584080602>

2.2 montre qu'un relèvement du taux d'emploi, découlant peut-être de l'achèvement de la réforme en cours des retraites (encadré 2.1), suffirait presque. Mais le trou se creuserait fortement en cas de baisse de la durée du travail (c'est-à-dire si les heures ouvrées devaient

Encadré 2.1. **La réforme des retraites**

La réforme des retraites se réfère à un système théorique (non capitalisé) de cotisations définies, afin de garantir la viabilité financière du système national d'assurance et de relever l'âge effectif d'arrêt de l'activité. La date de cette dernière est flexible à partir de 62 ans, sur la base de la neutralité actuarielle à la marge. Les droits dépendent de la rémunération tout au long de la vie professionnelle (indexée sur le salaire moyen), le taux de cotisation étant de 18.1 % avec un plafond de 517 455 NOK; ils sont calculés en fonction de l'espérance de vie à la date de cessation d'activité. Le taux d'accumulation des droits a été calculé de façon à correspondre à un taux de remplacement, à partir de 67 ans, de 1.35 % par année d'activité en s'alignant sur l'espérance de vie observée en 2010, ce qui donne un taux de remplacement de 54 % du revenu constant pendant 40 ans. Les droits à pension sont indexés sur le salaire avant cessation d'activité, puis sur le salaire moins ¾ pour cent. On donnera aussi aux retraités la possibilité de travailler à temps plein ou à temps partiel sans réduction de leurs droits. Le nouveau système entre progressivement en vigueur, à raison de 10 % pour la cohorte de 1954 et de 90 % pour la cohorte de 1962. On estime que la réforme aura pour conséquence de ramener les charges de retraite de quelque 14 % du PIB continental à environ 11 % en 2050.

Le nouveau système de retraite anticipée (SRA) du secteur privé, examiné actuellement par le Parlement, couvre les personnes employées dans les entreprises adhérentes à l'âge de la cessation d'activité (à peu près la moitié du total). L'actuelle prestation SRA est transformée en un supplément à vie de la nouvelle pension de vieillesse du régime national d'assurance, avec les mêmes principes que ceux du nouveau régime national d'assurance : ajustement en fonction de l'espérance de vie, neutralité actuarielle à la marge, indexation sur la hausse des salaires jusqu'à la cessation d'activité et ensuite sur cette hausse diminuée de 0.75 %. L'entrée en application des droits SRA est également progressive. La réforme coûtera au total 95 milliards NOK (près de 6 % du PIB continental annuel courant) sur la période 2011-50 et pour la totalité des cohortes 1944-62.

diminuer de 16 %, conformément à la réduction tendancielle moyenne observée de 1990 à 2007). Les hypothèses sur l'efficacité des dépenses de santé et les standards des services publics sont également importantes pour déterminer dans quelle mesure les recettes futures seront inférieures aux charges, même si des facteurs autres que les politiques publiques pourraient permettre un vieillissement en meilleure santé.

Il ressort de ces simulations qu'une hausse du taux d'activité sera de la plus haute importance pour garantir la viabilité à long terme des finances publiques. Elle appelle des actions dans de nombreux domaines, dont l'achèvement de la réforme des retraites, la rationalisation de la protection sociale ainsi qu'une révision des systèmes de congé maladie et d'invalidité. Ces thèmes sont examinés successivement.

La réforme des retraites doit être rapidement menée à bien

La récente réforme des retraites du régime national d'assurance a constitué une mesure importante en vue d'encourager des départs plus tardifs du marché du travail (encadré 2.1). Après des années de préparation, elle a finalement été adoptée en 2009 et le passage au nouveau système débute en 2010. Toutefois, l'application des dispositions sur la flexibilité de l'âge de la retraite a été reportée à 2011. Pour achever la révision du système, certains points restent néanmoins à résoudre, qui concernent notamment le

dispositif de retraite anticipée et les pensions professionnelles dans le secteur public, ainsi que les pensions d'invalidité versées par le régime national d'assurance.

Dans le passé, le système de retraite anticipée du secteur privé (SRA) incitait fortement à cesser l'activité précocement. Un accord, conclu dans le cadre de la négociation des salaires de 2008, l'a transformé en supplément de revenu pour la plupart des personnes âgées de plus de 62 ans, ajusté actuariellement en fonction de l'âge effectif au moment du départ et indexé sur les salaires jusqu'à la date de celui-ci. L'État a accepté de financer un tiers du dispositif, le solde étant à la charge de l'employeur. Bien que la réforme du SRA soit censée rétablir l'incitation marginale à travailler, l'effet sur le revenu continuera probablement à réduire le taux d'activité des personnes de plus de 62 ans. En outre, lors des négociations de 2008 sur les salaires, le gouvernement a consenti deux concessions relativement coûteuses, afin de faciliter la transition pour les cohortes les plus âgées.

Il faudrait poursuivre la réforme des autres régimes de retraite, surtout dans le secteur public, faute de quoi il existe une forte incitation à prendre sa retraite entre 62 et 65 ans. Il est regrettable que, lors des négociations salariales de 2009, ni le régime des pensions professionnelles ni le dispositif de retraite anticipée n'ont été modifiés dans le sens des réformes du secteur privé (exception faite d'un ajustement au titre de la longévité et de la mise en place d'une indexation un peu plus limitée des prestations). Cela démontre clairement que les négociations salariales jouent de manière asymétrique au cours du cycle en ce qui concerne les concessions aux travailleurs (comme indiqué dans l'*Étude* de 2008, les concessions aux cohortes âgées ont été accordées dans le contexte d'un marché du travail extrêmement tendu). Aucun progrès n'a été fait en matière de réforme des pensions d'invalidité de la sécurité sociale. Une commission spéciale a fait un rapport en 2007 et un projet devrait être soumis au Parlement en 2010. La réforme du régime de pension de vieillesse des titulaires de pensions d'invalidité devrait intégrer les mêmes principes que la réforme des retraites du régime national d'assurance, notamment l'ajustement en fonction de la longévité et l'indexation des prestations. En outre, la réforme du régime de pension de vieillesse des titulaires de pensions d'invalidité devrait aller de pair avec une réforme plus générale des régimes d'invalidité, car seule une action dans ce domaine pourrait constituer une solution à long terme cohérente face à l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité. Toutefois, comme on le verra plus loin, il n'y a guère eu de progrès sur ce front. Enfin, on se penche aussi sur les retraites professionnelles du secteur privé et la commission chargée de la législation bancaire doit présenter un rapport au printemps 2010.

Au regard des normes de l'OCDE, les taux de remplacement nets dont bénéficient les retraités restent relativement élevés pour les travailleurs à bas revenu, tandis qu'ils sont inférieurs à la moyenne OCDE pour les revenus moyens et élevés (tableau 2.1). Cependant, par suite de la réforme des retraites, les taux de remplacement nets ont moins baissé en Norvège qu'ailleurs, même pour les travailleurs à revenu élevé (tableau 2.1). Ce facteur ainsi que l'élévation rapide du PIB par habitant pourraient induire encore un effet de revenu élevé, et donc réduire l'offre de main-d'œuvre sous l'effet d'une substitution des loisirs au travail. L'incidence définitive sur le bien-être social est mixte, mais une baisse de la durée du travail aggravera sûrement les tensions financières à longue échéance; en effet, bien que le système de retraite lui-même soit actuariellement neutre à la marge, une réduction du nombre d'heures ouvrées ampute d'autres recettes fiscales. Il est donc urgent de réformer les dispositifs qui continuent de décourager fortement la poursuite de l'activité professionnelle après 62 ans.

Tableau 2.1. **Le système norvégien de retraite avant et après la réforme du régime national d'assurance**

Rémunération individuelle :	Taux de remplacement brut						Taux de remplacement net					
	Avant la réforme			Après la réforme			Avant la réforme			Après la réforme		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Australie	46.2	23.1	15.4	67	41.6	33.1	55.3	30.4	21.8	80.2	53.1	41.8
Autriche	90	90	85.9	80.1	80.1	76.4	98.4	99.2	95.1	90.5	90.3	86.3
Belgique	54.8	40.4	31.4	58.1	42	32.5	74.2	62.1	50.6	78.7	63.7	51.7
République tchèque	72.1	45	32.9	79.2	49.7	36.4	86.7	58.1	44.6	95.3	64.1	49.4
Finlande	69.9	66.2	65.2	66.5	56.2	56.2	75.9	71.4	72.4	73.2	62.4	63.8
France	64.7	64.7	58.4	61.7	53.3	48.5	79.7	78.2	70.8	76.2	65.7	60.2
Allemagne	47.9	47.9	46.5	43	43	42.6	56.4	66.6	66.4	59.2	61.3	60.3
Hongrie	69.9	57.7	53.6	76.9	76.9	76.9	85.9	83.2	79.1	94.3	105.5	99.2
Italie	90	90	90	67.9	67.9	67.9	99.1	99.1	99.2	74.8	74.8	77.1
Japon	56.5	40.6	35.3	47.1	33.9	29.4	55.8	41	37	51.4	38.7	33.9
Corée	100	69.3	56	64.1	42.1	33.6	105.9	74.9	61.6	68.8	46.6	38.7
Mexique	72.5	72.5	72.5	55.3	36.1	34.5	73.4	76.5	83.2	56	38	39.6
Norvège	68.5	56.7	45.4	64.1	53.5	42	85.1	65.7	55.3	81.8	62.5	51.7
Nouvelle-Zélande	77.5	38.7	25.8	79.3	41.1	29	77.5	38.7	25.8	79.3	41.1	29
Pologne	81.2	62.9	56.8	61.2	61.2	61.2	97.1	76.9	69.7	74.4	74.9	75
Portugal	91.3	89.9	88.5	63.0	53.9	53.1	106.1	112	110.8	73.2	69.6	72
République slovaque	65	58.9	39.3	56.4	56.4	56.4	76.4	75.9	52.2	66.3	72.7	74.9
Suède	82.5	78.6	76.5	76.6	61.5	75.6	84.5	80.3	81.9	79.3	64.1	81.2
Turquie	107.6	107.6	107.6	86.9	86.9	86.9	150	154.4	157.9	121.2	124.7	127.1
Royaume-Uni	41.1	29.7	20.6	51	30.8	21.3	51.9	39.8	28.3	63.8	40.9	29.2
OCDE	72.5	61.5	55.2	65.3	53.4	49.7	83.8	74.2	68.2	76.9	65.7	62.1

Note : Le taux de remplacement est le rapport entre le montant de la pension et la rémunération finale (juste) avant la cessation d'activité. Selon les hypothèses de base, les travailleurs perçoivent le même pourcentage de la rémunération moyenne dans l'ensemble de l'économie pendant toute leur carrière. On définit le taux de remplacement brut comme le montant brut des droits à pension divisé par la rémunération brute avant la cessation d'activité. Il est indiqué ici pour 0.5, 1 et 1.5 fois le niveau moyen de rémunération correspondant au concept OCDE nouvellement défini du « salarié moyen ». On définit le taux de remplacement net comme le droit net à pension divisé par la rémunération nette avant cessation d'activité, en tenant compte de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale réglées par les personnes en activité et les retraités. Le tableau montre l'incidence des réformes des retraites dans les pays de l'OCDE, en comparant les taux de remplacement bruts (nets) d'une personne entrant sur le marché du travail avant la réforme à ceux d'une personne entrant après la réforme. Pour la Norvège, les taux de remplacement post réforme prennent en compte à la fois la réforme du système national d'assurance et le fait que les pensions privées sont devenues obligatoires. La moyenne OCDE est la moyenne arithmétique des 30 pays (sans pondération en fonction de la population).

Source : *Les pensions dans les pays de l'OCDE* (2009). Les données norvégiennes ont été fournies par les autorités nationales compte tenu d'une réforme approuvée après publication du rapport *Les pensions dans les pays de l'OCDE* de 2009.

La réorganisation administrative devrait permettre des économies d'échelle dans le système de protection sociale

La protection sociale est devenue une part rapidement croissante de la dépense publique, dont elle représente maintenant 40 %. En juillet 2009, on a créé la nouvelle administration de l'emploi et de l'action sociale en fusionnant le service public de l'emploi, l'assurance sociale nationale et l'administration locale de l'assistance sociale. Le système d'aide aux revenus est en cours de rationalisation : à l'avenir, les chômeurs, les malades, les handicapés et les personnes à revenu insuffisant pourront s'adresser à un guichet unique. L'application de la réforme au niveau central – c'est-à-dire la fusion des deux secteurs – a commencé en 2006, mais, à l'échelon local elle s'effectue plus lentement qu'on ne le pensait initialement. Tous les services de la nouvelle administration devant être opérationnels en 2010, il est prématuré de porter un jugement sur l'ensemble des conséquences. Le but stratégique de la réforme est d'augmenter la population active et de

diminuer le nombre de personnes recevant les différents types de prestations; le deuxième objectif est une plus grande efficacité, qui doit résulter d'une rationalisation des structures. L'une des grandes idées des réformateurs a été que l'on pourrait réaliser des économies d'échelle en fusionnant les organismes sectoriels et en développant des partenariats locaux. Mais deux facteurs jouent en sens contraire : d'abord, la fusion a rendu très complexe la nouvelle organisation; ensuite, à cause des fortes pressions exercées par les syndicats, tous les agents ont l'assurance de conserver leur emploi après la réforme.

La réforme des pensions d'invalidité pourrait être doublement bénéfique

La réforme des pensions attribuées aux handicapés/invalides aurait un effet doublement positif sur la situation à long terme des finances publiques : d'une part, elle permettrait des économies substantielles; d'autre part, elle ferait augmenter le taux d'activité et le nombre d'heures ouvrées, ce qui gonflerait les recettes fiscales. La Norvège consacre une proportion relativement élevée de ses ressources aux programmes en faveur des handicapés : à un peu moins de 3.2 % du PIB continental, la charge de ces pensions est plus élevée que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, tandis que le pourcentage de la population en âge de travailler considérée officiellement comme handicapé ou invalide (10 % environ) est le deuxième plus élevé de la zone OCDE. Cette situation tient probablement à la générosité des taux de remplacement et par le laxisme des critères d'éligibilité (OCDE, 2009a).

Il ressort de travaux récents de l'OCDE qu'en Norvège le pourcentage de bénéficiaires de pensions d'invalidité a augmenté de plus de 2 points pendant les deux dernières décennies, creusant encore l'écart vis-à-vis de la moyenne OCDE (en Norvège, plus de 10 % de la population en âge de travailler perçoivent une pension contre moins de 6 % dans la zone OCDE). Les politiques publiques ont une grande influence sur le nombre de pensionnés : plus les prestations au titre de handicaps et de maladies sont élevées, plus il y a de bénéficiaires (OCDE 2009a). En revanche, les programmes d'emploi et de rééducation tendent à en réduire le nombre¹. Depuis le début des années 90, la Norvège a bien progressé sur ces deux plans en diminuant les taux de remplacement et en facilitant l'intégration des handicapés au marché du travail. Pourtant, à peu près 1 % d'entre eux seulement sortent chaque année du système grâce à une rééducation réussie ou en recommençant à travailler; on peut en conclure qu'il faut faire plus pour les maintenir dans la population active. Un autre problème bien connu est la responsabilité quasi-exclusive donnée aux médecins de famille de contrôler la procédure d'admission au dispositif. C'est l'une des causes principales du taux exceptionnellement élevé d'octroi d'indemnisations – car il est difficile aux médecins de se montrer stricts quand ils sont trop « proches » des patients – et du très petit nombre de refus, sachant que les demandeurs rejetés faisant appel ont plus souvent gain de cause que dans les autres pays.

L'autre faiblesse du système tient au fait que l'admission en longue maladie soit la voie qui mène au régime d'invalidité. Les critères d'obtention d'un congé pour longue maladie sont relativement libéraux. En outre, les employeurs sont peu incités à décourager l'augmentation de l'indemnisation à ce titre, puisqu'ils ne contribuent que les 16 premiers jours.

Comme le recommandait la précédente *Étude* et le rapport de l'OCDE *Maladie, invalidité et travail* (2006), il faudrait limiter la possibilité d'obtenir une indemnisation au titre de la maladie et de l'invalidité, notamment en instaurant des contrôles fréquents de l'évaluation initiale faite par le médecin généraliste et des renouvellements; ces contrôles

devraient être effectués par des médecins rattachés au système de sécurité sociale; les employeurs devraient cofinancer les prestations longue maladie et invalidité; enfin, il conviendrait d'envisager une baisse de l'indemnisation des affections de longue durée.

Réduire le taux de remplacement assuré par les pensions d'invalidité aura probablement une incidence sur le nombre de bénéficiaires. Mais il est à prévoir que cette mesure entraîne aussi une augmentation de la pauvreté parmi les pensionnés, qui seront peut-être incités à rejoindre d'autres dispositifs de protection sociale. À moyen et long terme, deux types d'actions supplémentaires s'imposent. Tout d'abord, il faut mettre en place des politiques de prévention qui réduiraient l'éventualité de devenir dépendant d'une pension d'invalidité. Comme les handicapés sont moins qualifiés que la moyenne, des mesures relevant de l'éducation (enseignement obligatoire et formation des adultes) seraient les plus appropriées en ce domaine. Les prestations au titre de la réadaptation médicale et professionnelle et la prestation d'invalidité temporaire seront confondues en une nouvelle prestation à compter de mars 2010. Cette disposition est susceptible de favoriser la reprise d'activité.

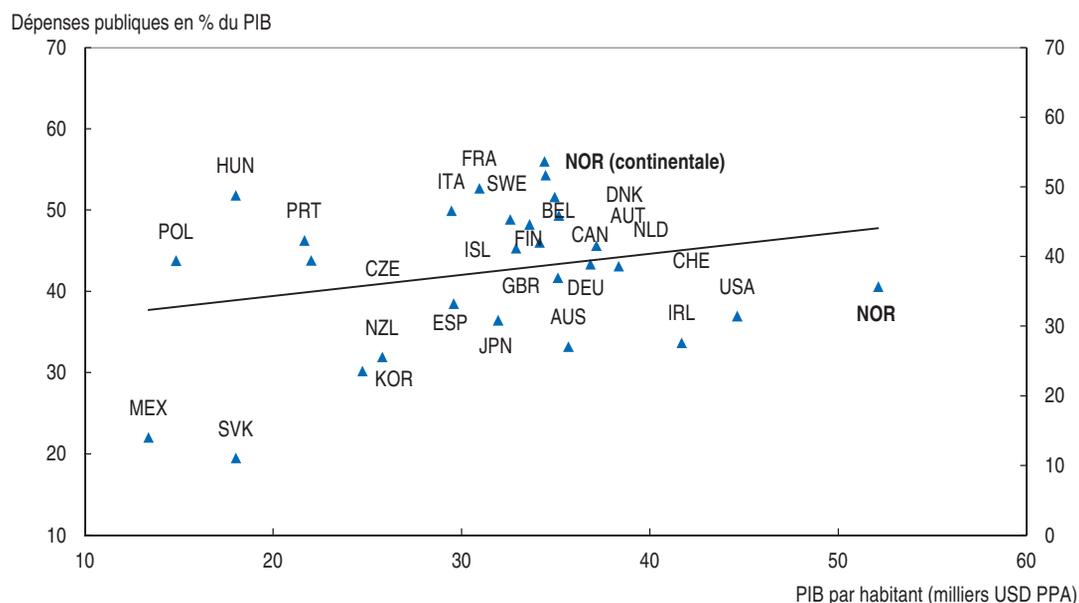
Améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Dans le secteur public, qui emploie beaucoup de main-d'œuvre, la productivité peut augmenter

À quelque 40 % du PIB, les dépenses publiques de la Norvège sont proches de la moyenne internationale; mais elles la dépassent si on les mesure par rapport au PIB continental, qui est un meilleur indicateur du niveau de vie actuel des Norvégiens (graphique 2.3). Relativement à la tendance générale observée dans l'OCDE, la composition des dépenses de l'ensemble des administrations révèle que la Norvège donne plus de place que la moyenne aux dépenses de protection sociale, de santé et d'éducation. La production de services de l'État (qui correspond *grosso modo* aux dépenses totales des administrations à l'exclusion des intérêts de la dette, des investissements et des transferts) représente 27.5 % du PIB continental contre une moyenne de l'ordre de 20 % dans la zone OCDE.

Les prestations de services publics peuvent prendre trois formes : i) une forme directe par la voie d'agents publics; ii) la sous-traitance à des intermédiaires du secteur privé; iii) le remboursement à des agents privés de dépenses effectuées pour l'obtention de ces services. La dernière catégorie comprend, par exemple, le remboursement de frais réglés à des médecins ou à des pharmaciens privés; elle concerne surtout les charges de santé, de logement, de transport et d'éducation. L'efficacité est souvent meilleure quand le secteur privé intervient dans la prestation de services, en raison d'une structure différente des incitations. Or, la Norvège est relativement sous-développée sur ce plan : 40 % seulement des services publics sont fournis par le secteur privé, au lieu d'une moyenne de quelque 50 % dans la zone OCDE (tableau 2.2).

Il est difficile de chiffrer les économies provenant des gains d'efficience qui pourraient être réalisés si la Norvège portait la prestation privée de services publics à la moyenne internationale. Il semble que les coûts salariaux unitaires soient relativement bas dans les administrations norvégiennes : ils représentent 95 % des coûts salariaux du secteur privé, alors que le ratio va jusqu'à 130 % dans certains pays de l'OCDE (Pilichowski et Turkisch, 2008). Dans les pays comme la Norvège et la Suède, où l'emploi public est important, les coûts salariaux par agent public sont généralement assez similaires à ceux du secteur privé, voire inférieurs. C'est peut-être parce que la fonction publique est plus qualifiée dans

Graphique 2.3. **La Norvège consacre une grande part du PIB continental à la dépense publique, 2008**

Source : Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808642038213>

Tableau 2.2. **Production et emploi des administrations**

	Norvège		% total	Moyenne OCDE	
	% PIB			% PIB	% total
	Total	Continent			
Production des administrations, dont :	20.9	27.6		19.9	
Rémunérations	12.4	16.4	59.4	10.6	52.6
Sous-traitance	6.4	8.5	30.7	6.3	31.1
Prestations fournies par le secteur privé	2.1	2.7	9.9	3.3	16.3
ID, Inv & transferts	21.3	28.1		42.7	
Dépenses totales des administrations	42.2	55.7		42.7	
Emploi public (en % de la population active)	29.0			15.0	
Coûts salariaux unitaires (ratio public/privé)	1.0			0.9 à 1.3	

Source : Pilichowski et Turkisch (2008).

les pays dont le secteur administratif est de dimension plus modeste, et *vice versa*, bien que les données norvégiennes sur les qualifications relatives de la population active ne corroborent pas ce point. Les administrations emploient près de 30 % de la population active norvégienne, comparativement à une proportion médiane (et moyenne) de l'ordre de 15 % dans la zone OCDE; pourtant, la charge des rémunérations publiques, qui représente 16½ pour cent du PIB continental, dépasse seulement de 5 points environ la moyenne OCDE (OCDE 2009). En outre, cette situation semble bien établie, car la proportion de la population active employée par l'État est assez stable depuis 1995 (comme dans beaucoup de pays de l'OCDE), sauf en 2007; les administrations continuent à assurer un peu moins d'un tiers de la croissance de l'emploi total. On ne peut tirer de conclusion directe sur l'efficacité relative du secteur des administrations en Norvège des données de valeur ajoutée figurant dans les comptes nationaux (qui, pour le secteur des

administrations, mesurent surtout des intrants); mais les données relatives à la production des administrations, là où elles peuvent être calculées, laissent à penser que, si sa part dans la valeur ajoutée est modeste, c'est peut-être du fait d'une faible productivité marginale de la fonction publique ainsi que de bas coûts salariaux relatifs.

L'une des explications principales de la dimension importante du secteur des administrations en Norvège est l'obligation de fournir les mêmes services dans tout le pays, y compris dans les régions peu peuplées. Pour attirer des familles dans les zones les plus éloignées et les y maintenir, l'État central impose aux communes des règles et des normes assez exigeantes en matière de prestation des services publics de base. On ne dispose pas d'une estimation exhaustive du coût des politiques régionales, mais il est probablement substantiel. L'administration publique assure près de la moitié de l'emploi total dans la partie septentrionale du pays, contre 32 % globalement.

Toutefois, on trouve dans une large gamme d'activités administratives des signes tangibles d'inefficience de l'organisation qui ne peuvent être simplement imputés à la géographie. Des réformes significatives ont été appliquées aux fonctions de l'État central au vu de possibilités manifestes d'amélioration de la productivité par rapport aux meilleures pratiques internationales et en raison de variations marquées de l'efficience dans le pays; elles ont souvent visé à réaliser des économies d'échelle dans les secteurs de la police (2005), de l'inspection du travail (2006), de la justice (2008), de la défense (2008) et de l'administration fiscale (2009). Les performances comparées des sociétés d'exploitation des péages routiers donnent un exemple des différences d'efficience qui subsistent en Norvège, faute de tirer parti des économies d'échelle (Odeck 2008). L'efficience est supérieure dans les grandes sociétés et dans celles qui introduisent rapidement de nouvelles technologies, ce qui laisse penser que des fusions pourraient permettre des économies d'échelle.

Pour mieux évaluer la productivité du secteur public, il faudrait recueillir des indicateurs de performance. Le gouvernement a entrepris de le faire dans plusieurs domaines : l'administration de l'État central; les universités et les écoles supérieures; les services de santé spécialisés; la protection de l'enfance; les douanes et les droits d'accise; la police et le parquet; les transports et communications; les établissements correctionnels (encadré 2.2).

Encadré 2.2. **L'application des meilleures pratiques dans le secteur public**

Réforme de l'administration publique : plus de responsabilisation

Les agences sont un mode d'organisation très important de l'État central norvégien. Celles qui sont extérieures aux ministères emploient la plus grande partie de la fonction publique. En 2003, les ministères ne comptaient qu'un petit nombre de fonctionnaires (3 900 environ). En revanche, quelque 120 000 (en englobant les échelons régionaux et locaux) travaillaient dans les directions et les agences centrales, les autres organismes publics ordinaires, les agences à compétence élargie et les entreprises d'État.

Depuis une quinzaine d'années, l'administration centrale est engagée dans un processus de délégation structurelle et le modèle de l'agence indépendante se diversifie (Christensen et Læg Reid 2009). Cette évolution qui s'inspire notamment des idées de la Nouvelle gestion publique, fait aussi partie de l'adaptation de la Norvège à l'UE et au marché interne. Le modèle conjugue une indépendance accrue des agences, qui ont notamment la maîtrise de la gestion des ressources humaines, avec une organisation plus spécialisée, de sorte que la répartition des rôles et des fonctions entre elles soit plus différenciée et élimine les doubles emplois.

Encadré 2.2. **L'application des meilleures pratiques dans le secteur public** (suite)

La multiplication des techniques de gestion, avec, par exemple, le management axé sur les performances, l'audit et les instruments de mesure de la qualité, s'explique de plusieurs façons; on peut y voir une réaction à l'exigence politique d'une plus grande responsabilité des prestataires de services publics, colla résultante d'un souci accru de l'efficacité et de la qualité de ces services ainsi que le signe d'une détermination politique de faire face aux contraintes budgétaires. La Norvège est particulièrement en avance pour l'information sur les performances (rapports annuels, documents budgétaires, plans opérationnels et stratégiques) ainsi que pour la gestion par objectifs et résultats (MBOR). Le concept de MBOR a été mis en pratique au moyen de trois actions lancées à partir de 1990 : la programmation des activités, la réforme du budget et celle des rémunérations, toutes étant désormais intégrées à la réglementation financière applicable aux administrations (Laegrid *et al.*, 2006). À cette occasion, la Norvège a mis au point un système de budgétisation en fonction des performances à l'échelle de l'ensemble des administrations. Les objectifs de performance font partie de la procédure et servent à l'élaboration du budget de l'exécutif. Chaque ministère et chaque agence reçoivent une dotation globale, à la fois pour les rémunérations et pour les dépenses de fonctionnement; les reports de crédits sont plafonnés à 5 % du total.

Suivi des performances

La Norvège est aussi relativement avancée sur le plan du contact avec les clients et de la transparence. Le ministère de la Réforme administrative a lancé une nouvelle enquête nationale auprès des citoyens pour recueillir des informations systématiques et périodiques sur le degré de satisfaction à l'égard des services publics. Le but est de faire progresser la qualité et l'efficacité de ces derniers. Parallèlement, on a institué StatRes, un système d'élaboration et de diffusion de statistiques, dont l'objectif est de faire apparaître la quantité de ressources utilisée par l'État ainsi que les activités et les services obtenus. Le résultat final prend la forme d'indicateurs de performance. Le rapport entre la production et les intrants indique la productivité. De même, le système KOSTRA donne des statistiques et des indicateurs sur les collectivités locales. Le ministère de l'Administration publique et de la Réforme s'appuiera sur les données de StatRes pour évaluer l'efficacité du secteur public dans tous les secteurs où on juge possible de la mesurer : la gestion de l'État central, les universités et les écoles supérieures, les services de santé spécialisés, la protection de l'enfance, les douanes et les droits d'accise, la police et le parquet, les transports et les communications, les établissements correctionnels.

Analyses d'impact de la réglementation

Les *Enquêtes sur les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation*, réalisées en 2005 et 2008 par l'OCDE, ont mis en lumière les pratiques de gouvernance les plus importantes pour améliorer la qualité réglementaire dans les pays membres; ce sont : l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), qui apprécie les avantages et les inconvénients de nouvelles règles; la surveillance institutionnelle de la qualité réglementaire; les projets visant à réduire les coûts que les activités administratives font supporter aux entreprises et aux citoyens. Le gouvernement norvégien a formulé des « Instructions applicables aux études et rapports officiels », en vertu desquelles ces documents doivent inclure une évaluation des conséquences. Mais les ministères ne respectent pas toujours ces obligations. Dans le passé, l'OCDE a signalé les possibilités d'amélioration qui existent dans ce domaine (OCDE, 2003) et la Norvège a donné suite aux conclusions du rapport en question. En 2004, un groupe de travail a fait des recommandations et des mesures ont été prises, dont la mise en place en 2005 d'un panel chargé d'aider les ministères à effectuer des analyses d'impact. Après un examen de son efficacité effectué en 2007, le panel, devenu permanent, s'est réuni pour la première fois en août 2009.

Les pratiques de gestion s'améliorent

L'État norvégien a offert de plus en plus d'incitations à augmenter l'efficacité, en accord avec les meilleures pratiques internationales (OCDE, 2009) (encadré 2.2). La gestion des ressources humaines est largement déléguée aux ministères et aux responsables en charge des dépenses, le recrutement est ouvert et on lie davantage la rémunération à la performance que dans la moyenne des pays de l'OCDE (OCDE, 2009b). L'introduction de la gestion axée sur les performances a concentré l'attention sur les résultats et semble généralement avoir amélioré l'efficacité. La Norvège a aussi pris des mesures pour développer le contrôle public des activités de l'État et alléger les effets de la réglementation sur le secteur privé. Il est obligatoire de procéder à une évaluation de l'incidence de toute nouvelle règle sur le budget, les petites entreprises, les régions, le secteur public et l'égalité des sexes, même si elle ne doit pas toujours être quantitative.

Les relations entre l'administration centrale et les collectivités locales doivent être repensées

Dans les collectivités locales, principales gestionnaires de l'éducation et de la santé, les effectifs ont augmenté rapidement

En Norvège, l'emploi public est décentralisé, près des deux tiers de la fonction publique travaillant à l'échelon local (comtés et communes). Parallèlement, l'administration centrale joue un plus grand rôle dans la détermination des recettes fiscales que dans la plupart des autres pays de l'OCDE : près de 90 % des rentrées totales proviennent d'impôts qui sont fixés au niveau de l'administration centrale, même si tous les impôts autres que les taxes pétrolières sont collectés par les communes. Le système de financement des collectivités locales a pour objet de compenser les différences entre revenus et charges selon les circonscriptions administratives, tout en prévoyant des aides spécifiques en faveur des régions éloignées. En même temps, fixer les impôts au niveau central présente l'avantage de tenir compte de la situation macroéconomique et des incitations en faveur du marché du travail. Toutefois, la séparation des responsabilités de dépenser et de prélever donne lieu à des problèmes bien connus de rapports mandant-mandataire, qui peuvent être préjudiciables à l'efficacité de la répartition et au contrôle budgétaire global; en effet, les collectivités locales font échec aux priorités centrales en consacrant les aides à leurs propres programmes, ce qui oblige ensuite le pouvoir central à réviser ses engagements initiaux en augmentant les financements. Entre 1986 et 2000, on a observé une tendance générale à affecter les fonds, afin de mieux garantir l'application des priorités définies au niveau central sans « détournement » au profit d'autres services (Borge, 2009 et encadré 2.3). Les nouveaux mécanismes ont quelque peu réduit les tensions politiques entre les différents échelons publics, parfois peut-être au prix d'une diminution des innovations et des initiatives locales. Toutefois, si l'on en juge par la forte progression des emplois communaux depuis 2006, il est plus facile d'accroître les dépenses locales que de les réduire.

Pour faciliter les regroupements de communes (qui continuent toutefois de se faire à titre volontaire, et ne reflètent pas une politique publique explicite), le gouvernement finance 50 % des travaux préparatoires et rembourse 40 à 60 % des charges administratives liées à ces opérations. Les communes fusionnées conservent le montant antérieur de subventions pendant 10 ans, ce qui réduit la désincitation au regroupement inhérente à un système d'aide qui comporte une importante composante fixe, indépendante de la taille de la commune. Il y a pourtant eu très peu de regroupements pendant la décennie écoulée, en

Encadré 2.3. Renforcement du contrôle des dépenses communales

Des facteurs relevant de l'économie politique compliquent la maîtrise des budgets locaux

Selon la plupart des études d'économie politique, les résultats en matière de déficit et de dépenses dépendent beaucoup des institutions de gouvernance; les systèmes qui aboutissent à des gouvernements divisés ou minoritaires ont notamment une propension au déficit et/ou à la dépense. Ainsi, des données en coupe transversale montrent une corrélation entre les déficits des communes norvégiennes et la multiplicité des partis politiques à l'échelon local (Borge, 2004)*. Des séries temporelles et des données en coupe transversale laissent penser que la puissance politique, mesurée par la stabilité du gouvernement et par la présence d'un petit nombre de partis au Parlement, freine la croissance du secteur public dans la mesure où – par exemple – elle limite le nombre de postes d'enseignants, tandis que ce nombre et le niveau de rémunération dépendent de la nature du parti au pouvoir (Falch et Rattsø, 1998). Il a été démontré que l'efficacité pédagogique du premier cycle de l'enseignement secondaire était conditionnée par le nombre de partis et l'appartenance politique de la collectivité locale (Borge et Naper, 2005). On s'aperçoit aussi que les divisions politiques sont préjudiciables à l'efficacité en termes de coûts des soins à long terme (Kalseth, 2003).

Le système des subventions a suscité des tensions entre l'administration centrale et les collectivités locales...

Dans sa recherche d'une amélioration de la répartition et de la maîtrise des dépenses locales, la Norvège a connu des phases de décentralisation et de recentralisation partielle. La création, en 1986, du système des subventions globales visait à rendre plus équitable l'allocation des ressources entre les collectivités, à renforcer la démocratie locale et à accroître l'efficacité. Jusqu'en 1994, l'administration centrale a recouru à des subventions sectorielles en bloc pour indiquer ses priorités stratégiques (comme l'éducation, la santé, etc.), tout en laissant les collectivités locales les dépenser à leur guise. Ces dernières pouvaient ignorer les indications données sur l'usage à faire des fonds et leur propension à ignorer les priorités fixées par l'administration centrale a conduit à une augmentation progressive des subventions affectées (Borge, 2009). Toutefois, quand une collectivité locale a deux sources de recettes – les impôts locaux et les subventions – celles qui sont affectées peuvent encore être détournées en partie à d'autres usages; en effet, la collectivité locale remplace les subsides par ses propres fonds et les dépense pour d'autres programmes.

... d'où la nécessité de moyens plus efficaces pour faire appliquer localement les priorités centrales

Une affectation efficace des subventions devrait influencer sur les prix relatifs, à condition d'exiger un effort financier équivalent. Des subventions de contrepartie à montant illimité favorisent davantage la réalisation des priorités de l'administration centrale que les subventions, car les collectivités locales sont financièrement incitées à répondre aux souhaits de l'État. Pourtant, les subventions de contrepartie n'assurent pas la concordance des priorités centrales et locales. À partir de la fin des années 1990, on a majoré une subvention de ce type destinée à la garde des enfants pour en étendre le champ d'application et réduire les frais à la charge des utilisateurs; or, l'incidence effective sur ces deux plans a été modeste et l'augmentation des dépenses consacrées à cet objet a été bien moindre que celle de la subvention.

Encadré 2.3. Renforcement du contrôle des dépenses communales (suite)

Dans sa recherche de moyens plus efficaces de faire appliquer ses priorités, l'administration centrale a utilisé récemment ce que l'on appelle des plans d'action pour développer l'offre de certains services. Dans ce cas, les subventions de contrepartie sont temporaires et ne s'appliquent qu'aux charges supplémentaires. On recourt aux plans d'action pour la prise en charge des personnes âgées, les écoles et la garde des enfants, entre autres. Mais même ces mécanismes rencontrent des difficultés, car ils défavorisent les communes qui ont déjà développé le service en question et risquent d'encourager les autres à différer ces dépenses en attendant de bénéficier du dispositif (Borge, 2009).

* L'analyse statistique d'une grande quantité de données de panel portant sur les collectivités locales norvégiennes révèle que les divisions partisans ont un effet très robuste sur les déficits budgétaires. Des données d'enquête relatives aux préférences du personnel politique en matière de dépenses montrent qu'une multiplicité de partis favorise une tendance collective à la prodigalité. Borge et Tovmo (2007) constatent aussi que de fortes divisions partisans vont de pair avec des comportements moins soucieux de l'avenir dans les collectivités locales. Borge et al. (2007) se servent d'une mesure de la production agrégée basée sur des indicateurs de production de plusieurs catégories de services, conçue par la Commission consultative norvégienne sur les finances locales (*Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, TBU); ils constatent qu'un indice Herfindahl mesurant la puissance politique en fonction du nombre de partis a l'effet le plus constant et montrent qu'une direction politique forte contribue à une efficacité supérieure. Une participation démocratique élevée a le même résultat, ce qui est conforme aux conclusions des études économiques internationales.

dépît du fait que beaucoup de communes sont trop petites et que nombre d'entre elles voient leur population diminuer. Pour profiter d'économies d'échelle, elles coopèrent souvent dans des secteurs comme l'évacuation des eaux usées, l'approvisionnement en eau et l'audit ainsi que dans le domaine de l'énergie (en possédant en commun des centrales électriques). Mais la coopération est limitée dans les principales catégories de charges publiques, ce qui s'explique en partie par l'absence de mécanismes de péréquation appropriés entre les circonscriptions administratives, et en partie par l'importance attachée à la distance et à la durée des trajets. On en a l'illustration avec l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire. Chaque commune est tenue d'assurer la scolarisation de tous les enfants qui y résident dans l'établissement le plus proche de leur domicile, mais elle n'est pas incitée à accepter les élèves non résidents, car le système de subvention de l'administration centrale ne lui donne pas droit à un dédommagement correspondant. Les communes peuvent conclure des accords bilatéraux, mais elles le font rarement. L'absence d'incitations financières idoines fait obstacle à un emploi efficient des capacités existantes.

Les réformes visant à améliorer le capital humain doivent se poursuivre**On peut accroître le rendement de la dépense publique dans l'enseignement primaire et secondaire**

La précédente Étude était axée sur les performances de l'enseignement primaire et secondaire, et analysait les causes possibles du rendement assez faible de la dépense publique dans ce domaine (OCDE, 2008b; Boarini, 2009). En Norvège, le secteur public est presque le seul prestataire de services éducatifs et l'État consacre 6¼ % du PIB à l'enseignement primaire et secondaire, ce qui se compare à quelque 5 % dans l'ensemble de l'OCDE (ce chiffre s'élève à presque 6 % quand on inclut l'enseignement privé). Dans le primaire et le secondaire, la dépense par élève dépasse d'à peu près 40 % ce que l'on constate dans la zone OCDE. Pourtant, les enquêtes internationales d'évaluation révèlent

que les élèves norvégiens obtiennent des résultats assez modestes dans diverses matières fondamentales. Les résultats du système éducatif, mesurés par les scores du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), avoisinent la moyenne OCDE. La médiocrité des performances est aussi à l'origine de la proportion élevée d'élèves obtenant de faibles résultats terminaux. Enfin, la Norvège connaît un problème de renonciation à la scolarité au-delà de l'âge de 16 ans : le taux des abandons est deux fois plus élevé que dans les autres pays nordiques et, à près de 21 %, il est supérieur à la moyenne OCDE, qui est proche de 18 % (OCDE 2008a).

La conjonction de dépenses relativement élevées et de résultats seulement modérés pourrait indiquer soit que l'on consacre trop de ressources à l'enseignement, soit qu'il serait possible de les utiliser plus efficacement. Sutherland *et al.* (2007) estiment que les économies potentielles dans l'enseignement obligatoire représentent plus de 1 % du PIB, sachant que la Norvège emploie les intrants de la façon la moins efficace de la zone OCDE et affecte à cette activité une proportion substantielle de son PIB.

Il s'agit bien sûr d'estimations à caractère d'illustration. PISA ne donne qu'une photographie des résultats du système éducatif à un certain moment et d'un point de vue académique particulier. D'autres enquêtes internationales aboutissent à des conclusions moins tranchées sur les résultats des élèves norvégiens, mais elles indiquent généralement une performance relativement médiocre (OCDE 2008b). Il y a donc vraiment lieu de se préoccuper que de vastes ressources ne soient pas utilisées efficacement dans l'enseignement. Cette situation a motivé une série d'initiatives, à savoir : l'institution d'un nouveau programme qui a défini clairement des objectifs de compétence (il s'agit de la réforme en faveur de la promotion des connaissances, lancée en 2006); des mesures visant à développer l'évaluation des performances et la responsabilité locale (Livre blanc de juin 2008 sur la qualité de l'éducation) ainsi qu'à améliorer la qualification moyenne des enseignants norvégiens (Livre blanc de février 2009 sur la formation des enseignants).

On met l'accent sur l'amélioration des résultats, et non sur la réduction des dépenses, conformément à la priorité traditionnelle de la Norvège en faveur d'un système éducatif ambitieux et intégrateur. L'idée selon laquelle l'augmentation des ressources permet de faire progresser les résultats continue à dominer, bien qu'elle soit maintenant très contestée par les études empiriques (voir Hanushek, 2007 pour un aperçu général). C'est ainsi qu'en Norvège le rapport entre le nombre d'élèves et d'enseignants est le plus bas des pays de l'OCDE. De plus, à politiques inchangées, les charges pourraient encore augmenter, conformément à l'objectif de dégager plus de moyens pour l'enseignement en réaction aux performances insatisfaisantes en lecture et en mathématiques, mais aussi pour un accroissement du nombre d'heures de cours.

La Norvège a préféré maintenir le nombre d'emplois dans le secteur de l'éducation plutôt que d'attirer et de sélectionner avec soin le personnel enseignant (voir l'Étude précédente, 2008b). Ce choix, coûteux sur le plan de l'efficacité, devrait être reconsidéré (Boarini et Lüdemann, 2009). La précédente Étude soutenait qu'il vaudrait mieux instaurer des politiques fondées sur le mérite pour gérer le personnel enseignant actuel, au lieu de pratiquer un relèvement général des rémunérations. Les dispositifs basés sur le mérite ont certes des avantages et des inconvénients, mais on y voit de plus en plus un moyen efficace de faire progresser les performances du système éducatif. En outre, il devrait être possible d'élever encore la qualité des enseignants actuels de deux façons : d'abord en redéployant des ressources en faveur des formations donnant une accréditation officielle et au

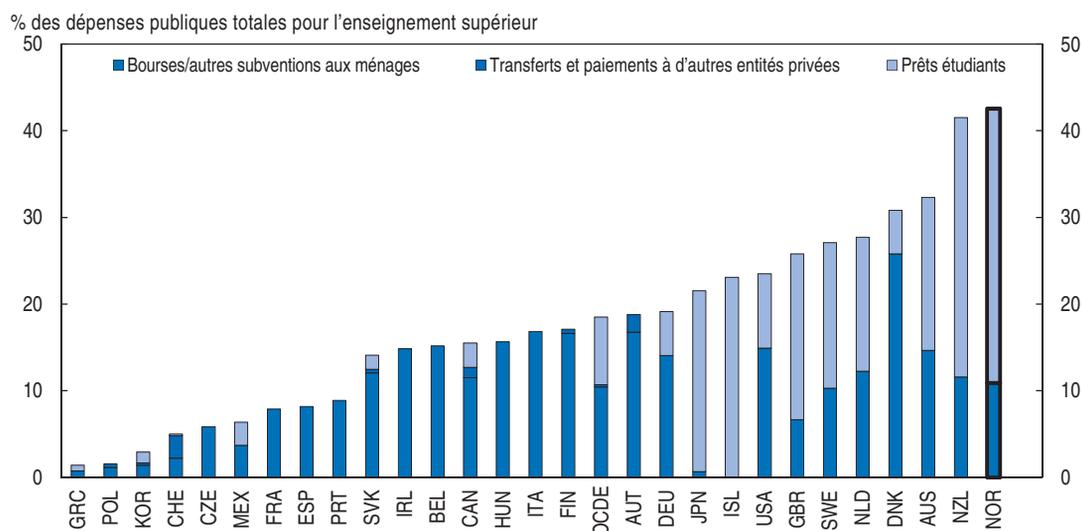
détriment des modules informels; ensuite, en remplaçant les projets généraux destinés aux établissements médiocres par des projets conditionnés par les résultats et axés sur une restructuration effective. Le gouvernement a pris certaines mesures pour relever le niveau des nouveaux enseignants en durcissant les conditions d'accès au cursus de formation.

La petite dimension des écoles est l'une des principales causes de l'inefficience relative de l'enseignement au sein des économies de l'OCDE (Sutherland et Price, 2007). S'agissant de la Norvège, Bonesronning et al. (2008) arrivent à la conclusion qu'en faisant passer le nombre moyen d'élèves de 200 actuellement à 400, on ferait baisser les coûts de 5 à 6 %. Une plus grande concentration des établissements d'éducation se heurte à un certain nombre d'obstacles, dont la plupart tiennent à la géographie. En Norvège, les structures scolaires relèvent de la responsabilité des collectivités locales, qui ont le droit de décider ce qui convient le mieux à la commune ou à la région. Pour sa part, le gouvernement a déclaré qu'il souhaitait favoriser la décentralisation du système scolaire; cet engagement signifie que la priorité est d'éviter que les enfants doivent effectuer un long parcours pour se rendre à l'école. C'est pourquoi la recommandation que formulait la précédente *Étude* de réduire le nombre d'établissements, afin de dégager des ressources pour une amélioration qualitative, n'a pas été suivie. Néanmoins, une coopération accrue permettrait de réaliser des gains d'efficience. Bien que l'administration centrale ne puisse obliger les collectivités locales à fusionner des classes ou des écoles, les considérations financières devraient influencer de plus en plus sur la densité scolaire et elles le font effectivement. Les statistiques indiquent que le nombre de petites écoles diminue en Norvège. C'est peut-être la preuve que les collectivités locales elles-mêmes trouvent des moyens de minimiser les coûts en modifiant la structure des établissements; mais il conviendrait d'encourager cette tendance par des incitations financières appropriées. Étant donné que les accords bilatéraux entre communes sur les transferts compensatoires aux municipalités qui acceptent des enfants n'habitant pas sur leur territoire ont été rares jusqu'ici, il faudrait peut-être que ces transferts soient financés à l'échelon central. Pour éviter que cela n'entraîne une hausse des dépenses totales, les dotations aux communes devraient être ajustées de manière à tenir compte de ces transferts compensatoires. Ceux-ci devraient être soigneusement définis de façon à correspondre au coût effectif supporté par les communes pour instruire des enfants n'habitant pas sur leur territoire.

On pourrait améliorer les performances de l'enseignement supérieur

La Norvège consacre des ressources relativement importantes à l'enseignement supérieur. Celui-ci dépend à 96 % de financements publics et les ressources budgétaires qui y sont affectées s'élèvent à 2.1 % du PIB, contre une moyenne OCDE de 1.3 %². La différence est due largement à la gratuité et à l'aide dispensée aux étudiants sous forme de subventions et de prêts, qui représente le double de l'effort consenti par les pays de l'OCDE dans leur ensemble (graphique 2.4). Certes, cette politique s'inscrit dans le contexte d'une hiérarchie relativement resserrée des salaires, laquelle réduit l'incitation à investir individuellement dans l'éducation. Mais, comme un tiers des personnes qui touchent les aides publiques auraient les moyens de financer leurs études, le résultat est discutable sur le plan de l'équité. En revanche, l'enseignement primaire n'est pas gratuit. C'est le contraire de ce qu'impliqueraient les externalités publiques que l'on associe habituellement à ces deux types d'éducation. Un système bien pensé de paiement des frais d'inscription dans l'enseignement supérieur présenterait plusieurs avantages : progrès de l'équité, réduction de l'excès de demande pour ce type de formation, libération de ressources pour des usages à

Graphique 2.4. Les subventions et prêts aux étudiants de l'enseignement supérieur sont élevés au regard des normes de l'OCDE, 2007



Source : OCDE Regards sur l'éducation 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808656256853>

rendement social supérieur et incitations données aux institutions d'enseignement supérieur pour concevoir des programmes plus conformes aux besoins économiques du pays. Cependant, le droit à la gratuité de l'enseignement est actuellement inscrit dans la législation.

S'agissant de la quantité d'étudiants qu'il forme, certains ont reproché au système de ne pas utiliser au mieux l'argent public. Le rapport entre le nombre d'étudiants et d'enseignants est relativement bas (11.9 contre une moyenne OCDE de 14.9) et la dépense par étudiant est supérieure de plus d'un tiers à la moyenne OCDE. La petite taille des établissements oblige à recruter et à conserver des personnes chargées d'enseigner des sujets spécialisés, alors que, dans une grande université, cela serait fait par les professeurs d'autres départements. Comme dans le cas des écoles, cette inefficacité apparente est partiellement imputable à la dispersion géographique de la Norvège. Il n'est pas évident que les diplômés en provenance d'établissements de dimension réduite et géographiquement dispersés obtiennent de moins bons résultats; néanmoins, des données tangibles montrent que c'est le cas dans certains, tels que ceux qui forment les enseignants. Les arguments en faveur d'une fermeture d'universités petites et coûteuses sont encore plus forts que pour les écoles primaires et secondaires; en effet, l'enseignement supérieur n'est pas un droit fondamental et on devrait encourager la mobilité des étudiants dans l'ensemble du pays, afin de maximiser la performance à long terme du marché du travail.

Sur le plan de la production, la Norvège obtient d'assez bons résultats en matière de ratios d'obtention de diplômes, mais elle est moins bien placée pour les taux d'achèvement des études et pour leur durée moyenne. Des mesures ont été prises dans le but d'inciter davantage les étudiants comme les institutions à réduire les taux d'abandon et à abréger la durée totale de la formation. La part des subventions au sein de l'aide totale accordée (le maximum étant de 40 % de subventions avec 60 % de prêts) dépend de la progression de l'étudiant et elles sont octroyées au terme des cursus. Toutefois, le coût d'opportunité d'une prolongation des études supérieures demeure très bas, surtout quand le marché du travail est mal orienté.

Pour mesurer l'efficacité des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur, il faut aussi pondérer les produits enseignement et recherche; l'exercice est rendu difficile par l'absence de références internationalement reconnues pour le produit enseignement et par les problèmes qui se posent pour rapprocher les fonds des produits. Traditionnellement, la répartition des crédits se faisait largement en fonction du nombre d'étudiants gérés; les universités recevaient de l'administration centrale une subvention globale qui était basée, jusqu'en 2002, sur les coûts historiques, la capacité d'admission et les coûts unitaires standard par discipline. Ce mode de financement, qui défavorisait les études scientifiques, a contribué au recul du nombre d'inscriptions dans ces disciplines. À la suite du rapport établi en 2000 par la Commission Mjøs, la Norvège a institué en 2002 un nouveau modèle de financement de l'enseignement supérieur axé sur les performances. L'objectif était d'obtenir une amélioration des résultats pédagogiques, mesurée par les crédits et les échanges d'étudiants avec des établissements étrangers, ainsi qu'un progrès de la recherche, mesuré par les publications³. Les conséquences du nouveau système ont été récemment examinées, et les résultats sont satisfaisants⁴. La publication de rapports d'évaluation et des réponses des institutions devrait être bénéfique, mais elle a été critiquée en raison de l'absence de données fiables sur les résultats de l'enseignement. Pour que le système soit pleinement efficace, il faudrait obliger les institutions à diffuser (et pas simplement à adresser au ministère) un ensemble d'indicateurs de performance de même nature, parmi lesquels les taux d'achèvement des cycles d'étude et leur durée moyenne. Dans l'ensemble, toutefois, la responsabilisation accrue du système universitaire induite par le modèle de financement en fonction des performances semble avoir amélioré la qualité de l'enseignement supérieur (rapport Econ Poyri). Ce modèle de financement pourrait aussi avoir comme conséquence imprévue une concentration croissante des fonds dans les plus grandes institutions, ce qui serait plutôt de nature à améliorer l'efficience⁵.

Le principal défi pour l'avenir est de rendre le système plus réactif aux besoins de la société et de l'économie (OCDE, 2006a et b). Il s'agit d'augmenter le nombre de diplômés dans les matières scientifiques, où la Norvège a du retard sur les autres pays de l'OCDE. À cette fin, il est indispensable d'améliorer la gestion et la direction des institutions universitaires, notamment en leur donnant plus d'autonomie juridique et en clarifiant leurs structures de gouvernance. Il est aussi nécessaire, dans l'intérêt de l'efficience du système et de sa réactivité aux étudiants et à la société, de perfectionner les indicateurs de performance et les mesures de résultats qui permettent de le juger. Cela doit aller de pair avec une plus grande transparence des critères de répartition des fonds publics à ces institutions. La plupart de ces voies d'avenir correspondent à l'analyse du gouvernement actuel. En ce qui concerne la gratuité de l'enseignement supérieur, toute réforme irait à l'encontre d'une tradition forte et ancienne en Norvège. Cependant, la distribution des coûts et des avantages doit faire l'objet d'un examen et d'un débat publics plus rigoureux. On pourrait améliorer le système d'aide aux étudiants sous forme de prêts et de subventions en établissant une relation entre le niveau de revenu et le remboursement des prêts.

Les dépenses liées à la santé et à la dépendance augmentent fortement

Le secteur de la santé devrait chercher à réaliser des gains d'efficience

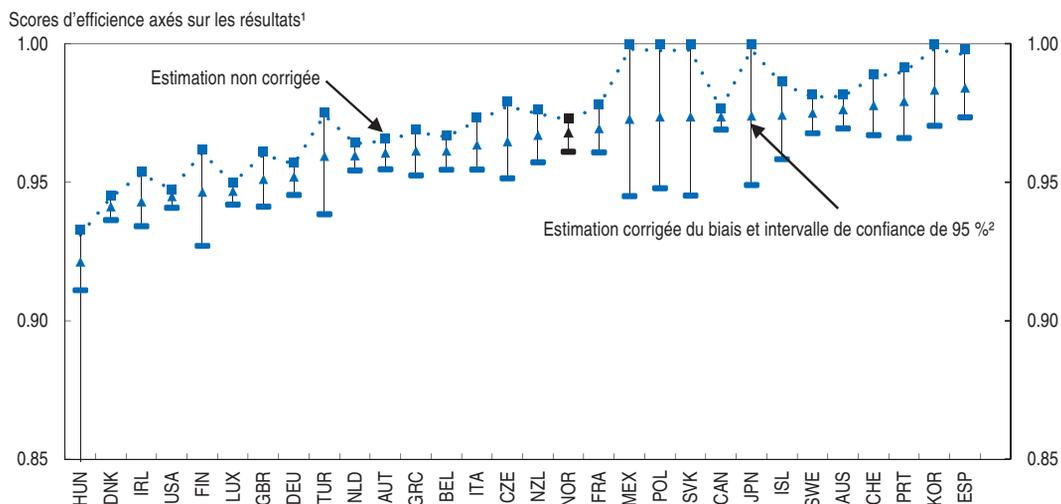
La Norvège est proche de la moyenne des pays de l'UE pour la proportion du PIB total consacrée à la santé et à la prise en charge à long terme des personnes; en outre, le rythme auquel cette part augmente – et continuera d'augmenter pendant le prochain demi-siècle en raison du vieillissement de la population – n'est pas différent des tendances observées

ailleurs. Mais comme l'indiquait déjà l'*Étude* de 2005, la Norvège se singularise par les dépenses de santé par habitant, en faisant partie du groupe de tête des pays de l'OCDE. Bien que l'important effort en ce domaine puisse découler en partie d'un niveau de vie élevé, il n'a pas permis d'obtenir des résultats du même ordre. L'espérance de vie à la naissance est certes supérieure à la moyenne OCDE, mais cela est « plus qu'expliqué » par des facteurs socio-économiques favorables; l'écart considérable qui subsiste peut être attribué à l'inefficience relative de la transformation des intrants en produits de santé⁶. La Norvège se distingue aussi par l'ampleur des ressources affectées aux soins en faveur des personnes âgées et compte la proportion la plus élevée de personnes travaillant dans les secteurs médical et social (Panorama de la santé, 2009). Enfin, selon plusieurs études empiriques, l'inégalité en matière de santé semble au moins aussi grande que dans d'autres économies européennes, alors même que la répartition des revenus est plus égalitaire (ce qui devrait se traduire par une distribution plus uniforme des résultats de santé).

L'analyse par enveloppement de données (DEA) compare le rapport entre les résultats de santé et les intrants physiques relativement à la « frontière de production » des économies les plus efficaces; on peut en conclure que la Norvège dispose d'une très grande marge pour rehausser sa performance en matière de santé sans devoir augmenter les intrants (graphique 2.5). On a fait une analyse similaire des hôpitaux publics finlandais et norvégiens en se servant de données en coupe transversale pour des données de production concernant les admissions, rassemblées en fonction de groupes homogènes de malades (GHM), des visites de patients externes, des soins journaliers et des journées de patients internes; elle a fait apparaître des différences marquées du rapport coût/efficacité, tant à l'intérieur de ces deux pays qu'entre eux. Selon une étude récente des

Graphique 2.5. On pourrait améliorer l'efficacité du secteur de la santé

2003



1. Analyse par enveloppement de données (DEA) effectuée avec trois intrants (dépenses de santé par habitant à PPA, statut économique et social, consommation de fruits et de légumes) et un produit (espérance de vie à la naissance).
2. Les résultats de la DEA, sensibles à des erreurs de mesure et au bruit statistique, sont aussi affectés par une tendance à sous-estimer l'inefficacité. Le « booststrapping » (technique statistique basée sur une succession d'échantillons de même taille que l'ensemble des données existantes) peut continuer à résoudre ces problèmes en corrigeant le biais de petit échantillon et en produisant des intervalles de confiance.

Source : Joumard et al. (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808663321262>

performances hospitalières, menée dans certains pays de l'OCDE sur la base du système des GHM, on pourrait faire des économies d'un tiers en moyenne dans certains domaines. C'est moins que dans certains pays couverts par l'étude, mais beaucoup plus que, par exemple, en Finlande et au Danemark (Erlandsen, 2008; tableau 2.3). Un facteur important du niveau des coûts est le nombre sensiblement supérieur à la moyenne de médecins et d'infirmiers relativement à la population de la Norvège, qui est à l'origine d'une faible productivité apparente⁷. La dispersion de la population rurale est en partie responsable de l'importance des intrants, mais il y a des preuves d'une utilisation peu performante des ressources.

Tableau 2.3. **Potentiel de réduction des coûts hospitaliers sur la base de GHD normalisés¹**

	En %, 2006
Australie	42
Danemark	5
Finlande	13
France	44
Allemagne	32
Islande	38
Norvège	34
Suède	42
Royaume-Uni	12
États-Unis	48

1. À partir de comparaisons internationales de coûts unitaires hospitaliers pour sept GHD, les coûts unitaires les plus bas servant de référence.

Source : Erlandsen (2008).

Les réformes ont permis d'augmenter l'efficacité technique

Les responsables ont réagi aux problèmes de l'inefficacité du secteur de la santé en lançant des réformes successives (encadré 2.4). En 1997, le système de financement des hôpitaux généraux au moyen de subventions globales a été remplacé par un mécanisme fondé sur les activités (avec remboursement lié initialement à 30 % des coûts, proportion qui a varié avec le temps) en se référant aux groupes homogènes de malades (GHM), qui prennent en considération le nombre de patients traités. À la suite de la réforme, la majorité des conseils départementaux ont instauré dans leurs hôpitaux des contrats basés sur les activités. Puis, en 2002, la responsabilité de la prestation de services hospitaliers a été transférée des comtés à des entreprises de santé régionales quasi autonomes; elles sont dotées de conseils de gestion indépendants et de directeurs généraux, responsables devant l'administration centrale. Ce processus de « recentralisation » s'est produit après une période d'intervention croissante de l'administration centrale au niveau des comtés pour les soins spécialisés (avec, par exemple, l'introduction d'une garantie de temps d'attente et du libre choix de l'hôpital, en vertu de quoi l'autorité centrale devient en partie responsable des résultats du secteur de la santé; mais l'imputation d'un non-respect des objectifs est devenue un sujet de désaccord entre les autorités centrales et locales). La centralisation avait pour but de rendre l'hôpital plus efficace et de rapprocher les résultats médicaux des communes, au moyen d'économies de gamme (spécialisation accrue des hôpitaux) et d'une répartition plus uniforme de la médecine spécialisée. Enfin la réforme a cherché à renforcer la concurrence en laissant la population se déterminer (libre choix des

Encadré 2.4. **Les réformes influant sur l'efficacité des services de santé**

Depuis la fin des années 90, la Norvège a mis en œuvre un nombre impressionnant de réformes visant à rendre plus efficace la prestation de services médicaux, en partie au moyen d'un recours accru aux mécanismes du marché, tout en maintenant et, là où c'est possible, en renforçant la qualité et l'équité. Ces réformes sont présentées ci-dessous :

L'instauration d'un système de financement fondé sur les GHM en juillet 1997; dans les hôpitaux généraux, on a remplacé les subventions versées en bloc par un mode de financement différencié. Pour les soins aux patients internes, les hôpitaux sont remboursés au moyen d'une subvention générale et de fonds basés sur les activités, ces derniers étant calculés en fonction du nombre de patients et par référence aux Groupes homogènes de malades (GHM). Le remboursement dépend du coût national normalisé par traitement, qui est une moyenne. La composante basée sur les activités était à l'origine de 30 % et a été portée progressivement à 40 %; elle a été ensuite abaissée en 2004 puis de nouveau en 2006 pour revenir à 40 %, après quoi elle est restée inchangée. Les patients traités en interne n'ont rien à déboursier. Pour les soins aux patients externes, le financement basé sur les activités sera intégré dans le système de financement en fonction d'un éventail de malades à partir de 2010. Les soins psychiatriques en établissement et les traitements pour toxicomanie continuent d'être financés au moyen de subventions globales. Les soins ambulatoires sont remboursés par le système national d'assurance.

Le choix du patient. En 1999, la loi sur les droits des patients leur a donné le libre choix des hôpitaux publics. Cette faculté a été progressivement étendue au choix d'hôpitaux privés ayant passé contrat avec une Entreprise régionale de santé (voir ci-après), après qu'un généraliste l'a préconisé. Le patient a aussi le droit d'être examiné par un spécialiste dans un délai de 30 jours après y avoir été adressé par un généraliste; si ce délai est dépassé, il incombe au SAN de le faire traiter par le secteur privé ou à l'étranger aux frais de l'entreprise régionale de santé.

La recentralisation hospitalière. La loi de 2002 sur les entreprises de santé a transféré des comtés à l'administration centrale la propriété des hôpitaux et créé cinq « entreprises régionales de santé » (ERS, ramenées à quatre en 2007). Chacune d'entre elles dépend du ministère de la Santé et est responsable de la prestation de services de santé dans sa région. Les ERS sont propriétaires des « entreprises locales de santé », dont elles surveillent les coûts et la qualité des services. Le gouvernement central continue à fixer leurs principaux objectifs en matière de politique de la santé et à décider de leurs moyens financiers. Les hôpitaux restent financés par l'impôt et, bien qu'ils aient obtenu un statut de semi-indépendance en étant organisés comme des entreprises publiques, dotées de conseils d'administration nommés, le ministre de la Santé est toujours l'ultime garant de leur solvabilité. Il y a aussi un élément de décentralisation, puisque les régions et les hôpitaux sont constitués en entreprises de santé. Il s'agit d'entités juridiques indépendantes, responsables de leur personnel et de leurs capitaux. À cet égard, la réforme hospitalière norvégienne est similaire à celles réalisées en Angleterre, au pays de Galles, en Suède, en Espagne et au Portugal, qui ont donné plus d'autonomie aux hôpitaux.

Les prescriptions pour améliorer la santé en Norvège. En janvier a été présenté le Livre blanc intitulé *Prescriptions pour améliorer la santé en Norvège – une politique de santé publique*, qui mettait en avant quatre principes généraux de santé publique : 1) faciliter une prise en charge individuelle de la santé; 2) nouer des alliances pour promouvoir la santé publique; 3) encourager la prévention, de préférence à la médication, dans le système de santé; 4) développer des connaissances nouvelles.

Encadré 2.4. Les réformes influant sur l'efficacité des services de santé (suite)

La réforme de la coordination, annoncée en 2009; elle a pour but d'encourager les communes à chercher à obtenir des résultats positifs en matière de santé en employant différemment les ressources, par exemple en se servant mieux des hôpitaux. Les principaux instruments pour y parvenir consistent à faire cofinancer par les communes les services médicaux spécialisés et à leur donner la responsabilité financière des patients en état de quitter l'hôpital. Le cofinancement par les communes des services médicaux spécialisés changera les paramètres en ce domaine. La référence aux activités devrait rester une composante importante du financement, mais elle passera de 40 à 30 % compte tenu de l'accent mis sur la prévention et les interventions précoces.

hôpitaux, y compris d'établissements privés) et en recourant davantage à des intrants privés comme les services de laboratoire et de radiologie (Hagen et Iversen, 2007).

Il existe des preuves que la recentralisation s'est accompagnée de gains d'efficacité technique. Le nombre de séjours de patients internes a continué à augmenter, alors que les journées-lit ont diminué et que les journées-lit par séjour sont passées de 6 en 2000 à 4.8 en 2008; les délais d'attente ont diminué. Mais l'amélioration constatée pourrait découler surtout du rôle croissant des méthodes de financement fondées sur l'activité (« activity-base funding » – ABF) utilisées pour répartir les ressources (Magnussen *et al.*, 2007). L'efficacité technique et la satisfaction des patients ont augmenté sous l'effet direct de la réforme des remboursements, le surcroît de satisfaction résultant de la diminution des délais d'attente qui découle elle-même de l'instauration du financement fondé sur les activités (Hagen *et al.*, 2006). Néanmoins, le système ABF en soi est beaucoup moins bien parvenu à accroître le rapport coût/efficacité que l'efficacité technique (Biorn *et al.*, 2006). Les dépenses consacrées aux services de santé spécialisés ont progressé plus que les plans budgétaires ne le prévoyaient, tant pour les financements fondés sur l'activité que pour le remboursement des services de patients externes, et l'écart a tendu à s'accroître (DHSA, 2007). Il en est résulté une hausse de la proportion des charges couverte par des crédits supplémentaires (Magnussen *et al.*, 2007). Les hôpitaux ont dégagé des déficits importants et l'État les a toujours soutenus en imposant des contraintes assez légères dans les projets budgétaires initiaux et en prenant en charge les déficits quand ils apparaissaient (Trond et Hagen, 2009). Les déficits de 2009 devraient être limités en comparaison des années précédentes.

L'objectif de maîtrise des coûts doit être maintenu

La réforme de la santé en Norvège, qui vise principalement à mieux exploiter les vastes ressources consacrées actuellement à ce secteur, ne semble pas avoir permis de contenir les coûts globaux. Les GHM ont l'avantage de pouvoir accroître l'efficacité en encourageant la transparence et en raccourcissant les séjours des patients. Mais on s'aperçoit que fixer un taux de remboursement trop élevé (relativement aux coûts marginaux réels) peut aboutir à une augmentation excessive de l'activité (DHSA, 2007), d'où la réduction progressive des taux de remboursement initiaux. La méthode ABF incite aussi à maximiser les revenus de l'hôpital en accélérant la rotation des patients – et même en jouant sur les codes de façon à être davantage remboursé – ce qui ne contribue pas à la maîtrise des coûts. Pour réduire les incitations à jouer sur les codes et pour améliorer le contrôle budgétaire, un montant estimatif correspondant à ce comportement est pris en compte dans le remboursement ABF aux ERS au niveau national. Les hôpitaux ont été

néanmoins incités à faire sortir les patients plus vite et en moins bon état, ce qui entraîne des admissions multiples, ainsi qu'à concentrer les ressources au stade aigu de la maladie, au détriment de la prévention et de la promotion de la santé.

Dans un système fondé en partie ou en totalité sur les activités, le coût est partiellement pris en charge par l'État quand elles augmentent trop et la réforme de la propriété des hôpitaux a probablement accentué ce biais budgétaire, notamment dans la mesure où les gestionnaires en sont venus à faire des recettes leur principal objectif (DHSA, 2007). En outre, les entreprises régionales de santé sont devenues des entités juridiques distinctes, dont les comptes ne figurent plus au budget de l'État (ce qui a pour conséquence un assouplissement de la contrainte budgétaire *ex ante*); pourtant, le mode de propriété est public et les dettes bénéficient évidemment de la garantie publique (d'où l'apparition dans le budget d'un engagement implicite en cas de déficit). Enfin, les entreprises hospitalières ne jouissent pas de la légitimité politique (que leur attribuait implicitement la réforme de 2002) leur permettant de prendre des décisions de rationalisation des structures hospitalières pour faire des économies (Trond et Hagen, 2009). Ainsi, des décisions de fermer des hôpitaux locaux ou des services d'accouchement et d'urgence ont été annulées par le ministre de la Santé. En même temps, les économies de gamme sont difficiles à mettre en œuvre : les mesures structurelles prises par les conseils d'administration ont peu de légitimité démocratique et les pressions politiques ont rendu difficile l'application des décisions du type mentionné ci-dessus.

Il faudrait davantage s'appuyer sur le choix des usagers et sur leur participation financière

En Norvège, un certain nombre d'initiatives radicales, prises entre 1999 et 2005, ont donné aux patients plus de possibilités de choix. Des dispositions complémentaires ont été décidées de 2002 à 2004 pour accroître les capacités, de façon à permettre aux patients d'inclure aussi dans leurs choix les hôpitaux privés sous contrat et les hôpitaux étrangers. Mais le libre choix donné à l'utilisateur ne peut réduire les coûts que s'il existe, au premier stade des soins, une orientation et des moyens suffisants; or, ces éléments ont été absents de la réforme norvégienne (Ringard *et al.*, 2006) et il importe donc de les introduire à l'avenir.

Il faut parfois aussi que le libre choix par l'utilisateur s'accompagne d'une intensification des signaux de prix au moyen d'une participation aux frais. En Norvège, cette participation n'est pas spécialement faible, mais beaucoup de services de santé sont gratuits ou très peu coûteux pour l'utilisateur : la physiothérapie ou les soins aux personnes âgées, par exemple. Il faudrait introduire le cofinancement ou l'augmenter quand on a des preuves d'une consommation excessive au regard des besoins de soins estimés et quand la demande est sensible aux prix. Le recours au partage des coûts reste très controversé, car sa généralisation peut rendre l'obtention de soins difficile pour les personnes à bas revenu et créer des frais administratifs élevés. Toutefois, il peut être efficace sur certains plans, par exemple pour redéployer la demande vers les médicaments moins chers, encourager un mode de vie sain et réduire la dérive dépensière générée par une offre excessive.

Le cofinancement pourrait notamment être appliqué aux soins aux personnes âgées. L'analyse par enveloppement de données fait apparaître des différences d'efficacité notables selon les communes et un potentiel d'amélioration de l'ordre de 10 % (Borge et Haraldsvik, 2009). Il y a une autre considération importante : outre les facteurs relevant de l'économie politique, comme la fragmentation des conseils municipaux, un manque d'efficacité au niveau des communes va de pair avec un faible degré de tarification des usagers. Enfin, dans les maisons de repos, la contribution financière des résidents est

basée sur le revenu et non sur le patrimoine; il est paradoxal que le secteur public doive financer des services coûteux bénéficiant aux citoyens les plus aisés.

Il faut renforcer la coordination entre les communes

Les communes, qui assurent une proportion substantielle des services publics, sont des acteurs importants de la réforme administrative (encadré 1.4), et cela vaut aussi pour le secteur de la santé. La majorité des conseils municipaux de grandes communes organisent les services sociaux conformément au principe acheteur-prestataire, tandis que beaucoup de collectivités locales se restructurent : elles deviennent des organisations à deux niveaux, dans lesquelles les entreprises individuelles (comme les crèches ou les maisons de repos) sont transformées en unités à gestion financière déléguée, dotées d'une grande autonomie et soumises au contrôle d'un directeur administratif. Elles sont donc gérées selon des modalités plus proches des entreprises et deviennent des prestataires de services analogues au secteur privé. Cela permettrait de soumettre les services publics aux forces du marché, si l'argent « suivait » effectivement l'utilisateur; mais dans la pratique, la majorité des services de soins sont financés au moyen de dotations forfaitaires transférées aux communes, sans financement direct lié à l'utilisateur. En outre, les budgets santé des communes restent tendus et les dépenses continuent à progresser, en partie sous l'effet de la hausse continue du nombre de médecins, lequel a atteint 3.9 pour 1 000 habitants (contre une moyenne de 3.1 dans la zone OCDE). Si la poussée des dépenses est largement entraînée par l'offre, elle est aussi liée au développement de certains besoins médicaux tels que la prise en charge des personnes âgées et des handicapés, les maladies mentales et la rééducation.

Dans un contexte où les dépenses de santé des communes s'élèvent déjà rapidement, elles sont incitées à différer la réintégration des personnes hospitalisées dans les services de soins qu'elles financent (notamment les patients externes et les personnes âgées). Elles s'opposent aussi à la rationalisation des hôpitaux. La multiplicité de petits hôpitaux n'est pas seulement due à un éloignement géographique; on l'observe, dans les régions peuplées, où les raisons sociales d'empêcher la rationalisation ne sont pas aussi fortes que pour les établissements scolaires; en fait, la fusion de services sociaux pourrait souvent augmenter la qualité des prestations. La coopération entre communes fait également défaut. Une personne peut en principe bénéficier des services d'une autre commune que la sienne, et la première peut recevoir une compensation financière de la seconde si elles ont conclu un accord bilatéral. Mais, comme le dédommagement ne couvre pas le plus souvent le coût réel du service fourni, les accords de coopération entre municipalités restent rares et les économies d'échelle sont largement inexploitées.

À l'évidence, bien que les résultats de santé s'améliorent et que le système soit jugé très satisfaisant, beaucoup reste à faire pour assurer la viabilité des dépenses en ce domaine. Il est en particulier nécessaire d'agir sur quatre points :

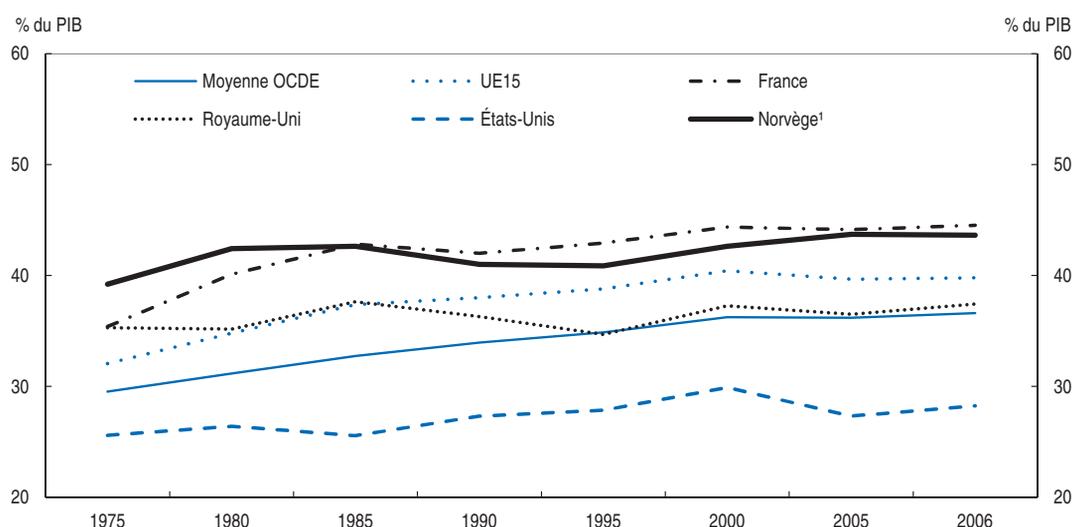
- On peut réaliser des économies d'échelle en centralisant les interventions chirurgicales complexes et en fermant les unités les plus petites, tout en diminuant les coûts. Il convient de traiter les problèmes d'économie politique. La diffusion d'informations plus nombreuses sur les performances des hôpitaux serait de nature à éclairer l'opinion publique et à atténuer les résistances aux réformes nécessaires.
- Il faut réduire le pourcentage de remboursements dans le cadre du financement basé sur les activités; mais une certaine ambiguïté et des possibilités d'incompréhension demeurent à propos des objectifs et des ambitions de ce dispositif.

- Le libre choix par les patients reste inefficace en l'absence d'une meilleure orientation par les médecins généralistes et d'un développement de l'information. Une augmentation de la participation financière des patients pourrait aussi s'avérer nécessaire.
- Il faut inciter financièrement les communes à accueillir les patients dont l'état rend possible le transfert d'un hôpital vers des structures de suivi médical moins coûteuses au niveau local. Un récent *Livre blanc* propose de modifier l'incitation pour les communes à répercuter les coûts sur les hôpitaux en mettant à leur charge les soins aux patients internes; parallèlement, on consacrerait davantage de ressources à la prévention et aux premiers soins, sachant que le rendement de moyens supplémentaires en ce domaine est plus élevé que dans les hôpitaux.

Il existe des possibilités d'améliorer la neutralité fiscale

Relever les impôts n'est pas une solution que la Norvège devrait envisager pour le moment; en revanche, il existe certainement une marge pour remodeler certaines parties du système actuel de façon à minimiser les distorsions ainsi que l'incidence sur la croissance à court et moyen terme. Comme l'indiquait l'*Étude* de 2000, les prélèvements obligatoires sont relativement élevés en Norvège, ce qui est conforme à la préférence avérée des économies de l'OCDE pour que la croissance par habitant se traduise par un surcroît de consommation publique plutôt que privée (graphique 2.6). Le dosage des prélèvements donne une répartition assez égale des recettes entre l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les impôts sur les biens et les services ainsi que les taxes sur les salaires, mais avec une proportion très inférieure à la moyenne d'imposition du patrimoine (graphique 2.7). La présente section examine l'efficacité du système fiscal sous l'angle de l'assiette des différents impôts (ou à l'inverse du degré auquel les abattements et les exonérations ajoutent aux dépenses directes ou s'y substituent) et sa neutralité à l'égard des revenus du capital et du travail; ce dernier point est un facteur déterminant de la contribution du système à la croissance.

Graphique 2.6. Les prélèvements obligatoires sont élevés en Norvège



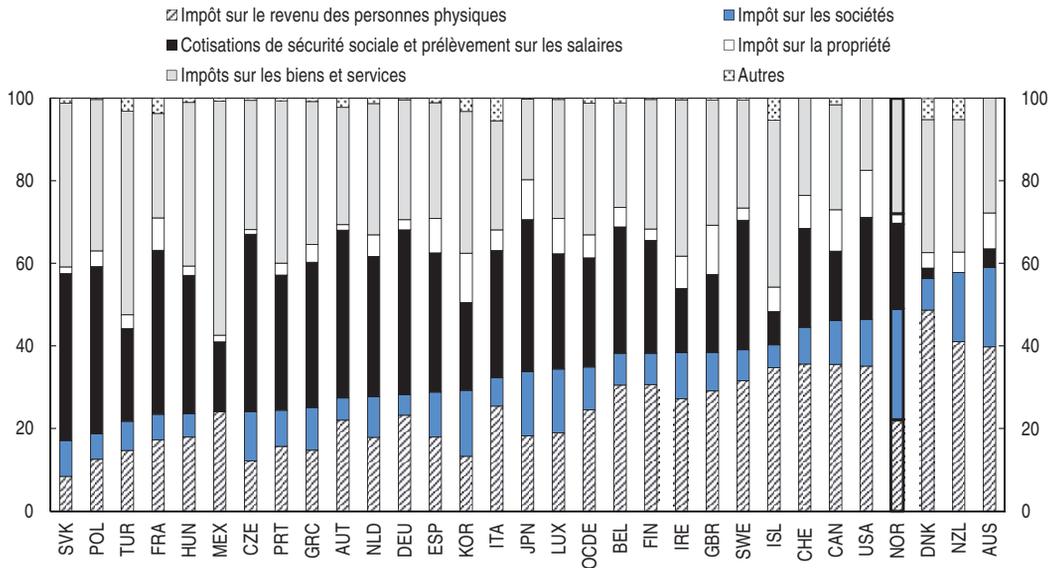
1. Les données de la Norvège incluent les recettes pétrolières au numérateur et le PIB total au dénominateur.

Source : Base de données des Statistiques fiscales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808675133238>

Graphique 2.7. **Composition des recettes fiscales dans la zone OCDE, 2006¹**

En % du total des recettes fiscales



1. Les pays sont classés en fonction de la part du PIB que représente la somme des impôts directs. Au Mexique, les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques incluent celles de l'impôt sur les sociétés. Les impôts sur les biens et les services comprennent, outre la TVA et les taxes générales sur les ventes, les droits de douane et les droits d'accise.

Source : Base de données des Statistiques de recettes fiscales de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808732030527>**Il faudrait réduire l'incidence des dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales sont souvent considérées comme des éléments perturbateurs et coûteux du système fiscal. Bien que quelques écarts par rapport à la neutralité puissent rendre le système plus efficient, on présume que le recours à cet instrument expose le budget à des pressions politiques (la recherche de rentes) et crée des distorsions en faisant augmenter les taux de prélèvement. En Norvège, les dépenses fiscales sont inscrites dans le budget national (si toutes figurent dans le rapport budgétaire, le coût n'est pas calculé pour la totalité d'entre elles), mais on n'évalue pas systématiquement leur efficacité; il manque aussi une analyse annuelle pour rechercher si l'aide publique apportée par ce biais augmente ou diminue, et dans quelle mesure les objectifs des dépenses fiscales sont atteints. En général, les dépenses fiscales ne sont pas plafonnées par la procédure budgétaire annuelle, comme le sont souvent les charges publiques directes, et elles tendent à être ou à devenir permanentes. Dans le cadre du budget hors pétrole de l'État, le gouvernement a le choix entre les dépenses fiscales et les transferts directs, mais on a souvent l'impression que la première solution est perçue comme d'application plus facile et jugée aussi moins coûteuse. Une intégration complète des dépenses fiscales à la procédure budgétaire n'est guère faisable en raison d'une pénurie de données, des méthodes de calcul, de la nécessité de choisir une référence et d'autres problèmes méthodologiques; néanmoins, l'exigence de transparence appelle sans doute un régime plus rigoureux que celui actuellement en vigueur.

Il n'est pas simple de comparer les dépenses fiscales entre pays et à différentes périodes. Sous cette réserve, la Norvège en compte moins (60)⁸ que ses voisins nordiques – il y en a 115 en Suède et quelque 400 en France. Mais la tendance générale est à une

augmentation des dépenses fiscales publiées⁹. Bien qu'une bonne part de cette augmentation puisse être attribuée à l'élargissement de l'assiette imposable, certaines modifications de la politique fiscale y ont aussi contribué. C'est particulièrement vrai des dépenses fiscales concernant les revenus du capital. La taxation des revenus imputés des logements occupés par leurs propriétaires a été supprimée en 2005. Ce changement a entraîné une hausse considérable des dépenses fiscales relatives à la taxation des revenus des logements et des résidences secondaires. La dépense fiscale résultant du traitement de ces actifs dans le cadre de l'impôt sur la fortune a aussi progressé sensiblement. Cela est largement dû à la hausse exceptionnelle des prix de l'immobilier sur le marché, à laquelle n'a pas correspondu un relèvement égal de la valeur imposable. En résumé, la dépense fiscale la plus importante découle de la non-imposition des revenus imputés des logements et de la faiblesse de leur valeur imposable telle qu'elle est calculée.

Il y a eu aussi une très forte hausse de la dépense fiscale liée à la non-imposition des primes versées par les salariés aux régimes professionnels de retraite. Si la progression de l'emploi l'explique en grande partie, l'instauration en 2006 de pensions professionnelles obligatoires a joué aussi un rôle important. De même, le régime fiscal des sociétés de transport maritime a été modifié en 2008 avec effet rétroactif en 2007. Elles sont maintenant exonérées de l'impôt ordinaire sur les revenus du capital, alors qu'elles bénéficiaient auparavant d'une imposition différée. Les dépenses fiscales au titre de l'IRPP sont plus stables, mais certaines se sont accrues et d'autres ont diminué. En outre, des dépenses fiscales ont été supprimées et de nouvelles ont été introduites.

La réforme de la TVA norvégienne appliquée depuis juillet 2001 a nettement élargi l'assiette imposable en incluant les services en général. Plusieurs secteurs y ont été ajoutés depuis 2002, par exemple l'hôtellerie, les agences de voyage, la radio diffusion-télévision et le cinéma. Dans ce domaine, les principales dépenses fiscales s'expliquent par le fait que certains secteurs ne sont pas soumis à la TVA ou le sont à un taux réduit ou nul. Il s'agit des journaux, des livres et des périodiques. Avec ce traitement préférentiel, le produit de la TVA norvégienne est proche de la moyenne OCDE. Les dépenses fiscales concernant les droits d'accise sont surtout liées à l'environnement et à la santé. Les principales applications sont le droit d'accise sur la consommation d'énergie, les taxes frappant l'alcool et le tabac ainsi que la fiscalité moins élevée sur le gazole que sur l'essence. La taxe à taux variable sur le CO₂ porte principalement sur des activités en rapport avec l'énergie, alors que l'on n'exploite pas encore les recettes que l'on pourrait tirer de la cession de permis d'émission (voir le chapitre 3).

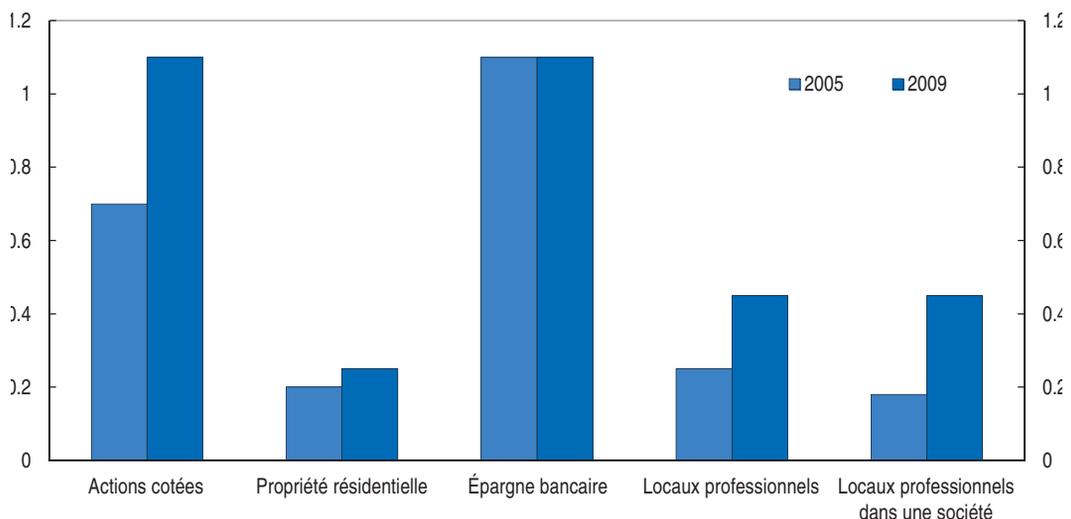
Réaliser la neutralité de l'imposition des revenus du capital

En Norvège, la législation fiscale générale sur les sociétés et les revenus du capital est largement neutre, même si la progressivité a posé des problèmes dus à l'écart important entre les taux marginaux de prélèvement sur les revenus du travail et du capital. La réforme fiscale de 1992, qui a établi un système dual d'imposition des revenus, était motivée par les facteurs suivants : nécessité d'une faible taxation des produits du capital dans une petite économie ouverte confrontée à la mobilité internationale des capitaux; possibilité d'harmoniser le taux d'imposition des revenus personnels du capital et celui de l'impôt sur les sociétés, pour réduire la distorsion des investissements et limiter les possibilités d'arbitrage; constatation, relevant de l'économie politique, qu'il est plus facile de préserver une assiette large et assez neutre de revenus du capital lorsque le taux de prélèvement applicable n'est pas trop élevé (Sorensen 2005). Pourtant, le régime fiscal des

petites entreprises est devenu un problème. De 1992 à 2002, l'écart entre le taux effectif marginal de l'impôt sur les revenus du travail et le taux frappant les revenus du capital est passé de 28 % à près de 37 %; d'où une incitation accrue à convertir les revenus du travail en revenus du capital à des fins fiscales. En 2000, 80 % des « actionnaires actifs » assujettis au partage des revenus calculaient des revenus personnels négatifs. La réforme fiscale de 2006 visait à corriger cette anomalie; elle a mis fin au régime des « propriétaires actifs » et l'a remplacé par une taxation de la fraction risquée du rendement des participations détenues par des actionnaires personnes physiques et par des sociétés de personnes. En même temps, le taux marginal d'imposition des revenus du travail a été abaissé à 54.3 % et l'imposition des dividendes a été relevée à 48.2 %. Ce taux reste toutefois élevé au regard des normes OCDE. Une nouvelle réduction des taux marginaux d'imposition dans les tranches de revenus élevés pourrait atténuer l'incitation à déclarer faussement des revenus du travail comme étant des revenus du capital (qui bénéficient d'un régime plus favorable) et serait aussi susceptible d'accroître le rendement privé des études supérieures (Boarini et Strauss, 2007), qui est relativement faible.

Il ressort de ce qui précède que la principale exception à la neutralité est l'exonération à peu près totale des revenus de la propriété de logements; elle résulte de la possibilité de déduire les intérêts d'emprunts immobiliers de l'impôt sur le revenu sans que l'on taxe pour autant le revenu imputé de l'occupation de logements par leurs propriétaires; en outre, l'impôt sur la fortune favorise implicitement les propriétaires de logements (graphique 2.8; voir aussi l'annexe 1.A1). La valeur imposable des différentes composantes du patrimoine est très variable. Jusqu'à présent, la composante logement a bénéficié à la fois d'un taux d'imposition très réduit et de l'absence de réévaluation systématique des valeurs immobilières, bien que le budget de 2010 prévoit d'y procéder. Non seulement ce traitement fiscal du logement fausse les incitations à investir et à épargner, mais il peut aussi concourir à la volatilité des prix et accroître l'éventualité de l'apparition de bulles, comme on l'explique à l'annexe 1.A1.

Graphique 2.8. **Les taux effectifs d'imposition du logement sont bas**
Taux d'imposition des patrimoines des divers actifs



Source : Ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808738563518>

Encadré 2.5. Résumé des recommandations de politique budgétaire à long terme

- Pour garantir la viabilité des finances publiques à long terme, il faudrait achever rapidement la réforme des retraites. Il s'agit d'aligner les régimes de pensions d'invalidité sur les principes de la réforme de la pension publique de vieillesse. De manière générale, il est nécessaire d'améliorer les régimes invalidité et longue maladie en rendant plus rigoureux les critères d'éligibilité et le suivi des bénéficiaires. En outre, les employeurs devraient cofinancer les prestations de maladie et d'invalidité, et il faudrait envisager une réduction de la prestation de maladie de longue durée.
- Pour rendre plus efficaces les dépenses publiques, il faut veiller à ce que les outils existants, comme l'analyse d'impact de la réglementation et l'analyse coûts-avantages, soient utilisés systématiquement et tiennent plus de place dans l'élaboration des politiques publiques. Une large diffusion d'informations relatives aux performances des services publics peut aussi s'avérer utile pour obtenir un appui à la rationalisation des dépenses.
- L'augmentation des effectifs du secteur public, surtout à l'échelon local, doit être mieux programmée et coordonnée. On doit encourager davantage la fusion et la rationalisation des communes en renforçant les incitations financières et politiques dans ce sens. Il convient aussi de faire coïncider les priorités de l'État central et les préférences locales au moyen de mesures financières appropriées.
- Pour freiner l'augmentation des dépenses de l'enseignement primaire et secondaire, il faut encourager la tendance à la diminution du nombre d'écoles par des incitations financières qui récompensent la performance, afin de faire fusionner ou fermer les établissements inefficaces en termes de coûts. Les efforts actuels en vue d'améliorer la compétence moyenne des enseignants norvégiens doivent continuer pour rendre plus efficace la dépense publique dans l'enseignement primaire et secondaire. De même, les enseignants et les écoles doivent devenir responsables de leurs résultats grâce à l'utilisation d'incitations appropriées.
- Dans l'enseignement supérieur, on a besoin de plus de transparence dans la répartition des fonds publics. Les coûts et les avantages de la gratuité doivent faire l'objet d'une analyse et d'un débat publics plus rigoureux dans la perspective d'une réforme. Les étudiants devraient financer au moins une partie du coût de leurs études et les incitations du système de prêt en leur faveur pourraient être améliorées en réduisant la part de subventions et en instaurant un dispositif de remboursement en fonction des revenus.
- Les contraintes budgétaires qui s'exercent sur les établissements de santé doivent être renforcées, de façon à stimuler la rationalisation des structures hospitalières. Il serait possible de réaliser des économies importantes en centralisant les interventions chirurgicales compliquées et en fermant les plus petites unités. Diffuser davantage d'informations sur les performances des hôpitaux pourrait contribuer à convaincre l'opinion publique des raisons de certaines décisions impopulaires.
- Il est nécessaire d'ajuster les financements basés sur les activités pour éliminer les distorsions et empêcher une offre excessive de services de santé. La proportion des ressources obtenue par cette voie doit être encore réduite, mais il faut exposer clairement et mieux communiquer les objectifs et les ambitions de cette démarche.
- Il convient de rendre plus efficace la liberté de choix donnée aux patients. Cela suppose une meilleure orientation par les généralistes et une diffusion accrue de l'information. Cela pourrait aussi exiger une augmentation de la contribution financière des patients. Pour plus d'efficacité et d'équité, elle devrait être envisagée notamment en ce qui concerne la prise en charge des personnes âgées.

Encadré 2.5. Résumé des recommandations de politique budgétaire à long terme (suite)

- Il faudrait améliorer la coordination entre communes et hôpitaux. On devrait inciter financièrement les communes à accueillir les patients qui sont prêts à être transférés de l'hôpital à des unités de suivi médical moins coûteuses dans leurs communautés locales.
- Les abattements fiscaux et les déductions doivent être réexaminés plus systématiquement et intégrés plus étroitement à la procédure budgétaire.
- Il conviendrait de réformer la fiscalité immobilière dans le but de rétablir la neutralité à l'égard d'autres formes d'investissement. La réforme devrait comprendre des mesures destinées à supprimer progressivement les asymétries résultant de la déductibilité des intérêts d'emprunts pour l'acquisition de logements occupés par leurs propriétaires, sans taxation du loyer imputé, mais aussi de la forte réduction qui s'applique encore au logement dans le cadre de l'impôt sur la fortune. Les recettes supplémentaires tirées de la réforme de la fiscalité immobilière pourraient servir à abaisser les taux marginaux d'imposition des revenus élevés, ce qui diminuerait l'incitation à déclarer fallacieusement les revenus du travail comme revenus du capital – mieux traités fiscalement – et augmenterait le rendement privé de l'enseignement supérieur.

Notes

1. La même étude fait le constat qu'après avoir connu un problème de santé, certaines catégories de la population sont plus susceptibles que d'autres d'obtenir une pension d'invalidité ou moins susceptibles de continuer à exercer un emploi. Mais il y a une certaine variabilité, selon les pays, de la composition des bénéficiaires (il y a par exemple des pays où les femmes et les jeunes sont plus susceptibles de rester en invalidité, alors que ce n'est pas le cas ailleurs). Dans d'autres pays, les personnes employées en CDD ou effectuant un travail manuel ont aussi moins tendance à exercer une activité professionnelle après avoir connu des problèmes de santé.
2. Le système norvégien de financement des établissements d'enseignement supérieur couvre à la fois les établissements publics et les établissements privés. Les premiers reçoivent une plus grosse part des financements publics. Les sources les plus fréquentes de revenus privés pour les établissements privés sont les droits de scolarité et d'autres apports (consultations externes, dons, donations et activités de R-D, etc.).
3. La « réforme de la qualité » a établi des liens explicites entre le système de financement et la politique nationale de l'enseignement supérieur : on a créé une nouvelle agence chargée d'assurer la qualité – le Conseil norvégien de la recherche – qui répartit les fonds selon des modalités concurrentielles et désigne des « centres d'excellence », lesquels donnent aux autres institutions une référence pour comparer leurs propres réalisations. L'évaluation des performances repose sur les éléments suivants : appréciation des cours par les étudiants; auto-évaluation annuelle faite par les départements des universités des résultats pédagogiques et de l'efficacité administrative; examens externes périodiques des unités universitaires.
4. Le système de financement a été évalué en 2009 par le ministère de l'Éducation et de la Recherche à partir des contributions des établissements et d'une étude d'un consultant externe (Econ Pöyry). Les résultats ont été présentés au Parlement dans le contexte du budget 2010. La principale conclusion de l'évaluation est que l'impact du système de financement a été satisfaisant (les crédits ont augmenté en même temps que le nombre de diplômés; l'activité de recherche s'est également améliorée). Certains ajustements mineurs vont être apportés au système de financement en 2010.
5. Actuellement, les étudiants ont tendance à aller dans les grandes villes. Comme le nouveau système de financement risque de défavoriser les institutions régionales d'enseignement supérieur, cette tendance pourrait s'accroître. Quand le nombre d'étudiants et la « production de crédits » sont les principales composantes du système de financement, les institutions qui comptent beaucoup d'étudiants dans chaque discipline sont favorisées; celles qui en ont un petit nombre peinent donc à conserver une situation financière saine.
6. L'espérance de vie à la naissance est supérieure de 1.5 année à la moyenne, mais les fortes dépenses de santé, le haut niveau d'éducation, la consommation limitée de tabac et d'alcool ainsi que le

niveau de vie élevé peuvent plus que rendre compte de cette différence, selon l'analyse par régression en coupe transversale présentée par Joumard et al. (2008). Si l'on prend en considération tous ces facteurs, l'espérance de vie devrait être supérieure de 1 an ½ à ce que l'on observe effectivement – cette différence n'est pas expliquée, mais on pourrait l'attribuer à des inefficiences.

7. La densité de médecins généralistes n'est pas inhabituelle, mais celle des spécialistes est élevée. Il ne semble pas y avoir de corrélation significative entre la densité de médecins et les résultats en matière de santé (OCDE, 2007b).
8. On compte 60 dépenses fiscales officielles, à quoi s'ajoutent 9 dépenses qui sont mentionnées dans le budget mais qui ne sont pas calculées.
9. On peut donner comme exemples la déduction au titre des frais de garde des enfants et celle pour les déplacements professionnels quotidiens des personnes vivant loin de leur lieu de travail et pour les visites à la résidence principale; elles n'étaient pas considérées comme des dépenses fiscales jusqu'en 1999. Il en va de même des dépenses fiscales relatives à la différenciation géographique des cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs. Ces deux catégories comptent maintenant parmi les dépenses fiscales les plus importantes en Norvège.

Bibliographie

- Biorn E., T. Hagen, T. Iversen, J. Magnussen (2006), « Heterogeneity in Hospitals' Responses to a Financial Reform: A Random Coefficient Analysis of the Impact of Activity-Based Financing on Efficiency », Norwegian University of Science and Technology.
- Boarini, R. (2009), « Making the most of Norwegian schools », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 661.
- Boarini R. et E. Ludemann (2009), « The Role of Teacher Compensation and Selected Accountability Policies on Learning Outcomes: an Empirical Analysis for OECD countries », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 2009.
- Borge L.-E. (2004), « Strong politicians, small deficits: evidence from Norwegian local governments », Department of Economics.
- Borge L.-E. et L.R. Naper (2005), « Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools », *Working Paper Series*, n° 15/2005, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology.
- Borge L.-E. et P. Tovmo (2007), « Myopic or constrained by balanced-budget-rules? The intertemporal spending behavior of Norwegian local governments », *Working Paper Series*, n° 5/2007, Norwegian University of Science and Technology, www.svt.ntnu.no/iso/wp/wp.htm.
- Borge L.-E., T. Falch et P. Tovmo (2007), « Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity and democratic participation », *Working Paper Series*, n° 1/2007 Department of Economics & Centre for Economic Research, Norwegian University of Science and Technology.
- Borge L.-E. et M. Haraldsvik (2009), « Efficiency potential and determinants of efficiency: an analysis of the care for the elderly sector in Norway », *International Tax and Public Finance*, vol. 16, n° 4, août.
- Borge L.-E. (2009), « Block grants and earmarked grants: the Norwegian experience », Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, *Paper prepared for the Copenhagen Workshop on Intergovernmental Grants*, 17-18 septembre 2009.
- Christensen T. et P. Laegreid (2009), « Coordination and hybrid governance – theoretical and empirical challenges », *Working Paper 7 – 2009*, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Directorate for Health and Social Affairs (2007), *Activity-Based Funding Of Health Services In Norway: An Assessment and Suggested Measures*.
- Erlandsen E. (2008), « Improving the Efficiency of Health Care Spending: What Can be Learnt from Partial and Selected Analyses of Hospital Performance? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 44, vol. 1.
- Falch T. et J. Rattsø, « Political economic determinants of school spending in federal states: Theory and time-series evidence », Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, disponible en ligne.
- Hagen T.P., T. Iversen et SAC Kettelsen (2007), « Increased privatization and lower costs? Laboratory and diagnostic radiology after the Norwegian hospital reform », Oslo University, Health Economics Research Programme, *On line Working Paper Series 2007:2*.

- Hagen, T.P. Veenstra M., Stavem K. (2006), « Efficiency and patient satisfaction in Norwegian hospitals », *Working Paper 2006:1*, Health Organization Research Norway.
- Joumard I., André C., Nicq C. et O. Chatal, OCDE (2008c), « Health care determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 627.
- Kalseth J. (2003), « Politics and resource use in local government service production: Empirical analyses of administration and long-term care in Norway », Dr. polit.-avhandling 2003 Institutt for samfunnsøkonomi Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Norges teknisk – naturvitenskapelige universitet, NTNU Trondheim.
- Lægreid, P. G. Roness, K. Rubecksen (2006), « Modern management tools in Norwegian State agencies: regulation inside government or shopping basket? », *Working Paper n° 13*, Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Linna M., U. Häkkinen et J. Magnussen (2005), « Comparing hospital cost efficiency between Norway and Finland », Health Economics Research Programme at the University of Oslo.
- Magnussen J., T. Hagen, O.M. Kaarboe, « Centralized or decentralized? A case study of Norwegian hospital reform », *Social Science and Medicine*, 64(10), mai.
- Ministry of Finance (2009), *Long-Term Perspectives for the Norwegian Economy*.
- Ringard Å., T. P. Hagen et A. Rico (2006), « Introducing patient choice of hospital in National Health Systems – A comparison of the UK and Norway », *Working Paper 2006:2* Horn – Health Organization Research Norway.
- Odeck (2008), « How efficient and productive are road toll companies?: Evidence from Norway », *Transport Policy*, vol. 15, n° 4, juillet 2008, pages 232-241.
- OCDE (2003), Norvège, *Préparer l'avenir dès maintenant*, juin 2003.
- OCDE (2006a), Direction de l'éducation, Division des politiques d'éducation et de formation, *Thematic Review Of Tertiary Education: Norway Country Note*, septembre, OCDE.
- OCDE (2006b), « Funding Systems and their Effects on higher education systems », *National Study – Norway*, novembre, OCDE.
- OCDE (2006c), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles*.
- OCDE (2008a), *Des emplois pour les jeunes : Norvège*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), « Optimiser la performance des établissements », *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, OCDE.
- OCDE (2009a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009*, OCDE.
- OCDE (2009b), *Panorama des administrations publiques 2009*, OCDE.
- Pilichowski E. et E. Turkisch (2008), « Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 8.
- Sorensen P. (2005), « Neutral taxation of shareholder income », *International Tax and Public Finance*, 12.
- Sutherland D., Price R., Joumard I. et C. Nick (2007), « Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, OCDE, Département des affaires économiques.
- Sutherland D. et R. Price (2007), « Linkages between performance and institutions in the primary and secondary education sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558.
- Torp H., D.F. Edvardsen et S.A.C. Kittelsen (2000), « Evaluering av formidling En effektivitetsanalyse av arbeidskontorenes samlede virksomhet basert på DEA », Institutt for samfunnsforskning og Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Oslo.
- Trond T. et T.P. Hagen (2009), « Soft budget constraints and bailouts: budgeting after the Norwegian hospital reform », *Scandinavian Political Studies*.

Chapitre 3

Développement durable : changement climatique et politique de la pêche

Le développement durable occupe une place de premier plan dans l'élaboration de l'action publique en Norvège. Le pays doit une partie considérable de sa richesse à l'économie carbonée, mais il accorde la priorité aux objectifs de la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte et se considère comme un pionnier dans certains domaines. Partie intégrante de la documentation se rapportant au budget 2008, la stratégie de développement durable définissait les principes clés censés guider l'élaboration des politiques, ainsi qu'une série d'indicateurs quantitatifs destinés à donner une idée des progrès réalisés. L'importance qu'elle accorde à la préservation du capital naturel et au principe de précaution se reflète au demeurant dans les buts assignés à l'action publique en ce qui concerne le changement climatique et les pêches, deux domaines par ailleurs assez différents. Le recours à des instruments présentant un bon rapport coût-efficacité, dans l'optique d'atteindre les objectifs, est aussi au nombre des principes retenus. À beaucoup d'égards, la Norvège a en l'occurrence fait œuvre de pionnière en créant très tôt une taxe sur le CO₂ et des quotas individuels de pêche. Quoiqu'il en soit, certaines mesures empêchent ces instruments de jouer tout leur rôle. En effet, des secteurs importants sont exonérés du paiement de la taxe sur le CO₂ et, pour l'instant, exclus du système d'échange de quotas d'émission, et la négociabilité des quotas de pêche est soumise à des restrictions. Le présent chapitre est consacré à ces questions. Il en ressort qu'il serait possible de prendre acte plus clairement de certains antagonismes potentiels entre objectifs de développement durable, et que la Norvège peut et devrait poursuivre plus résolument dans la voie des incitations économiques, qu'elle a contribué à ouvrir, de manière à favoriser la réalisation des objectifs de durabilité.

Le développement durable est formellement inscrit dans le programme gouvernemental norvégien; des principes directeurs à cet effet ont été définis dans le cadre du budget 2008. Ils reprennent les grands objectifs de la Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte : améliorer la viabilité environnementale du développement économique en Norvège et, moyennant un soutien à la mise au point de nouvelles technologies énergétiques, favoriser la croissance verte ailleurs, en particulier dans les pays en développement. Il ne s'agit pas ici d'analyser en détail les conséquences de cette politique qui, par définition, entraîne des prolongements pour un large éventail de mesures économiques. Après un bref aperçu de certains éléments clés du cadre de développement durable en Norvège, deux cas précis sont abordés dans le présent chapitre : le changement climatique et la pêche.

Le changement climatique et la pêche sont pour ainsi dire diamétralement opposés. Si les émissions du petit nombre d'habitants de la Norvège ne contribuent guère au changement climatique, le problème appelle une action de tous les pays, quelle que soit leur taille. Or l'économie norvégienne repose pour une bonne part sur l'industrie pétrolière, dont les exportations sont à l'évidence largement en cause. Le secteur de la pêche, très important dans le passé, n'occupe désormais qu'une place secondaire dans l'économie du pays; en revanche, la Norvège peut se prévaloir de l'une des plus grandes flottes de pêche du monde et arrive au septième rang en termes de volume des prises (au troisième rang parmi les pays de l'OCDE, après les États-Unis et le Japon). Comme le montre l'analyse qui suit, dans l'un et l'autre cas d'autres pays peuvent s'inspirer utilement de la Norvège, même si les mesures ne sont pas toujours conçues pour avoir une efficacité optimale et peuvent provoquer des pertes économiques disproportionnées pour parvenir aux objectifs visés.

Le développement durable dans la politique économique norvégienne

Les principes définis dans le budget 2008 donnent aux considérations de développement durable une place plus explicite et plus détaillée dans les objectifs déclarés de la politique économique que dans tout autre pays de l'OCDE (encadré 3.1). Cette façon de procéder est relativement inhabituelle parmi les pays membres. Autre aspect singulier de la politique de développement durable, les autorités norvégiennes ont soumis le programme en 2007 à un « examen par les pairs » confié à des experts étrangers (surtout des fonctionnaires suédois, il est vrai), dont certaines recommandations ont été suivies d'effet dans le budget 2008 (Docent *et al.*, 2007).

Le développement durable s'appuie sur l'idée que l'action publique doit avant tout évaluer les mesures dans la perspective d'impacts à long terme très divers qui ne sont pas faciles à appréhender. La stratégie de développement durable aura plus de chances de figurer au premier plan de l'élaboration des politiques si sa supervision incombe au ministère qui a le plus de poids, en général le ministère des Finances. Encore faut-il que l'organisation interne s'y prête pour donner au développement durable la priorité voulue par les grandes orientations. L'application au ministère (ou mieux, à tous les ministères) d'un système de gestion budgétaire axée sur les résultats pourrait contribuer à modifier

Encadré 3.1. **Priorités et principes retenus pour la stratégie de développement durable**

Le gouvernement a retenu sept domaines prioritaires dans sa stratégie :

- coopération internationale en faveur du développement durable et contre la pauvreté ;
- changement climatique, couche d'ozone et pollution atmosphérique à longue distance ;
- biodiversité et patrimoine culturel ;
- ressources naturelles ;
- produits chimiques dangereux ;
- pérennité du développement économique et social; et
- rôle des Sami dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

S'ajoutent cinq principes en fonction desquels l'action publique doit être évaluée :

- répartition équitable ;
- solidarité internationale ;
- principe de précaution ;
- principe pollueur-payeur; et
- efforts communs (de l'ensemble de la population).

l'ordre des priorités dans ce sens tout en améliorant l'efficacité générale, comme indiqué dans le chapitre précédent. L'examen par les pairs (Docent *et al.*, 2007) laisse entendre qu'il serait peut-être plus utile, au sein du ministère des Finances, de rattacher l'unité chargée du développement durable au département du budget, et non au département économique, afin que le lien soit plus direct avec les mesures et dépenses concrètes; toutefois, il se fait également l'écho d'arguments justifiant la solution qui prévaut aujourd'hui. Selon l'examen par les pairs, à moins que le processus budgétaire « commence par les tâches et ambitions formulées [dans la stratégie de développement durable] », les efforts ne sauraient être aussi poussés que le suppose le programme.

Actuellement, le processus budgétaire annuel ne commence pas par un examen complet des besoins en matière de développement durable; un rapport d'étape, entrant dans la documentation de référence, est établi après que toutes les grandes décisions ont été prises. Même si les travaux analytiques réguliers au sein des ministères peuvent encore influencer sur les politiques, le risque existe que ces rapports automatiques ne reviennent finalement à « cocher des cases » plutôt qu'à plaider pour des réformes. Étant donné que les priorités et les problèmes évoluent très lentement dans ce domaine, et que la plupart des mesures s'y rapportant agissent avec un certain décalage et ont besoin de stabilité, un examen annuel approfondi n'apparaît effectivement pas indispensable. Mais pour que la priorité stratégique garde toute sa place dans le budget 2008, il serait judicieux de suivre la recommandation formulée dans l'examen par les pairs : l'établissement, au moins à intervalles réguliers, d'un rapport visant explicitement à comparer des mesures données et les résultats obtenus et, s'il y a lieu, à déterminer les réformes qui s'imposent. Une occasion s'offre à cet égard en 2011, année où la stratégie de développement durable devra être révisée (les révisions ont lieu tous les quatre ans).

Indicateurs de développement durable

Depuis quelque temps, la Norvège étudie officiellement différents moyens de mesurer le revenu national durable. D'ailleurs, comme l'a souligné l'examen par les pairs, la Norvège joue un rôle dynamique à l'échelle internationale, à l'OCDE et dans d'autres cadres, dans l'élaboration d'indicateurs cohérents au plan analytique et acceptés par tous les pays. En 2004, une commission a été chargée de se prononcer sur un ensemble d'indicateurs. Dans son rapport (ministère des Finances, 2004), la commission a retenu 16 indicateurs destinés à compléter les données économiques habituelles afin de rendre compte de la pérennité des richesses nationales au sens large (celles qui peuvent se transmettre aux générations futures). Moyennant par ailleurs des consultations publiques, le choix s'est porté sur un ensemble comprenant 18 indicateurs, répartis en grandes catégories (encadré 3.2). La

Encadré 3.2. Indicateurs de développement durable en Norvège

Coopération internationale en faveur du développement durable et contre la pauvreté :

- aide publique au développement norvégienne, en NOK et en pourcentage du revenu national brut; et
- importations en provenance des pays les moins avancés et de tous les pays en développement.

Changement climatique, couche d'ozone et pollution atmosphérique à longue distance :

- émissions de gaz à effet de serre de la Norvège, par rapport à l'objectif du protocole de Kyoto; et
- émissions de NO_x, de NH₃, de SO₂ et de COVNM.

Biodiversité et patrimoine culturel :

- Indice d'abondance des populations d'oiseaux – variations du nombre d'individus des espèces d'oiseaux nicheurs dans les écosystèmes terrestres ;
- proportion des masses d'eau continentales classées comme étant « manifestement non menacées » ;
- proportion des eaux côtières classées comme étant « manifestement non menacées »; et
- évolution des normes d'entretien des bâtiments protégés.

Ressources naturelles :

- consommation d'énergie par unité de PIB; et
- taille des stocks reproducteurs pour la morue de la mer de Barents et le hareng norvégien frayant au printemps, par rapport aux points de référence de précaution; et
- pertes irréversibles d'aires biologiquement productives.

Produits chimiques dangereux :

- exposition possible à des substances dangereuses.

Pérennité du développement économique et social :

- revenu national net par habitant, selon les sources de revenu ;
- évolution de la répartition des revenus ;
- comptes générationnels : nécessité de réduire la part des finances publiques dans le PIB ;
- niveau d'études de la population ;
- titulaires de pensions d'invalidité et chômeurs de longue durée, en pourcentage de la population; et
- espérance de vie à la naissance.

Source : Voir Brunvoll et al. (2008).

Commission européenne utilise une trentaine d'indicateurs comparables (indicateurs de « niveau 2 », voir UE, 2009a)¹.

Ces indicateurs interviennent dans le rapport d'étape annuel sur le développement durable établi pour le budget. La démarche étant relativement nouvelle, son incidence pratique sur l'action publique reste à démontrer, mais dans un premier temps les indicateurs ont le mérite d'exister. Pour l'instant, ils renvoient à des résultats, à des moyens et à des risques, selon un découpage qui n'est peut-être pas toujours satisfaisant. Aucun ensemble homogène d'indicateurs ne saurait véritablement prendre en compte les subtilités (et l'imprécision) de la notion de développement durable; des lignes directrices judicieuses sont proposées par Alfsen et Moe (2008) pour les révisions à apporter à l'ensemble d'indicateurs, en cernant mieux toutes les richesses, sans s'arrêter à celles auxquelles on peut attribuer une valeur monétaire. Les indicateurs existants ont été élaborés dans cette optique, mais il serait inconsidéré d'assimiler sérieusement certains d'entre eux à des objectifs d'action, comme dans les cas ci-dessous :

- Les dépenses d'aide publique au développement sont un exemple classique de recours à un indicateur de moyen du fait que l'indicateur de résultat voulu – à savoir la part du développement imputable à l'aide norvégienne – est difficile à calculer.
- La consommation d'énergie en tant que telle, d'une part, peut perdre sa pertinence si l'on tient compte des problèmes qu'elle provoque (émissions de gaz à effet de serre et autres rejets, perte d'habitats) mais, d'autre part, à supposer qu'elle présente un intérêt, pourquoi faudrait-il la rapporter au PIB et non l'envisager en termes absolus?

Les indicateurs de moyens ne sont pas pour autant dépourvus d'utilité, mais il est peut-être vain d'en faire une fin en soi sans un minimum d'informations sur les résultats obtenus.

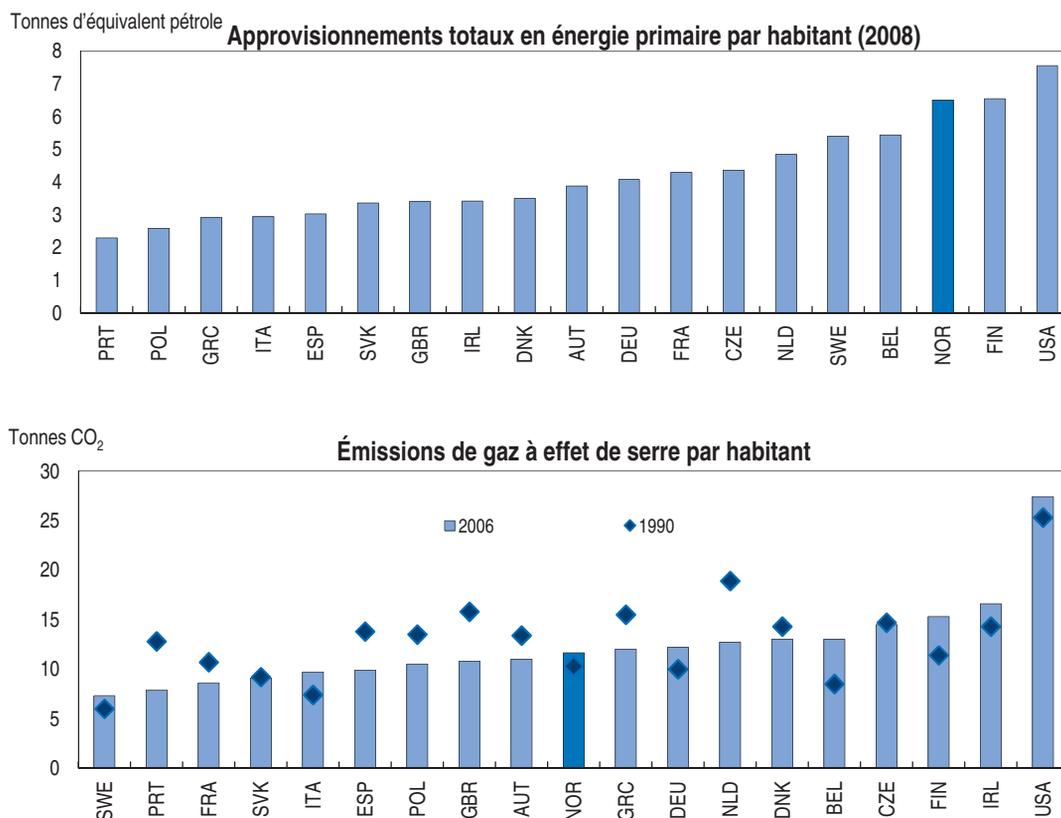
Le domaine prioritaire « rôle des Sami dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles » risque de créer un clivage, selon l'examen par les pairs, car en principe cet aspect devrait déjà entrer dans toutes les autres catégories. L'examen par les pairs a proposé de ne plus le considérer comme un domaine prioritaire distinct, mais celui-ci a été conservé tel quel. En effet, il peut être difficile d'éviter la confusion entre ce qui est socialement (et politiquement) *souhaitable* et ce qui est socialement *durable*. L'action régionale est aussi un domaine où opèrent clairement des choix d'ordre social (ou du moins politique), et qui, sans doute, peut être rattaché d'une façon ou d'une autre au développement durable. La dimension politique du maintien de groupes de population dans des zones économiquement non viables, en l'absence de toute intervention publique, a d'importantes répercussions sur un grand nombre de mesures, touchant aussi bien l'éducation et la santé que les transports et le changement climatique. La prise en compte de ces considérations dans les indicateurs de développement durable n'améliore pas forcément le processus de décision, mais elle pourrait le rendre plus transparent à certains égards. Comme l'ont noté Alfsen et Moe (2008), aucun des grands indicateurs ne devrait descendre au-dessous d'un seuil critique – autrement dit, il faut définir un seuil critique pour chacun des indicateurs en tenant compte des facteurs régionaux. Il s'ensuit par ailleurs que la baisse d'un indicateur donné n'est pas nécessairement mauvaise dès lors que le seuil critique n'est pas atteint et qu'elle est compensée par une évolution positive ailleurs, mais quels sont les arbitrages à opérer entre les différents indicateurs? Ce point doit retenir l'attention si l'on veut que les indicateurs de développement durable jouent véritablement leur rôle de vérification de l'action publique.

Encadré 3.3. Recommandations pour la stratégie de développement durable

- Tout en maintenant des indicateurs très divers, pour leur valeur heuristique ou leur rôle de sensibilisation, établir une distinction claire entre les indicateurs de résultats, qui peuvent constituer des objectifs, et les indicateurs de moyens ou les indicateurs intermédiaires, tels que les dépenses d'aide au développement ou le volume des importations, qui ne sauraient être une fin en soi.
- Tout en maintenant des indicateurs très divers, pour leur valeur heuristique ou leur rôle de sensibilisation, établir une distinction claire entre les indicateurs de résultats, qui peuvent constituer des objectifs, et les indicateurs de moyens ou les indicateurs intermédiaires, tels que les dépenses d'aide au développement ou le volume des importations, qui ne sauraient être une fin en soi.
- Définir la marche à suivre pour évaluer et gérer les arbitrages et les incompatibilités entre les différents indicateurs.
- Si le développement durable, ou la croissance verte, doit être un objectif véritablement primordial, veiller à ce que le processus budgétaire et la prise de décision commence, sinon systématiquement du moins à intervalles réguliers, par une évaluation des besoins en la matière.
- Appliquer à la politique de développement durable des outils tels que l'analyse d'impact de la réglementation et l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques.

Changement climatique***La Norvège affiche une forte intensité énergétique et des chiffres relativement élevés d'émissions de gaz à effet de serre par habitant***

La politique norvégienne de lutte contre le changement climatique retient l'attention car, à l'échelle mondiale, ce petit pays a une « empreinte » relativement réduite en termes de carbone ou de gaz à effet de serre (GES), du moins si l'on s'en tient aux activités de consommation des Norvégiens. En revanche, du fait que son économie repose en grande partie sur l'industrie pétrolière, la Norvège exporte des produits appelés à générer des quantités considérables de gaz à effet de serre. L'intensité énergétique du pays est relativement forte. La Norvège est un peu mieux placée en termes d'émissions de gaz à effet de serre par habitant, mais ne saurait néanmoins être considérée comme un pays « propre », à la différence de la Suède, par exemple, ou même du Danemark où l'hydroélectricité est inexistante (graphiques 3.1 et 3.2). Sa forte intensité énergétique tient à la fois à l'hydroélectricité et au secteur pétrolier. Les principales émissions liées au pétrole se produisent bien entendu dans les pays auxquels la Norvège fournit de l'énergie, mais l'extraction et l'approvisionnement en pétrole et en gaz sont à l'origine d'une pollution en augmentation sur le territoire norvégien, si bien que les émissions à l'intérieur du pays pour la période 2008-12 vont largement dépasser l'objectif fixé² dans le cadre du protocole de Kyoto. Les « émissions fugaces », dues par exemple au brûlage du gaz à la torche, représentent plus de 10 % des émissions de GES imputables au secteur énergétique. En outre, étant donné l'importance de l'industrie pétrolière, la Norvège encourt des pertes économiques surtout liées à la détérioration des termes de l'échange en cas de réduction concluante des émissions mondiales de GES, car le prix des hydrocarbures sera bien plus bas que dans d'autres circonstances.

Graphique 3.1. **Approvisionnement totaux en énergie primaire et émissions de GES par habitant, Norvège et principaux pays**

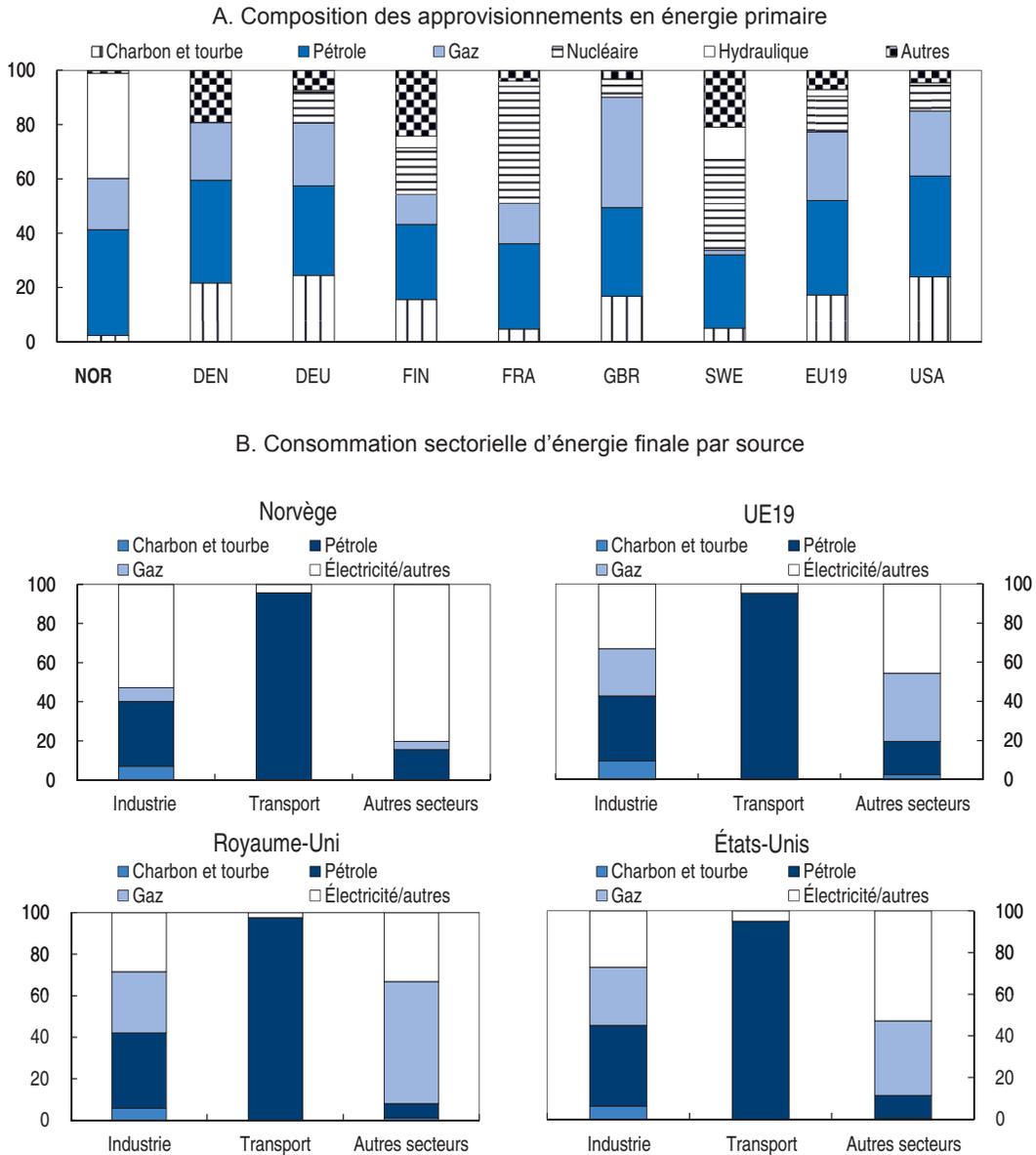
Source : AIE (2009) (partie A) et Agence européenne pour l'environnement (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808761870324>

L'hydroélectricité bon marché a contribué à l'essor de certaines activités, notamment la métallurgie – aluminium et ferro-alliages. Exception faite de l'énergie, la plupart des matières premières doivent être importées, et les sites de production sont excentrés, d'où des coûts de transport élevés. Par conséquent, malgré le bas prix de l'énergie, beaucoup d'installations consacrées à ces activités ne sont pas très rentables et ont bénéficié d'un soutien passant par des aides à l'emploi ou d'autres moyens d'action régionaux. Toutefois, elles rejettent aussi d'importantes quantités de CO₂, dues non pas à l'énergie utilisée mais aux procédés chimiques en jeu. Bien que leurs émissions n'aient pas été assujetties aux taxes sur le CO₂/les GES, comme indiqué ci-après, leurs émissions de GES ont fortement baissé durant les 20 années écoulées, à la différence de celles de la plupart des autres activités. L'augmentation des émissions a été surtout perceptible dans le secteur pétrolier, ainsi que dans le secteur des transports, la hausse des revenus suscitant des déplacements plus nombreux selon des modes qui provoquent davantage d'émissions. Contrairement à la situation des industries de transformation, les émissions d'une bonne part du secteur des transports (à l'exclusion notable des transports aériens et maritimes) sont soumises à la taxe sur le CO₂, et ce à des taux relativement élevés.

Graphique 3.2. Énergie, par source

% du total, 2008



Source : AIE (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/808788521242>

La Norvège souscrit résolument à l'action internationale contre le changement climatique

La Norvège est connue pour ses efforts en faveur d'une action internationale contre le changement climatique. Outre son soutien résolu à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992, elle a été l'un des premiers pays à instaurer une taxe sur le CO₂, en 1991. La Norvège a également appuyé l'élaboration du protocole de Kyoto à la CCNUCC, qu'elle a ratifié en 2002, en même temps que les États membres de l'Union européenne. Depuis lors, ses émissions nationales ont encore augmenté, mais la Norvège a fait savoir que, moyennant l'achat de crédits d'émissions

correspondant à des réductions dans d'autres pays, elle entendait diminuer ses émissions de 10 % par rapport à l'objectif de Kyoto (encadré 3.4).

Encadré 3.4. Principaux objectifs de lutte contre le changement climatique

	Émissions de GES de la Norvège (en milliers de tonnes d'équivalent CO ₂) (% du niveau de 1990)	Pour mémoire : émissions des pays de l'annexe I (% du niveau de 1990)
1991 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Les Parties figurant à l'annexe I sont convenues de s'attacher à réduire les émissions de GES, « reconnaissant que le retour, d'ici à la fin de la présente décennie, aux niveaux antérieurs d'émissions anthropiques [de GES]... contribuerait à [modifier les tendances à long terme des émissions anthropiques] » (italiques ajoutées).	47 686 (96.0)	(97.7) (ex-CAEM non compris : 99.8)
1997 Protocole de Kyoto. La Norvège s'est engagée à limiter l'augmentation de ses émissions moyennes de GES (sur une base nette, c'est-à-dire correction faite du recours à des mécanismes de flexibilité tels que l'échange de droits d'émission et le MDP) à 1 % maximum pour la période 2008-12 par rapport au niveau de 1990.	52 647 (105.9)	(93.2) (ex-CAEM non compris : 106.6)
2008 La Norvège a résolu d'aller plus loin que l'engagement de Kyoto en ramenant ses émissions nettes (compte tenu de l'utilisation des mécanismes de Kyoto) à 91 % du niveau de 1990. La Norvège a annoncé les objectifs d'émissions suivants : des émissions nettes ramenées à 70 % du niveau de 1990 à l'horizon 2020 et à zéro d'ici à 2050. L'échéance visée pour la « neutralité carbone » sera avancée de 2050 à 2030 si un nombre suffisant de pays adoptent des objectifs ambitieux comparables.	53 848 (108.4)	(97.0, données de 2007) (ex-CAEM non compris : 111.0)
2009 Le gouvernement réélu fait savoir qu'il entend, dans le cadre d'un accord ambitieux conclu à la conférence de Copenhague sur le changement climatique, abaisser l'objectif d'émissions nettes fixé pour 2020 à 60 % du niveau de 1990.		

Source : Statistics Norway, CCNUCC.

Tout en déclarant, début 2008, qu'elle irait plus loin que l'engagement de Kyoto, la Norvège a annoncé des objectifs d'émissions pour d'autres échéances. À l'horizon 2020, elle vise à faire baisser ses émissions nettes de 30 % par rapport à 2012 et, d'ici à 2050, elle entend parvenir à la « neutralité carbone », autrement dit ramener ses émissions nettes (tous gaz à effet de serre confondus, et non pas seulement le CO₂) à zéro. Les émissions « nettes » représentent la contribution de la Norvège aux émissions mondiales, c'est-à-dire les émissions intérieures effectives diminuées des réductions compensatoires à l'étranger réalisées à l'aide de mécanismes tels que l'échange de droits d'émission prévu par le protocole de Tokyo ou le Mécanisme pour un développement propre. Avant la Conférence de Copenhague, le gouvernement avait annoncé qu'il viserait une réduction plus forte, soit 60 % des émissions de 1990, si cela devait contribuer à un accord mondial ambitieux. Comme pour la période couverte par l'engagement de Kyoto, la Norvège prévoit d'utiliser des crédits d'émissions correspondant à des réductions opérées à l'étranger pour compenser les émissions en excès à l'intérieur du pays en 2050. Le gouvernement n'a pas encore fixé d'objectif précis pour les émissions intérieures, mais il estime actuellement que celles-ci pourraient être réduites de quelque 15-17 millions de tonnes d'équivalent CO₂.

en 2020 par rapport à un scénario de référence qui prévoit un accroissement d'environ 9 millions de tonnes sur les niveaux de 1990. Avec ce niveau implicite d'émissions intérieures, la réalisation de l'objectif de 30 % en 2020 exigerait 7-9 millions de tonnes de compensations, soit 14-18 % des émissions de 1990. Dans le cadre de son programme « KlimaKur », le gouvernement a entrepris une étude afin de calculer le coût marginal de diverses formes d'action et d'utiliser les résultats pour l'élaboration de sa politique.

Contribution de la Norvège aux efforts d'atténuation mondiaux

En annonçant des objectifs d'émissions ambitieux pour l'avenir, la politique norvégienne vise à montrer l'exemple, pour encourager d'autres pays à adopter des programmes de réduction énergiques. Or la réalisation de tels objectifs pourrait coûter cher à la Norvège, sans pour autant lui apporter un quelconque avantage si son action n'est pas reprise au-delà des frontières. Au demeurant, à supposer que d'autres pays prennent des initiatives suffisantes pour éviter un changement climatique de grande ampleur, les bienfaits resteront sans doute négligeables pour la Norvège. En effet, les coûts des effets directs du changement climatique pour la Norvège ne sont pas faciles à déterminer (les répercussions indirectes, du fait des migrations, par exemple, pourraient être importantes, indépendamment de ces effets directs). Certes, l'arrêt du Gulf Stream serait catastrophique, mais depuis quelques années les estimations tendent à en réduire la probabilité. En outre, si certaines parties de la Norvège sont exposées à l'élévation du niveau des mers, elles n'occupent qu'une faible superficie, bien qu'elles englobent d'importantes zones peuplées. Une hausse significative des températures moyennes modifierait indéniablement le mode de vie si elle réduisait fortement le manteau neigeux, non sans cependant comporter certains avantages et non plus seulement des coûts. Comme partout ailleurs, le risque de phénomènes météorologiques extrêmes est appelé à augmenter. Dans l'ensemble, compte tenu des coûts élevés à supporter pour parvenir à une économie neutre en carbone (encore qu'ils ne soient pas particulièrement exorbitants au regard des richesses actuelles et à venir de la Norvège, même si une détérioration des termes de l'échange est à prévoir pour ce pays – à la différence de la plupart des pays de l'OCDE), les objectifs assignés à la politique climatique norvégienne concilient le meilleur de l'altruisme et la rigueur du principe de précaution. Ces deux éléments s'inscrivent dans la logique du programme de la Norvège pour le développement durable. Encore faut-il les accompagner d'un engagement politique à long terme car, si les coûts économiques globaux sont peu importants, des décisions lourdes de conséquences pour certains secteurs devront tôt ou tard être prises.

L'influence d'un petit pays sur les mesures prises face au changement climatique n'est peut-être pas très grande, si tant est qu'elle soit mesurable. Celle qu'exerce la Norvège doit aussi à sa réputation d'équité et de transparence dans d'autres domaines, à laquelle s'ajoute très certainement sa situation de grand exportateur de pétrole – elle est d'autant plus crédible que son intérêt matériel bien compris va dans le sens de l'optimisation des recettes pétrolières. D'après des travaux récents de l'OCDE, seul le regroupement d'un grand nombre de pays donnerait à des initiatives communes de réduction des émissions une rentabilité suffisante pour justifier la formation d'une coalition, au risque bien entendu de susciter des comportements opportunistes si aucun mécanisme n'est prévu pour assurer le respect des dispositions (OCDE, 2009a). Cependant, l'impulsion donnée par la Norvège fait peut-être déjà son chemin. Tout d'abord, s'agissant des pays nordiques, les problèmes environnementaux sont souvent envisagés de la même manière et la

perméabilité des politiques est très grande³. Ensuite, trois de ces pays font partie de l'Union européenne et peuvent progressivement peser sur les objectifs adoptés dans ce cadre.

La Norvège élargit également son cercle d'influence par le biais de mesures prises dans des pays en développement : premièrement, en affirmant qu'il incombe aux pays riches d'apporter un soutien financier au « renforcement des capacités » et, deuxièmement, en participant, au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP), à des projets qui lui procurent des crédits d'émissions et vont souvent de pair avec des transferts de technologies vers les pays visés. Le MDP fonctionne comme suit : les pays dont les émissions sont plafonnées par le protocole de Kyoto financent indirectement des projets dans des pays non soumis à des plafonds d'émissions (tout en étant Parties au protocole); les fonds proviennent de l'achat de crédits correspondant aux réductions d'émissions de GES que le projet permet d'obtenir. Ces réductions sont ensuite comptabilisées, pour les besoins du protocole de Kyoto, comme si elles s'appliquaient aux émissions de l'acheteur. Il y a peu, la Norvège a contribué à lancer, dans le cadre des Nations Unies, un mécanisme de réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD) dans les pays en développement. Ce type de réduction n'est pas recevable au titre du MDP. La Norvège a surtout œuvré pour instaurer des procédures permettant de vérifier et de certifier les actions menées pour réduire les émissions imputables au déboisement et à la dégradation des forêts, afin qu'elles soient comptabilisées au niveau mondial de la même manière que les projets MDP. Le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement sont d'importantes sources d'émissions de GES, et la mise au point de techniques susceptibles d'inciter les propriétaires fonciers et d'autres acteurs à éviter ces émissions serait un progrès appréciable. Les propositions norvégiennes concernant la REDD mettent en avant la nécessité de surmonter les grands problèmes que posent le suivi, la notification et la vérification.

Comme le laisseraient penser la théorie des jeux et un raisonnement géopolitique élémentaire, en pratique la Norvège a du mal à dissocier l'action mondiale contre le changement climatique d'autres enjeux. De la pêche à la finance, la politique économique norvégienne dépend, à des degrés divers, de l'évolution de la situation dans les pays voisins, Russie et Union européenne en tête. L'une des grandes différences entre la politique de la pêche, examinée ci-après, et la politique climatique tient au fait que les initiatives norvégiennes en matière de pêche ont un effet direct sur certains pays, contrairement aux mesures visant les émissions de GES. L'analyse s'en trouve facilitée en matière de changement climatique : pour l'essentiel, la Norvège ne peut influencer sur d'autres pays que par l'exemple ou la persuasion, et non par la menace d'une quelconque sanction.

Entre autres domaines dans lesquels la Norvège pourrait, sans s'éloigner de la politique en vigueur, mettre sa réputation au service du développement durable, figure l'amélioration du système de vérification de l'additionnalité des actions menées à titre de « compensation » dans des pays où les émissions ne sont pas plafonnées. L'additionnalité revêt une grande importance car, si les projets de compensation ne servent qu'à réduire des émissions qui auraient été supprimées dans tous les cas, ou s'ils ont pour contrepartie des augmentations ailleurs, ils peuvent compromettre sérieusement l'objectif de réduction des émissions mondiales. L'utilisation du MDP par la Norvège et d'autres pays présente des inconvénients intrinsèques liés à la difficulté de s'assurer que la réduction des émissions apportée par un projet donné correspond véritablement à une baisse générale plus

importante qu'en l'absence de projet, sans oublier le risque d'incitations perverses (OCDE, 2009a, section 4.3.).

La manière dont l'objectif de neutralité en GES est défini constitue une forme intéressante d'émulation par l'exemple. La politique retenue vise à faire de la Norvège un pays neutre en GES à l'horizon 2050, objectif déjà coûteux à réaliser. En outre, si un bon nombre d'autres pays s'engagent à prendre des mesures ambitieuses, la Norvège avancera l'échéance à 2030. Or, à supposer que beaucoup de grands émetteurs de GES se proposent effectivement de parvenir à la neutralité en GES d'ici à 2050, l'avantage marginal tiré par la Norvège de la réalisation d'un tel objectif, et de sa réalisation plus précoce, serait amoindri; en outre, la possibilité qui s'offre à la Norvège d'acheter des réductions d'émissions à l'étranger pour atteindre unilatéralement l'objectif de neutralité en GES se révélera bien plus coûteuse si de nombreux pays font de même, car les émissions nationales nettes devraient alors être beaucoup plus fortement réduites. Dans ces conditions, l'adoption de l'échéance 2030 serait à la fois bien plus coûteuse et moins nécessaire. Autrement dit, c'est l'effet d'annonce, sous réserve de sa crédibilité, qui joue ici.

Toutefois, la crédibilité est fonction des possibilités de réalisation. Comme l'indique l'encadré 3.4, les déclarations de la Norvège sont devenues de plus en plus ambitieuses, car ses émissions effectives ont augmenté. La Norvège ne s'écarte guère de l'évolution observée pour l'ensemble du groupe des pays figurant à l'annexe I, abstraction faite des ex-pays à économie planifiée (dont les émissions ont radicalement chuté après l'arrêt des activités non performantes de leur industrie lourde)⁴. Du moins les émissions se sont-elles stabilisées ces dernières années; elles ont même diminué parallèlement à la récession. L'intensité globale des émissions – quantité émise par unité de PIB – a baissé de plus d'un tiers depuis 1990. Un accroissement des émissions intérieures est parfaitement compatible avec le respect de l'objectif de Kyoto (en effet, un pays tel que la Norvège, dont les coûts de réduction des émissions sont élevés, devrait normalement recourir à des mécanismes qui lui permettent de promouvoir des réductions d'émissions dans d'autres pays). Mais l'incapacité manifeste de réduire fortement les émissions nationales jusqu'à présent, en dépit des bonnes intentions affichées, montre que le processus fait intervenir des choix politiquement délicats; de surcroît, vu de l'étranger, cet état de choses peut affaiblir l'effet d'entraînement des objectifs ambitieux de la Norvège sur les autres pays. Il faut donc que la Norvège adopte des mesures nationales efficaces dans les meilleurs délais, faute de quoi les coûts devenus excessifs susciteront une résistance du public aux mesures complémentaires nécessaires, ne serait-ce que pour parvenir aux objectifs actuels.

Mesures prises pour réduire les émissions

La Norvège emploie un large éventail de mesures pour réduire ses émissions (encadré 3.5). En termes d'effet sur les émissions jusqu'à 2003 environ, deux mesures très différentes l'emportent : la taxe sur le CO₂ et l'accord volontaire avec l'industrie de l'aluminium (tableau 3.1). On notera que la première ne vise pas directement les émissions; il s'agit plutôt d'un droit d'accise sur certains produits dont la combustion est à l'origine d'émissions de CO₂. Indépendamment de la grande disparité des taux appliqués (tableau 3.2 et graphique 3.3), elle n'a jamais été appliquée aux processus industriels et à des émissions liées à l'énergie imputables à certaines sources indéniables : raffinage et pétrochimie, fours à coke, sidérurgie, production de ciment et de verre, entre autres exemples.

Encadré 3.5. Principales mesures prises pour réduire les émissions de GES

Taxes

- Taxes visant les émissions :
 - ❖ taxe sur le CO₂ ;
 - ❖ taxe sur les hydrocarbures partiellement fluorés et perfluorés (taxe sur la production, crédit d'impôt sur l'élimination)
- Autres taxes :
 - ❖ sur certains produits chimiques ;
 - ❖ sur l'élimination des déchets ;
 - ❖ sur la mise en décharge (modulée en fonction des normes applicables au site de décharge).
- Autres taxes susceptibles d'influer également sur les GES :
 - ❖ sur l'achat de véhicules neufs (modulée en fonction des émissions attendues de CO₂) ;
 - ❖ sur les huiles lubrifiantes et sur les récipients de boissons.
- Mesures réglementaires et autres :
 - ❖ système général de permis pour les pollueurs ;
 - ❖ obligation de récupérer le méthane des décharges, interdiction de mettre en décharge des déchets organiques humides ;
 - ❖ obligation de piéger et stocker le carbone pour les nouvelles centrales au gaz ;
 - ❖ effort axé sur le développement de l'énergie éolienne ;
 - ❖ action en faveur de la production de chaleur à partir de la biomasse; et
 - ❖ intensification des économies d'énergie par des programmes d'information et de sensibilisation.

Tableau 3.1. Mesures prises et effet estimé sur les émissions nationales

Réduction exprimée en millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an

	1995	2000	2005	2007	2010	2020
Mesures directement liées au changement climatique :						
Taxe sur le CO ₂ en mer	0.6	3.0	3.0	4.5	5.2 ¹	6.9 ¹
Taxe sur le CO ₂ à terre		0.8	0.8	0.85	0.85	0.85
Obligation de récupération des gaz de décharge	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Autres mesures concernant les déchets			0.1	0.1	0.1	0.5
Taxation et recyclage des HFC			0.3	0.5	0.5	0.5
Accord relatif au changement climatique avec l'industrie de l'aluminium ²	0-1.3	0.5-2.7	1.6-4.5	1.6-4.5	1.5-4.2	1.8-4.3
Mesures visant le secteur des transports ³					0.4	0.7
Autres réglementations :						
Réglementation des COV en mer			0.2	0.2	0.3	0.1
Réductions volontaires :						
Réduction du SF ₆ , production de magnésium	1	1.4	1.8	2.1	2.1	2.1
Réduction du N ₂ O, production d'acide nitrique	0.7	0.6	0.5	1.2	1.2-1.6	1.2-1.6
Utilisation de bicarbonate, production de ciment			0.13	0.13	0.13	0.13
Effet global des mesures mises en œuvre		5-7.2			8.6-11.7	11.5-14.6
Nouvelles politiques et mesures postérieures à 2008 :						
Système d'échange de quotas d'émission					0-0.3	0-0.3
Consensus avec les industries de transformation 2009					0.2	0.2

1. Effet combiné de la taxe sur le CO₂ et du système communautaire d'échange de quotas d'émission.

2. Le chiffre le plus bas traduit l'effet direct de l'accord, tandis que l'estimation haute englobe les mesures volontaires prises avant l'adoption de l'accord en 1997.

3. Obligations en matière de biocarburant et taxe liée au CO₂ sur les nouvelles voitures particulières.

Source : Cinquième communication nationale de la Norvège au titre de la CCNUCC, tableau 5.5.

Tableau 3.2. **Évolution de la taxe carbone, 1991-2009**

	Inst. pétrol. en mer	Essence	Gazole	Huiles minérales	Fioul	Charbon, coke	Secteur de la pêche	Transport aérien		Transport maritime	
								International	Intérieur	International	Intérieur
NOK par litre, sauf indication contraire											
1991	0.60	0.60	0.30	0.47	0.47	–	–	–	–	–	–
1992	0.80	...	...	...	...	0.30 /kg	–	–	–	–	–
1993	...	...	...	0.40	Supprimée	...	–	–	–	–	–
1999	...	0.92	...	0.46	–	...	–	0.26	0.26	–	0.26
								(supprimée par la suite)			
2001	...	0.72	...	...	0.19	...	–	–	...	–	...
2003	...	...	...	...	...	Supprimée	–	–	...	–	...
2006	...	...	...	0.46	...	–	–	–	0.46	–	0.46
2008	...	...	...	...	...	–	–	–	0.56	–	...
2009	0.54	0.84	0.57	...	0.87	–	–	–	...	–	...
<i>Pour mémoire :</i> autres taxes (2009)		4.46 ¹	3.50 ¹	TVA							

Note : La taxe sur le CO₂ n'est pas exigible pour le gaz naturel utilisé comme carburant.

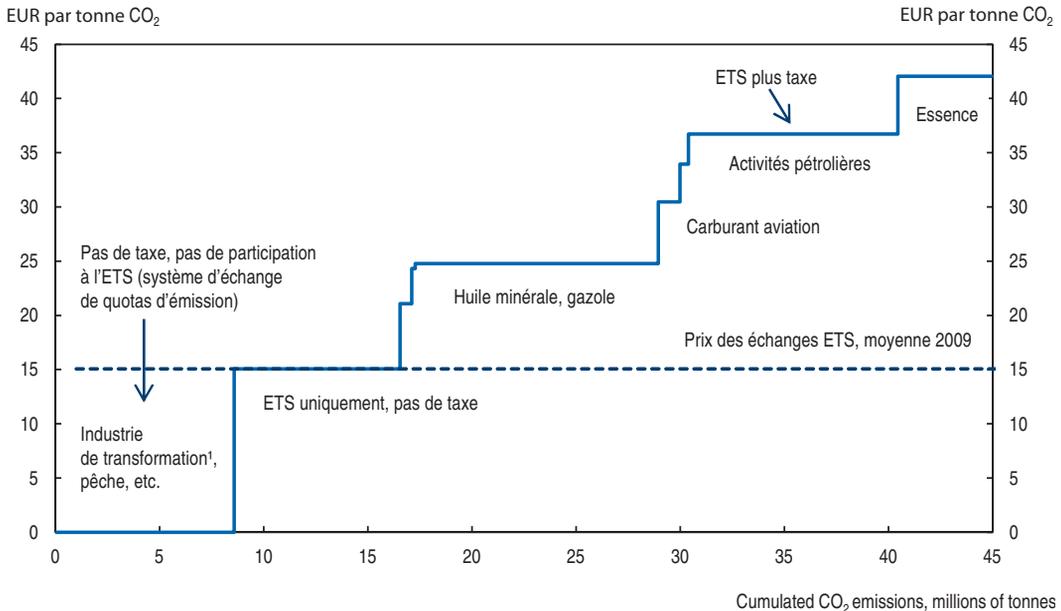
1. Sur les combustibles/carburants sans soufre.

– exonération.

... taux indexé sur l'inflation.

Source : Ministère des Finances.

Graphique 3.3. **Coût marginal des émissions de CO₂**



1. Les industries de transformation renvoient principalement à la production d'aluminium, de ferro-alliages et d'engrais.

Source : Ministère des Finances.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/808800232123>

Les chiffres du tableau 3.1 sont tirés d'éléments d'appréciation de types très différents, récapitulés ci-après pour montrer à quel point il peut être difficile d'évaluer l'action publique. L'incidence de la taxe sur le CO₂ visant les émissions dues à des activités terrestres provient d'un modèle d'équilibre général calculable (EGC) calibré à l'aide de

données de 1992 et portant sur l'évolution des émissions durant la période 1990-99 (Bruvoll et Larsen, 2002). La faible élasticité-prix dans les secteurs pris en compte, ainsi que les exemptions accordées ou les bas taux appliqués à certaines activités, expliquent que l'effet soit peu marqué; il s'agit d'une estimation a priori de l'incidence probable de la taxe, et non d'une évaluation a posteriori. Par ailleurs, l'incidence notable de la taxe sur les émissions en mer vient du fait que, d'après les compagnies pétrolières et le ministère de l'Énergie, les initiatives prises pour réduire le brûlage à la torche et pour piéger et réinjecter le CO₂ ont été suscitées par la taxe sur le CO₂. Compte tenu du degré d'intervention de l'État dans la production de pétrole, la cause et l'effet sont difficiles à distinguer. Qui plus est, les contrats d'exportation de gaz précisent que la teneur en CO₂ du gaz livré ne doit pas dépasser 2½ %, alors que la teneur naturelle avoisine 9 % dans le gisement norvégien. Néanmoins, la taxe sur le CO₂ a une influence indéniable puisque, alors que des mesures énergiques contre le brûlage de gaz étaient en vigueur auparavant, les émissions dues au brûlage ont baissé notablement une fois que la taxe a été instituée; de plus, si la taxe CO₂ n'a pas modifié l'incitation à séparer le CO₂ du gaz naturel, c'est uniquement grâce à la taxe qu'il est devenu rationnel d'envisager de le ré-injecter au lieu de le rejeter dans l'atmosphère.

L'incidence des accords volontaires est particulièrement délicate à évaluer car les accords eux-mêmes peuvent souvent donner lieu à des arguties, les entreprises concernées cherchant à convaincre les autorités soit que les coûts de réduction sont plus élevés qu'en réalité, pour avoir l'air de prendre des mesures onéreuses, soit qu'elles n'auraient pas pris de mesures en l'absence d'accord. Il faut s'attendre à ces complications même lorsque les entreprises sont véritablement déterminées à agir efficacement. Le gouvernement estime qu'une bonne part de la réduction des émissions opérée jusqu'en 2003 dans l'industrie de l'aluminium est due à des initiatives antérieures à la conclusion de l'accord. Ces émissions (hydrocarbures perfluorés, CF₄ et C₂F₆) ont diminué de plus de moitié entre 1990 et 1997, année où l'accord est intervenu. L'accord volontaire de 2004 prévoyait des objectifs pour les industries de transformation, qui ont été exclues du système norvégien d'échange de quotas d'émissions instauré par la législation en 2005, alors que l'avant-projet, décrit dans un Livre blanc en 2002, était plus complet (encadré 3.6).

Les hydrocarbures perfluorés et partiellement fluorés montrent bien comment une taxe peut être mise en œuvre lorsqu'il est coûteux de mesurer les émissions elles-mêmes. Les réductions postérieures à 2003 ont été favorisées par une taxe qui vise à la fois la production et l'importation de ces substances chimiques, mais qui est contrebalancée par un crédit d'impôt lorsqu'elles sont directement éliminées; en conséquence – sous réserve que le système de surveillance soit efficace –, seuls les gaz rejetés sont finalement frappés par la taxe. Le taux a été calculé en équivalent CO₂, comme pour la taxe sur le gazole.

Ont également eu un effet significatif sur les émissions, de méthane principalement, les mesures réglementaires applicables à l'élimination des déchets qui associent l'obligation de récupérer les gaz de décharge, imposée progressivement à partir de 1998, et une taxe sur le traitement final des déchets instaurée en 1999. S'y ajoutent des mesures visant des sources d'émissions données, prises en accord avec les industriels. Ce type d'intervention est peut-être plus simple à mettre en œuvre que dans d'autres pays parce que les sources en cause se limitent en Norvège à un petit nombre d'entreprises ou d'installations, parfois même à une seule par activité industrielle. L'impact est toutefois difficile à évaluer en raison d'une asymétrie d'information entre les parties.

Encadré 3.6. **Caractéristiques du système norvégien d'échange de permis d'émission de CO₂**

La loi de 2005 sur les échanges de permis d'émission de gaz à effet de serre a créé en Norvège un système d'échange de permis d'émission de CO₂ comparable au SCEQE de l'UE, tout d'abord pour la période 2005-07, laquelle a précédé la première période d'engagement prévue par le protocole de Kyoto. Concrètement, il a toujours été prévu que les deux systèmes seraient liés, même si ce lien n'a pas été établi dans un premier temps.

Les caractéristiques du système norvégien résident dans sa portée, relativement limitée, et dans la méthode d'allocation des permis d'émission.

Des études initiales ont montré que 80 % des émissions de GES pouvaient être prises en compte dans un système d'échange (Stiansen, 1999, citant une étude du cabinet de conseil ECON). Pourtant, le dispositif retenu portait sur 20 % seulement des émissions de CO₂, soit moins de 15 % des émissions totales de GES. Dans un premier temps, il excluait les secteurs soumis à la taxe sur le CO₂ – sans englober la totalité des secteurs exonérés celle-ci – mais ensuite (à partir de 2008) il a été étendu au secteur du pétrole offshore, lequel reste néanmoins assujéti à la taxe (à un taux réduit d'un montant similaire au niveau atteint dernièrement par le prix du CO₂ dans le SCEQE).

Dans une étude sur le mandat de la commission créée en 1999 pour conseiller les pouvoirs publics sur la mise en place d'un système d'échange, Stiansen (1999) a souligné les principaux problèmes qu'il faut résoudre dans un mécanisme d'allocation, en particulier la nécessité de ne pas faire de discrimination à l'égard des précurseurs (les installations ayant déjà investi dans la réduction des émissions) ou des nouveaux entrants potentiels. Toute forme d'allocation sur la base des droits acquis désavantage inévitablement les nouveaux entrants, et l'économie politique aussi bien que le souci de l'efficacité militent contre le simple recours à ces droits dans le cadre de la mise en place initiale d'un système de plafonnement et d'échange.

Dans le système norvégien, les quotas sont attribués gratuitement aux installations en fonction de leurs émissions antérieures, ce qui pénalise les précurseurs; cela aurait pu être évité en les allouant à chaque installation sur la base de ses émissions proportionnellement à sa production, comme dans certains systèmes existant déjà*. Les autorités expliquent qu'elles ont opté pour l'allocation sur la base des droits acquis *stricto sensu* parce qu'il leur paraissait important de mettre en place un mécanisme transparent et sans ambiguïté. Toutefois, les autres méthodes ne sont pas très compliquées en théorie et leur mise en œuvre dans d'autres contextes indique qu'elles sont également applicables dans la pratique.

* Le système suédois de restitution de la taxe sur les NO_x, créé en 1992, donne un exemple des solutions envisageables pour, à la fois, inciter à réduire les émissions et récompenser les précurseurs. Les producteurs d'énergie sont taxés au pro rata de leurs émissions réelles, tandis que les crédits d'impôt sont accordés en fonction de l'énergie utile produite. Les installations dont l'efficacité énergétique est supérieure à la moyenne enregistrent par conséquent un bénéfice net. Le système d'échange de permis d'émission de CO₂ actuellement proposé aux États-Unis adopte une approche similaire, qui consiste à calculer les droits acquis non pas sur la base des émissions effectives, mais sur la base des émissions obtenues en recourant aux technologies les plus performantes.

Mise au point de technologies : captage et stockage du carbone

Au niveau mondial, la mise au point de technologies de captage et de stockage du carbone (CSC) permettrait d'utiliser des combustibles fossiles pour un coût environnemental bien moindre, en commençant par le charbon et le pétrole non conventionnel, à forte intensité de carbone, pour lesquels il existe d'abondantes réserves.

En Norvège même, le charbon et le pétrole non conventionnel n'entrent guère en ligne de compte, mais le CSC pourrait néanmoins être utile pour réduire les émissions provenant de la production de pétrole et de gaz, voire de certains procédés industriels et de turbo-alternateurs à gaz sur des plateformes et dans des raffineries. Une des quelques installations déjà en activité se trouve en Norvège : l'excédent de CO₂ du gaz naturel du gisement de Sleipner est extrait et injecté dans une couche de grès *in situ* depuis 1996, et ce projet CSC a été le premier au monde; un autre, à Snøhvit, est en activité depuis 2007. Les coûts estimés d'une tonne de CO₂ captée, transportée et séquestrée sont pour l'instant relativement élevés, soit au moins 50 USD par tonne pour diverses technologies applicables au charbon et au gaz, et davantage pour le pétrole non conventionnel (AIE, 2008a; Alberta, 2009). Mais ces estimations se rapportent aux coûts à prévoir après la mise au point des technologies, et restent évidemment sujettes à caution car les différentes technologies requises sont encore embryonnaires; aucune installation de combustion intégrée englobant les opérations de piégeage et stockage du carbone n'a encore été construite. Les estimations partent de l'hypothèse que la poursuite de la R-D et l'expérience pratique feront baisser sensiblement les coûts.

L'État, associé à la compagnie pétrolière norvégienne Statoil (dans laquelle l'État détient une participation de 67 %), va installer un système expérimental complet de piégeage du carbone à la raffinerie de Mongstad. Elle prévoit de mettre en œuvre deux techniques différentes pour extraire le CO₂ des gaz de post-combustion et de les évaluer au moyen de l'installation d'essai. Il doit s'agir d'un partenariat public-privé, dans lequel l'État est appelé à financer directement jusqu'à 80 % du coût (quelque 700 millions USD pour l'installation d'essai), le reste étant presque entièrement supporté par la compagnie Statoil, majoritairement publique; la part du secteur privé se limitera à celle de Shell (partenaire minoritaire actuel de la raffinerie), avec 2 %.

Conformément à l'accord conclu entre l'État et Statoil en 2006 (« Gjenomføringsavtalen »), Statoil apportera l'équivalent du montant de la taxe sur le CO₂ qui lui aurait été demandé pour les émissions évitées, le reste incombant à l'État. Compte tenu du coût des quotas d'émissions dans le système d'échange, puisque tel est le calcul appliqué par ailleurs au secteur pétrolier, cela représenterait une contribution minimum appréciable. L'État paierait ainsi l'ensemble des frais d'équipement qui dépassent les recettes de la taxe carbone, mais sans bénéficier des éventuels profits supplémentaires de la compagnie, si ce n'est par le biais de sa large participation au capital.

L'une des technologies mises à l'essai (utilisation d'amines), fournie par une entreprise norvégienne, est relativement éprouvée; l'autre (utilisation d'ammoniac réfrigéré) provient d'une entreprise française, et Statoil en attend davantage d'améliorations, l'apprentissage par l'expérience aidant. Il est prévu que les droits de propriété intellectuelle correspondant à ces améliorations reviendront aux entreprises concernées, à condition cependant qu'elles mettent les résultats à la portée de tous. Afin d'assurer une large pertinence des résultats, l'installation testera le captage de deux types d'effluents gazeux, de sorte que les essais seront également valables pour les centrales au charbon.

Indépendamment de son objectif principal qui est de développer et de tester des technologies, l'installation envisagée peut largement contribuer à déterminer le coût de ce type de CSC⁵. Bien que des estimations aient été réalisées, comme indiqué ci-dessus, leur fiabilité n'est pas garantie, car la compagnie Statoil elle-même s'attend à des coûts oscillant dans un premier temps entre 150 et 200 EUR par tonne de CO₂ piégé (chiffre à

rapprocher des estimations de l'AIE (2008) : environ 100 USD dès 2010.) La possibilité d'obtenir des réductions plus importantes est fonction des progrès techniques à venir. Aussi l'installation d'essai devrait-elle être riche d'enseignements pour les responsables de la planification énergétique⁶.

Outre l'utilité attendue de l'installation d'essais, il s'agit à plus long terme d'intégrer un système complet de piégeage du carbone à une nouvelle centrale de cogénération au gaz sur le site de raffinage pour fournir, d'une part, de l'électricité à la raffinerie et, d'autre part, de la chaleur et de l'électricité à la ville située à proximité. Le projet serait conçu pour piéger 10 fois plus de CO₂ avec un budget beaucoup plus conséquent. Selon les premières études de Statoil, les coûts pourraient atteindre 3 milliards EUR, montant qui dépasse le financement récemment défini par l'UE pour prendre partiellement des projets en charge dans sept pays (cet apport viendrait cependant s'ajouter au financement national). Reste à savoir s'il faut procéder sans délai à cet investissement ou le remettre à plus tard. Dans le premier cas, le choix de la technologie à employer doit être fait immédiatement, sans attendre les résultats de l'installation d'essai (ou d'autres technologies qui pourraient se faire jour). Une telle démarche, qui reviendrait à considérer qu'une installation d'essai faisant intervenir une technologie toute nouvelle ne réserve aucune surprise, serait dépourvue de sens et contraire à la règle d' « optimisation des ressources » inscrite dans la stratégie de développement durable. Pour le gouvernement, la construction d'une installation en vraie grandeur pour piéger et stocker le carbone a par elle-même valeur d'expérience. Tandis que l'installation d'essai doit apporter des éclaircissements sur les différentes technologies, la construction en vraie grandeur donne un aperçu tout aussi intéressant des problèmes que peut poser le passage à grande échelle de technologies expérimentales. S'il y a lieu de penser que les progrès à venir les plus prometteurs au niveau mondial en matière de piégeage et de stockage du carbone se rapporteront au charbon et au pétrole non conventionnel, qui ne concernent pas directement la Norvège, celle-ci est bien placée pour promouvoir une technologie appelée néanmoins à jouer un grand rôle, sur son territoire comme dans d'autres pays producteurs de gaz et de charbon.

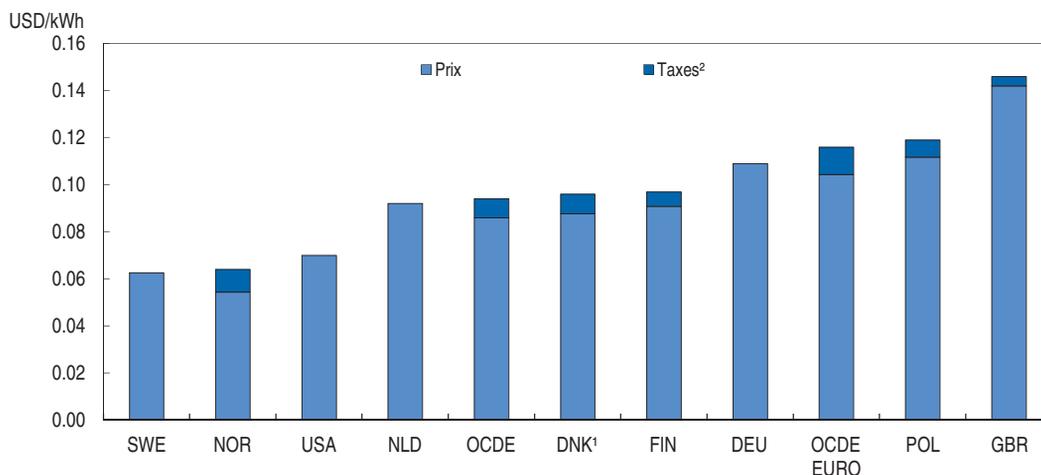
Utilisation de l'énergie hydroélectrique

L'hydraulique couvre la quasi-totalité des besoins d'électricité de la Norvège, sans produire de carbone, étant entendu que la ressource est très peu coûteuse. Toutefois, le coût d'opportunité de l'énergie hydroélectrique dépasse de beaucoup le coût de la ressource. D'une part, l'approvisionnement dépend autant de la puissance installée que du niveau des précipitations et, d'autre part, la demande provient non seulement de l'économie norvégienne mais aussi des autres pays du pool nordique de l'électricité (Nord Pool), auxquels s'ajoutent, dans une moindre mesure, la Russie et certains États de l'UE en dépit d'une capacité de transport limitée. Du fait que la Norvège est tributaire des précipitations pour son approvisionnement en électricité, les connexions aux réseaux étrangers permettent à la fois d'exporter de l'électricité lorsqu'elle est excédentaire et d'en importer dans les périodes où l'eau stockée commence à manquer. Durant les dix années écoulées, la Norvège a affiché en moyenne des exportations nettes, particulièrement importantes en 2007-09, représentant entre 5 et 10 % de la production totale.

Malgré ces échanges non négligeables, déterminés par les prix spot relatifs, l'industrie norvégienne achète de l'électricité à un prix moyen inférieur à ceux des pays voisins et nord-européens (graphique 3.4). Les arbitrages sur le marché spot sont loin d'être suffisants pour lisser les prix car les contrats d'approvisionnement à long terme ne sont

pas liés aux prix spot⁷. En outre, l'intégration des marchés n'étant pas assez poussée, du fait des limites de capacité des liaisons avec d'autres pays, le lissage des prix moyens est impossible. Enfin, le réseau norvégien se heurte également à un obstacle de taille pour gérer la demande intérieure – les centrales se trouvent essentiellement dans le nord et l'ouest du pays, alors que la demande est plutôt concentrée dans le sud et l'est.

Graphique 3.4. **Prix de l'électricité destinée à l'industrie en Norvège et dans les pays voisins, 2008**



1. 2004.

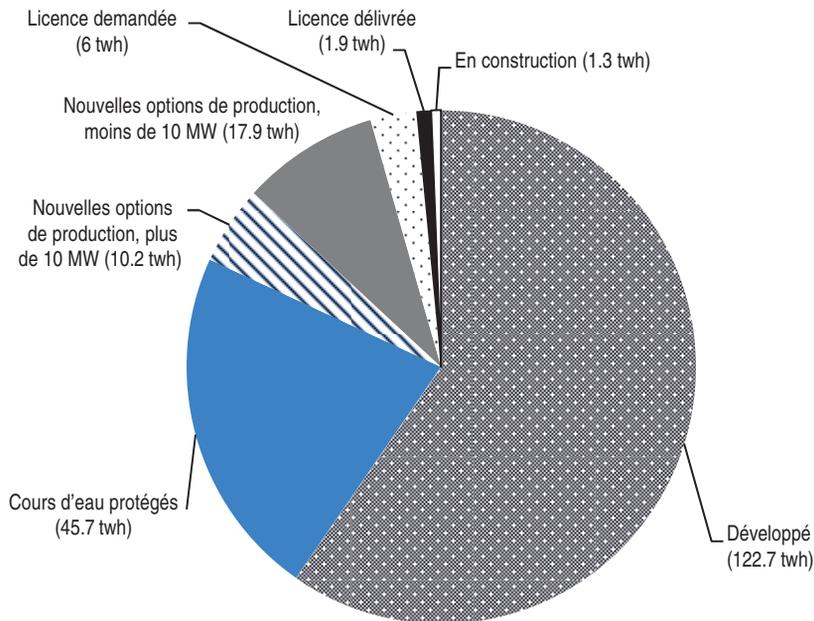
2. Données non disponibles pour certains pays.

Source : Prix de l'électricité : AIE, sauf pour la Suède et les Pays-Bas, dont les chiffres proviennent d'Eurostat (Environnement et énergie).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808811010742>

Le manque de capacités de transport d'électricité vers d'autres pays empêche peut-être la Norvège d'exploiter une forme de production d'énergie sans carbone et à bas coût – en développant largement la production d'hydroélectricité à des fins d'exportation vers des pays de l'UE où une bonne part de la production marginale repose sur le charbon. À en croire un argument souvent avancé, le potentiel hydraulique est presque entièrement exploité, et seuls quelques équipements de puissance relativement faible restent à installer. Ce n'est pas tout à fait exact : 20 % environ du potentiel ne peut être mis en valeur car les cours d'eau visés bénéficient d'une protection conférée par la loi sur les ressources en eau (graphique 3.5). Par exemple, sur les dix chutes d'eau les plus hautes de Norvège, sept servent à produire de l'électricité et les autres sont protégées par la loi. Pour donner une idée du potentiel en question, l'utilisation et l'exportation de la moitié de la capacité protégée restante, si celle-ci remplaçait une production à base de carbone en Europe et n'accroissait pas la consommation d'électricité, représenterait l'équivalent d'environ 0.15 % de l'objectif Kyoto 2010 de l'UE. On peut faire valoir que dans la pratique cela n'aurait guère d'incidence sur les émissions effectives, puisque la Norvège comme les importateurs potentiels d'hydroélectricité norvégienne sont soumis au même plafond global d'émissions. Pour un plafond global donné, les réductions d'émissions dans les secteurs de l'électricité seraient compensées par des augmentations d'émissions dans le reste du système de quotas, tout comme elles le seraient dans le cas d'une contribution particulière aux réductions d'émissions. Toutefois, avec le recours à ces réductions

Graphique 3.5. **Potentiel hydroélectrique¹ au 1^{er} janvier 2009**
 Exprimé en térawattheures



1. Étant donné une puissance installée annuelle moyenne de 205.7 TWh, pour les années hydrologiques de la période 1970-1999. Seuls sont pris en compte les investissements dans lesquels le coût de construction rapporté à la production annuelle moyenne est inférieur à 3 NOK/KWh.

Source : Ministère du Pétrole et de l'Énergie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808815870380>

d'émissions à faible coût en ressources il serait un peu moins onéreux, pour les économies européennes dans leur ensemble, de respecter un plafond d'émissions donné, ce qui permettrait de fixer un plafond plus ambitieux une fois les ressources disponibles.

Cela ne veut pas dire que les sites hydroélectriques protégés doivent être exploités, car il est tout à fait raisonnable d'estimer qu'une certaine proportion (déjà très réduite) du réseau hydrographique devrait être protégée; cependant, il serait utile d'exprimer le coût de la protection en fonction du niveau plus élevé de l'électricité en Europe (dû en partie – mais pas essentiellement – au fait que les prix des quotas SCEQE se répercutent sur ces tarifs). Les émissions de gaz à effet de serre font peser une menace d'autant plus grande que les relations de cause à effet se sont précisées au cours des deux décennies passées. La protection de certains de ces cours d'eau remonte déjà à une date assez éloignée, alors que pour d'autres la décision est très récente. Il convient d'examiner explicitement la valeur qui est attribuée au bien protégé, en regard des possibilités perdues de produire de l'énergie sans carbone ailleurs. Une telle étude aiderait aussi à établir des lignes directrices pour la protection de la nature dans d'autres contextes et face à d'autres utilisations alternatives, et irait dans le sens des recommandations ci-dessus pour l'élaboration continue des indicateurs de développement durable de la Norvège.

Il est matériellement possible de multiplier les liaisons de transport avec l'Europe; l'exemple le plus récent a été la pose, en 2008, d'un câble sous-marin reliant la Norvège aux Pays-Bas. Sauf si cette nouvelle liaison s'avère non rentable, le développement de l'interconnexion avec d'autres pays laisse bien augurer de l'avenir. L'intégration plus poussée au réseau européen aurait pour contrepartie, dans l'optique d'une hausse des prix

moyens de l'électricité en Norvège, d'accroître encore les bénéfices des fournisseurs d'hydroélectricité et de mettre en difficulté certains consommateurs industriels dont le sort dépend peut-être d'une électricité bon marché. Les fournisseurs d'électricité paient d'ores et déjà une taxe au titre de la rente de ressource, qui pourrait augmenter parallèlement à l'élévation des prix. En s'appliquant à la rente économique, la taxe ne devrait pas se répercuter sur le prix de l'électricité livrée, mais son produit, versé au budget, aurait les mêmes effets sociaux bénéfiques que les recettes pétrolières.

Dans le secteur industriel comme dans le secteur résidentiel, la consommation d'électricité est aussi soumise à une taxe, actuellement beaucoup plus lourde pour les ménages que pour l'industrie, qui ne suffit cependant pas pour amener les prix aux mêmes niveaux que dans les pays voisins (dont certains appliquent des taxes encore plus élevées). Le taux général de la taxe pour 2010 est de 0.1082 NOK par KWh, alors que les industries manufacturières et les entreprises de chauffage urbain, entre autres, acquittent un taux réduit de 0.0045 NOK par KWh. Les processus manufacturiers à forte intensité d'électricité sont exemptés de la taxe sur la consommation d'électricité. La production de pâtes et papiers est exemptée lorsqu'un programme d'amélioration de l'efficacité énergétique est en place.

Par conséquent, à plus long terme, le coût marginal de l'électricité⁸ fournie en Norvège, et donc le prix fictif à retenir pour calculer le rapport coûts-avantages de projets faisant intervenir la consommation d'électricité, correspondront de fait au prix pratiqué sur les principaux marchés européens. Le coût implicite du soutien apporté aux industries à forte intensité énergétique peu rentables devrait ainsi ressortir plus clairement. Dans cette optique, les projets consistant, par exemple, à utiliser l'hydroélectricité pour alimenter des plateformes pétrolières (et réduire les émissions de GES dues aux groupes électriques installés à bord) auraient également peu de chances de répondre au critère d'efficacité par rapport au coût.

Autres énergies renouvelables

En septembre 2009, la Norvège et la Suède ont signé un protocole d'accord établissant des principes pour l'extension d'un marché commun des certificats d'électricité renouvelable à dater de 2012 afin de promouvoir l'utilisation de sources renouvelables dans la production d'électricité. À l'instar d'un système de plafonnement et d'échange, c'est un moyen efficace de faire jouer les prix pour parvenir à la proportion voulue d'électricité renouvelable. Si les externalités liées aux énergies non renouvelables – et aux énergies renouvelables elles-mêmes – sont véritablement visées par d'autres mesures telles que des taxes ou des permis d'émissions, le soutien aux énergies renouvelables est assimilable à un régime de subventions croisées. Il présente l'avantage d'être conçu de manière technologiquement neutre (sans privilégier aucune forme particulière d'énergie renouvelable) et évite les problèmes que peut poser, par exemple, l'utilisation de prix garantis pour l'énergie éolienne (d'où, le progrès technique aidant, une rentabilité disproportionnée, pratiquement sans risque, comme dans le cas du soutien apporté aux éoliennes au Danemark dans les années 1990). L'adoption de certificats verts pourrait alors justifier l'abandon du soutien public direct à des sources renouvelables particulières. Le dispositif ne vise pas seulement les nouvelles technologies : les futurs projets hydroélectriques obtiendront la même subvention au titre des certificats que les projets éoliens.

D'aucuns (Bye et Hoel, 2009) voient dans les dispositifs expressément axés sur les énergies renouvelables des gadgets coûteux et superflus, dès lors que les émissions sont

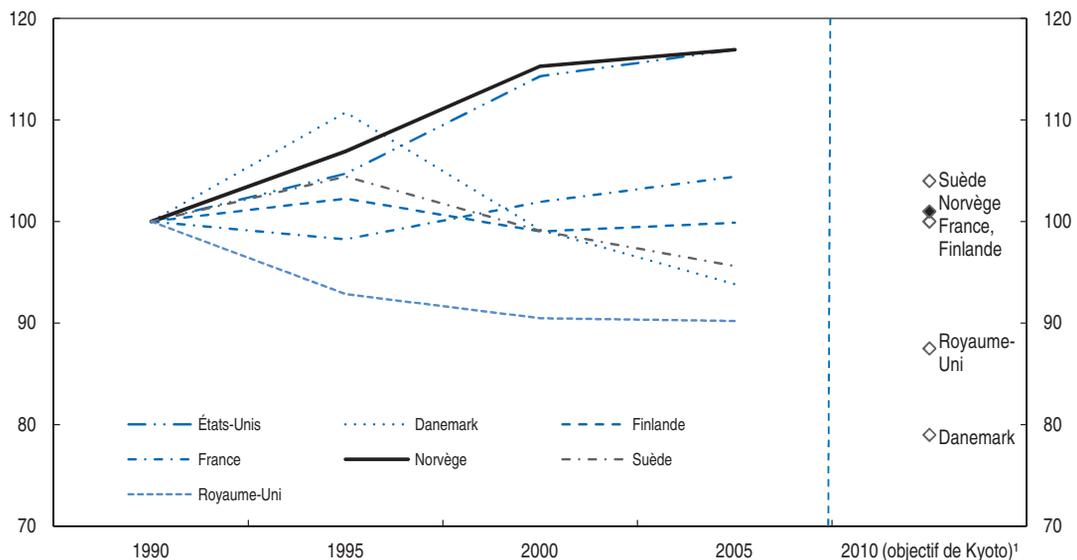
plafonnées dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), auquel la Norvège est partie prenante. Cet argument est examiné plus haut dans le contexte de l'hydroélectricité. Alors que le coût de la ressource (avant prise en compte de la perte de biodiversité et des cours d'eau naturels) lié à l'exportation d'hydroélectricité par la Norvège est relativement bas, il est sans doute élevé pour d'autres énergies renouvelables. Le principal argument invoqué à l'appui de ces mesures est que les nouvelles technologies ont besoin de ce type de soutien pour voir le jour et faire baisser les coûts. La Norvège est au tout premier rang pour la mise au point de technologies de captage-stockage du carbone, mais elle est moins avancée par ailleurs, si bien que l'adoption d'objectifs ambitieux concernant les énergies renouvelables autres que l'hydraulique risque fort d'être, sinon vaine, beaucoup trop coûteuse.

Augmentation des émissions en dépit d'objectifs ambitieux

En dépit des objectifs ambitieux affichés et du large éventail de mesures prises par la Norvège, les émissions nationales de GES ont fortement augmenté, de sorte que la Norvège utilisera pleinement les mécanismes de Kyoto pour atteindre l'objectif qu'elle vise unilatéralement, à savoir une réduction de 10 % par rapport à l'engagement de Kyoto, mais elle y aura aussi recours en partie pour remplir l'engagement de Kyoto lui-même (graphique 3.6). Cet engagement était moins rigoureux que dans beaucoup d'autres pays – réduction de 8 % par rapport à 1990 pour la plupart d'entre eux, et accroissement de 1 % pour la Norvège. Il tenait au coût marginal relativement élevé encouru par la Norvège – la part importante qu'occupe l'énergie hydroélectrique lui ôte la possibilité de procéder à des réductions « faciles » passant par une substitution interénergétique ou une meilleure efficacité de la production d'énergie.

Graphique 3.6. Émissions de gaz à effet de serre, 1990-2005

Millions de tonnes de tonnes d'équivalent CO₂, potentiel de réchauffement planétaire sur 100 ans (indice 1990 = 100)



1. Y compris l'effet du mécanisme de partage de la charge au sein de l'UE.

Source : AIE (2009b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808831474886>

L'augmentation notable des émissions en Norvège est principalement imputable au secteur pétrolier, dont la quasi-totalité de la production est destinée à l'exportation. Compte tenu de ce secteur et de l'importance d'une hydroélectricité à émission zéro, on considèrerait en toute logique que la Norvège devrait recourir partiellement au système d'échange pour parvenir à un quelconque objectif d'émissions. D'un certain point de vue, les émissions norvégiennes proviennent pour près d'un quart du secteur pétrolier (contre un sixième environ en 1990) et, puisque la production est presque intégralement livrée à l'étranger, il serait normal de compenser au moins une quantité comparable d'émissions par le biais du système d'échange, si le coût marginal de la réduction des émissions effectives est élevé dans ce secteur. Il serait tout aussi normal d'en faire porter le poids financier sur les compagnies pétrolières. (Le secteur pétrolier est désormais couvert par le système européen d'échange de quotas d'émission et financera de fait les compensations, sauf dans la mesure où il bénéficie de droits d'antériorité). Une bonne part du montant correspondant serait alors déduite des revenus destinés au Fonds de retraite (global). Même aux niveaux actuels des émissions nationales, ces achats suffiraient amplement pour permettre à la Norvège d'aller plus loin que l'objectif de Kyoto en ramenant les émissions à 9 % au-dessous des niveaux de 1990⁹. Aux prix de fin 2009, soit quelque 130 NOK par tonne, l'achat de permis¹⁰ couvrant approximativement 14 millions de tonnes d'émissions dues au secteur coûterait environ 1.8 milliard NOK, ce qui ne représenterait pas plus de 1 % des recettes pétrolières générales de l'État.

Le « juste » équilibre entre la réduction intérieure et l'échange d'émissions (passant par l'utilisation de crédits d'émissions, notamment au titre du MDP) dépend des coûts de réduction relatifs. L'augmentation des émissions nationales n'est donc pas incompatible avec la réalisation de l'objectif. Toutefois, au-delà de la période 2008-12, le gouvernement compte bien qu'une part importante des réductions correspondra aux émissions nationales. Des mesures plus rigoureuses qu'auparavant devront être prises à cet effet, alors que le coût marginal des émissions de CO₂ est déjà plus élevé en Norvège que dans beaucoup d'autres pays. Comme indiqué ci-dessus, on ne saurait parler d'un coût marginal unique des émissions dans le cas de la Norvège; toutefois, le coût marginal « moyen » est probablement plus élevé que dans la plupart des pays, compte tenu de l'action conjuguée de la taxe sur le CO₂ et du système d'échange.

Amélioration de l'action publique

Le fait que le coût marginal « moyen » des émissions de CO₂ est plus élevé en Norvège que dans la plupart des pays, ou qu'une grande partie des émissions du secteur pétrolier sont compensées par l'achat de crédits, stratégie défendable sur le plan logique, montre bien que le pays se situe à l'avant-garde, ou du moins parmi les chefs de file, de l'action publique contre le changement climatique. Cependant, une rapide analyse indique qu'il devrait y avoir des manières de réduire le coût économique de la réalisation des objectifs actuels, car les mesures existantes favorisent les actions onéreuses dans certains secteurs, mais risquent de ne pas encourager les actions bon marché dans d'autres.

Sur le plan théorique, il serait simple d'étendre le système d'échange de quotas à tous les secteurs dans lesquels les émissions peuvent être mesurées de manière fiable, et de passer rapidement à la mise aux enchères de l'intégralité des permis, plus rapidement en tout cas que ne l'envisage pour l'instant le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Il serait logique également d'abolir la taxe sur le CO₂ dans le même temps. La Norvège étant membre du SCEQE, il faudrait que l'attribution des permis y

réponde aux critères du système. Si toutes les émissions étaient couvertes par le SCEQE, le quota global pourrait être fixé à un niveau concordant avec celui qu'impose le Protocole de Kyoto sur la période 2008-12, soit en moyenne 101 % du niveau atteint en 1990; dès lors, l'État interviendrait directement sur le marché en vue d'obtenir la réduction supplémentaire de plus de 10 %, en achetant des permis d'émission au moyen de ses recettes générales et en les retirant du marché. Sinon, il serait possible de diminuer les permis alloués d'un volume équivalent, de manière à ce que la mesure soit financée par la population implicitement, en fonction de la contribution de chacun aux émissions, et non pas par l'impôt. Après 2012, la couverture du SCEQE dans l'UIE et en Norvège devrait être effectivement étendue, même si le mécanisme d'enchères intégrales ne sera pas mis en place très rapidement.

L'idée de s'appuyer entièrement sur un système de plafonnement et d'échange suscite pour l'essentiel deux objections, auxquelles il est relativement facile de répondre. La première est que le prix actuel des quotas d'émissions dans le SCEQE est trop bas pour que l'objectif soit atteint. Si tel est le cas, c'est sans doute dû soit à des erreurs qui risqueraient probablement autant de se produire avec un autre mécanisme (accords volontaires, par exemple), soit au fait que les forces du marché et les coûts relatifs aboutissent à un équilibre entre les réductions sur le territoire national et les réductions à l'étranger (moyennant des achats nets de crédits à d'autres pays) différent de celui qui est implicitement souhaité. Comme l'indique l'encadré 3.7, il est possible de surmonter ces difficultés, entre autres, tout en continuant de recourir au SCEQE pour obtenir une réduction des émissions efficace par rapport à son coût.

La seconde grande objection est liée aux « fuites » de CO₂. Deux questions se posent, en l'occurrence : sont-elles très importantes et nécessitent-elles de tenir les secteurs potentiellement concernés à l'écart du système d'échange (voire de les exonérer de la taxe sur le CO₂)? Les fuites de carbone peuvent être un problème grave. Elles seraient susceptibles de se produire si des mesures rigoureuses appliquées en Norvège contre les émissions amenaient une entreprise émettant beaucoup de carbone à fermer et à délocaliser sa production, soit directement, soit indirectement, dans un pays où l'action publique est moins ambitieuse (et où les émissions ne sont pas plafonnées de manière contraignante). La Norvège aurait à supporter le coût d'ajustement de la disparition d'une partie de son industrie et les émissions norvégiennes baisseraient effectivement, mais les émissions mondiales ne diminueraient pas. Le phénomène ne dépend pas uniquement du « prix » des émissions, mais aussi d'autres paramètres tels que l'efficacité économique, les salaires et les coûts de transport. Il ne doit pas être négligé en théorie, mais sa portée concrète est fonction des circonstances. Il est difficile de réunir des données probantes à ce sujet, car les secteurs qui consomment beaucoup d'énergie ont très bien su, jusqu'à maintenant, défendre leur position en Norvège, dans l'Union européenne ou ailleurs, et persuader les décideurs de prévoir des dispositions particulières. Néanmoins, il ressort d'ores et déjà de certains travaux que les répercussions globales des fuites de carbone ne seraient pas très importantes et que l'exemption n'est pas la meilleure stratégie à suivre¹¹.

L'attribution gratuite, aux entreprises à risques, de quotas définis sur la base des antécédents historiques fait partie des moyens envisageables pour parer aux fuites potentielles, mais elle doit être subordonnée au maintien de la production. Une attribution gratuite de quotas liée au maintien de la production pendant la période d'échange réduira toutefois le coût attendu des émissions pour les entreprises. Cette méthode d'attribution

Encadré 3.7. Le prix d'un permis d'émission peut-il être « trop bas » ?

Le coût actuel des émissions de CO₂ est considérablement inférieur, dans le SCEQE, au niveau de la taxe sur le CO₂ en vigueur en Norvège. Si cette taxe était abolie, il en découlerait que la réduction des émissions serait probablement moindre que sous l'effet d'une taxe uniforme élevée sur le CO₂.

Le prix modique observé dans le SCEQE peut être dû au fait que la quantité de quotas d'émission délivrés excède l'objectif d'émissions réel, au fait que les acteurs du marché anticipent mal les coûts de réduction, ou encore au fait qu'ils s'attendent à ce que la sanction ne soit pas trop sévère s'ils ne respectent pas les critères imposés.

Les quotas ont effectivement été délivrés en trop grand nombre pendant la période préliminaire du SCEQE européen (2005-07). Cependant, l'allocation est désormais centralisée et il est possible de constituer des réserves, de sorte que les quotas non utilisés pendant une période peuvent être conservés et employés ultérieurement. Que trop de quotas aient été accordés au départ ou que les acteurs du marché sous-estiment les coûts de réduction, cela devrait permettre aux opérateurs de tirer rapidement les leçons de leurs erreurs, car les prix augmenteraient rapidement si l'offre commençait subitement à se tarir de façon inattendue. La lutte contre les émissions de GES est une entreprise de longue haleine. Les pays l'ont entamée plus tard qu'ils n'auraient dû, mais il est encore possible de laisser l'expérience livrer ses enseignements.

On peut aussi expliquer le prix « trop bas » par le simple fait que les réductions ont été plus modestes, en Norvège même, que ne le souhaitaient les autorités, les émissions augmentant sur le territoire national et étant compensées par des réductions plus sensibles ailleurs. C'est en réalité pour cette raison même que la Norvège a adhéré au SCEQE et il ne faut donc peut-être pas s'étonner. Toutefois, cela pourrait aller à l'encontre d'objectifs plus généraux de la Norvège si elle estimait qu'elle devait faire la preuve de la faisabilité d'une réduction des émissions nationales dans un pays à revenu élevé. Dès lors, si un objectif précis était fixé aux émissions nationales, un système national parallèle d'échange pourrait être envisagé; les émetteurs ne seraient pas autorisés à utiliser les quotas du SCEQE pour se mettre en conformité avec ce dispositif national, mais ils pourraient toujours vendre des quotas excédentaires du SCEQE. Si la Norvège ne définissait pas d'objectif précis et manifestait seulement la volonté de « faire mieux », la taxe sur le CO₂ pourrait être maintenue, mais appliquée à un taux uniforme à tous les émetteurs.

Au Royaume-Uni, une réforme récente inverse cette logique. Après avoir essayé d'utiliser un prix du CO₂ (dans des analyses coûts-avantages) reposant sur l'estimation des coûts des dommages causés par le changement climatique, ce pays a maintenant décidé de fonder ses calculs sur un objectif et estime donc le prix virtuel des émissions de CO₂ permettant d'atteindre cet objectif. Le Royaume-Uni a fixé des objectifs de réduction des émissions de GES différents pour le secteur soumis au SCEQE et pour celui qui ne fait pas d'échanges, et il existe donc deux prix virtuels, celui qui s'applique dans le second secteur étant deux fois plus élevé que le prix pratiqué dans le premier (soit le prix réel ou anticipé des quotas dans le SCEQE (voir DECC, 2009).

faussera donc la logique du SCEQE. Une meilleure solution consisterait à demander à ces entreprises d'acheter leurs quotas, comme les autres, mais en leur accordant une subvention explicite; les négociations menées dans ce cadre ne seraient probablement pas très différentes de celles qui ont abouti à la conclusion du récent accord volontaire

concernant les activités de transformation. Cela aurait pour avantage d'indiquer clairement le coût de l'action menée contre les fuites, qu'il s'agisse du coût financier supporté par le budget ou du prix proposé explicitement par les entreprises du secteur protégé pour obtenir des quotas à la place d'entreprises d'autres secteurs, comme celui des transports.

Quelle que soit la méthode employée pour éviter les fuites, il conviendrait de cesser rapidement d'attribuer gratuitement (d'une manière ou d'une autre) les quotas d'émission et de commencer à les faire payer. Le prix de ces quotas représente une rente économique au bénéfice de la plupart des émetteurs (pas seulement de ceux qui ont un excédent à vendre), de sorte que, aux premiers stades d'un dispositif de plafonnement et d'échange dans lequel les permis sont accordés intégralement sur la base des émissions antérieures, la majorité des émetteurs est susceptible de voir sa situation financière s'améliorer. L'argument selon lequel il est nécessaire de faciliter l'ajustement est par conséquent assez peu convaincant. Il est plus logique de canaliser cette rente vers les finances publiques (et de diminuer les impôts) que de la laisser aux émetteurs.

L'un des volets du programme *Klimakur* consiste à estimer les coûts probables de certaines mesures envisagées pour réduire les émissions de GES en Norvège, comme dans l'évaluation présentée par McKinsey (2009). La courbe des coûts de réduction qui en résulte peut aider à procéder à des arbitrages entre les réductions obtenues sur le territoire national et celles qui sont obtenues grâce aux échanges de permis. Cependant, elle peut se révéler particulièrement utile pour évaluer les possibilités d'action dans d'autres domaines, notamment la réduction des émissions d'autres gaz que le CO₂ et la gestion des déchets. Elle peut aussi orienter l'action publique dans les domaines tels que l'investissement dans les infrastructures. Par exemple, l'accroissement des investissements dans les chemins de fer est souvent considéré comme justifié, au motif que l'intensité moyenne des émissions de certains types de transports ferroviaires existants peut être faible par rapport à celle d'autres moyens de transport. Toutefois, des investissements nouveaux, par exemple dans le train à grande vitesse, peuvent avoir un coût démesuré si l'on se place sous l'angle de l'action à mener contre le changement climatique (Nilsson et Pyddoke, 2009). Cela dit, les responsables de l'action publique devraient utiliser le programme *KlimaKur* avec circonspection dans la définition des objectifs sectoriels d'émission, dès lors que les instruments économiques tels que la taxe sur le CO₂ et le SCEQE sont à même de jouer sans difficultés.

Dans le domaine des transports toujours, il existe en Norvège une taxe très élevée à l'achat d'une voiture, également appliquée dans d'autres pays scandinaves et en Israël, et qui est peut-être superflue. Dans le principe, toute comme la forte taxe sur le CO₂ qui frappe les carburants automobiles, elle restreint le choix des consommateurs au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'émissions. De plus, dans la mesure où elle s'applique à l'achat d'un véhicule et non pas à son utilisation, elle ne rejait sur les émissions que très indirectement, à supposer d'ailleurs qu'elle ait une incidence¹². Ce prélèvement réduit probablement le taux moyen de motorisation, et donc certains problèmes tels que la congestion. Une étude comparative de la fiscalité dans les pays nordiques révèle que la taxe sur les véhicules a une forte incidence sur la taille et la composition du parc de véhicules achetés et qu'elle réduit ainsi la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ par kilomètre (TemaNord, 2008). Par ailleurs, il est un domaine où la Norvège a été pionnière, encore qu'elle puisse peut-être pousser son avantage, à savoir le péage urbain. Cette mesure s'applique aujourd'hui dans plusieurs

grandes villes, mais essentiellement sous la forme d'un droit d'accès forfaitaire; elle n'a pas été adaptée aux évolutions technologiques qui permettraient de prélever un péage de congestion sans ambiguïté. Les objectifs de la taxe sur les automobiles pourraient certes être atteints par d'autres moyens, en théorie plus efficaces, mais en tout état de cause, on peut considérer que son acceptation par la grande majorité de la population¹³ reflète correctement son coût réel et, dans la mesure où elle limite la nécessité de prendre des mesures dans d'autres secteurs, son maintien est défendable.

Le paradoxe des coûts modiques

Pour que les « instruments économiques » soient efficaces, certaines conditions doivent être réunies. Cependant, il existe de nombreuses raisons pour lesquelles d'autres instruments sont nécessaires, et elles ont en général leur origine dans des problèmes d'information. Certaines des difficultés rencontrées résident dans le suivi et les outils de mesure utilisables (lorsque les émissions visées ne peuvent ni être mesurées au point de rejet, ni être déduites à partir d'un équivalent proche). D'autres surviennent lorsqu'il est difficile aux consommateurs finaux d'obtenir des informations concernant l'impact des instruments économiques sur leur budget, notamment au moment d'acheter un bien (logement, produits de consommation durable) susceptible de produire des émissions ou de donner lieu au paiement d'une taxe ou de droits sur une longue durée. Certaines mesures qui paraissent se caractériser par des coûts de réduction négatifs pour les individus semblent ne pas être mises en œuvre alors qu'elles « devraient » être profitables sans autre forme de réglementation (d'après le rapport McKinsey, certains changements comme l'amélioration des appareils électroménagers, de l'éclairage, de l'isolation ou des véhicules à moteur seraient rentables sans incitations particulières). Dans le cadre du programme *KlimaKur*, il serait utile d'évaluer les coûts cachés qui freinent l'action dans ces domaines, de manière à déterminer s'ils sont dus à un déficit d'informations, à des coûts réels en ressources éventuellement difficiles à mesurer, comme le temps nécessaire pour planifier et organiser la modification d'une habitation, ou aux différentes attitudes vis-à-vis des coûts qui peuvent parfois être marquées par une forte préférence individuelle pour le présent.

Certains de ces facteurs peuvent faire l'objet d'une action pédagogique, tandis que d'autres peuvent donner lieu à des réglementations, par exemple sous la forme de codes de construction. L'implantation des zones résidentielles a une influence durable sur la demande de transport, et c'est l'une des raisons pour lesquelles l'élasticité-prix de la demande de carburants automobiles est faible. Il convient donc que la politique de l'urbanisme tienne compte des résultats du programme *KlimaKur*. En particulier, les études d'impact devraient d'ores et déjà évaluer systématiquement les variations des émissions de GES associées aux projets qui rejaillissent sur les habitudes de déplacement, au moyen d'une estimation réaliste du « prix virtuel » du CO₂. Curieusement, cela ne semble par encore être le cas.

Encadré 3.8. **Recommandations sur l'action publique concernant le changement climatique**

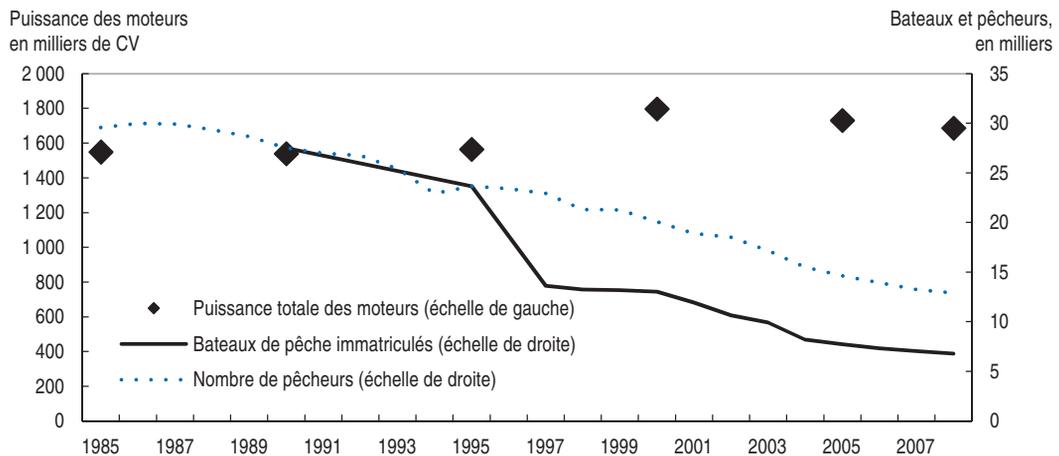
- Réduire sensiblement l'écart des taux de la taxe sur le CO₂ et assujettir l'industrie de transformation, la pêche et l'agriculture.
- Envisager d'étendre le système d'échange aux secteurs qui ne sont pas pris en compte par les directives de l'UE. *Éventuellement*, abolir la taxe sur le CO₂ et intégrer tous les secteurs au système d'échange, en établissant des prix minimums et maximums pour garantir une certaine réduction des émissions tout en évitant des coûts excessifs, et en ménageant la possibilité de constituer des réserves intertemporelles et d'emprunter des quotas pour lisser les prix.
- Plus généralement, œuvrer à uniformiser partout les coûts marginaux des réductions. Faire preuve de circonspection vis-à-vis des arguments concernant les fuites de carbone, en prenant acte du fait que des secteurs exonérés de la taxe sur le CO₂ obtiennent des réductions de leurs émissions qui sont parmi les plus importantes.
- S'appuyer sur le rapport *KlimaKur* pour évaluer le niveau du taux d'imposition marginal ou du prix marginal des permis nécessaire pour que les émissions de GES atteignent les objectifs annoncés, mais ne pas spécifier d'objectifs d'émission sectoriels qui risquent d'entraver les politiques efficaces par rapport à leur coût.
- Exiger que les analyses prospectives (y compris dans le cadre des décisions concernant les infrastructures, l'aménagement urbain et l'aménagement régional) s'appuient sur un prix virtuel explicite des émissions de GES pour calculer les coûts et les avantages. Ce prix virtuel doit être compatible avec les engagements internationaux de la Norvège et sera probablement très élevé en ce qui concerne les émissions futures. Les analyses pourraient faire appel à des variantes hautes et basses pour tenir compte de l'incertitude.
- Étant donné l'urgence grandissante d'une action contre le changement climatique, envisager d'entreprendre une évaluation complète des obstacles à un accroissement rentable de l'offre d'hydroélectricité et d'autres formes d'énergie renouvelable, qui pourraient par exemple approvisionner les marchés européens et donc y minorer le coût de la réduction des émissions, mais aussi assurer des recettes conséquentes à la Norvège.
- Rester à l'avant-garde de la recherche sur le captage et le stockage du carbone, et bien préciser que l'installation grandeur nature qu'il a été décidé de construire à la raffinerie de Mongstad est elle-même expérimentale (le but étant d'obtenir des informations grâce à l'application de la technologie à une échelle sans précédent).
- De nouveaux accords volontaires devraient être conclus, à condition qu'ils aient pour rôle d'améliorer l'information ou d'encourager la coopération et la diffusion de technologies réduisant les émissions de GES, ou à condition qu'ils remplissent une fonction pédagogique, mais pas en contrepartie d'une exonération du paiement de la taxe sur le CO₂ ou de la participation au système de plafonnement et d'échange.
- Supprimer progressivement la partie de la taxe à l'achat d'une voiture qui n'est pas liée aux dommages environnementaux occasionnés par véhicule, dès lors qu'il existe des instruments plus directs. Étendre l'usage du péage routier en le reliant à la congestion, voire à la pollution mesurée localement. Veiller à ce que l'aménagement urbain et l'aménagement régional tiennent compte des contraintes qu'ils imposeront par la suite aux possibilités de transport.

Pêches

Le secteur de la pêche et sa contribution à l'économie norvégienne ont beaucoup changé ces dernières décennies. L'importance relative de la pêche proprement dite a diminué peu à peu, tandis que l'aquaculture a connu un essor rapide. La première représente aujourd'hui moins de 0.5 % du PIB, contre 1.3 % environ en 1970, et l'aquaculture fait désormais à peu près jeu égal avec elle de ce point de vue. Le présent chapitre porte exclusivement sur la pêche proprement dite, secteur où les problèmes de viabilité de l'utilisation des ressources naturelles sont plus manifestes (quoique très complexes) et où la Norvège, en dépit de sa taille modeste, est au nombre des grands acteurs mondiaux, puisque près de 3 % des prélèvements totaux lui sont imputables. Cela n'empêche pas que la protection de l'environnement compte aussi en aquaculture. Ainsi, la Norvège applique des réglementations plus strictes sur la densité des installations aquacoles, ce qui a peut-être joué un rôle dans la limitation de la propagation de maladies des poissons qui ont durement touché le Chili ces derniers temps, l'un des principaux concurrents de la Norvège en aquaculture. Cette activité est par ailleurs tributaire de la pêche, qui fournit les aliments destinés aux poissons d'élevage.

Globalement, le nombre de bateaux de pêche qui composent la flotte norvégienne a commencé à diminuer il y a longtemps, de même que le nombre de pêcheurs (graphique 3.7). Cependant, il est difficile de dire si ce recul se traduit par une baisse de la capacité de pêche. En effet, la taille moyenne des navires augmente, de sorte que la capacité physique totale peut s'élever même si le nombre d'unités diminue. De plus, compte tenu des évolutions technologiques, les effectifs nécessaires sur chaque bateau sont de moins en moins importants, quelle que soit sa taille. Ainsi, la puissance motrice totale¹⁴ de la flotte de pêche n'a pas baissé de manière systématique ces vingt dernières années. Toutefois, cet indicateur sous-évalue probablement l'évolution de la capacité réelle de pêche, car les technologies ont aussi amélioré les moyens de repérage et de capture des poissons : un tonnage donné peut être pêché plus rapidement, de sorte qu'un navire peut effectuer des sorties plus nombreuses.

Graphique 3.7. Capacité du secteur de la pêche

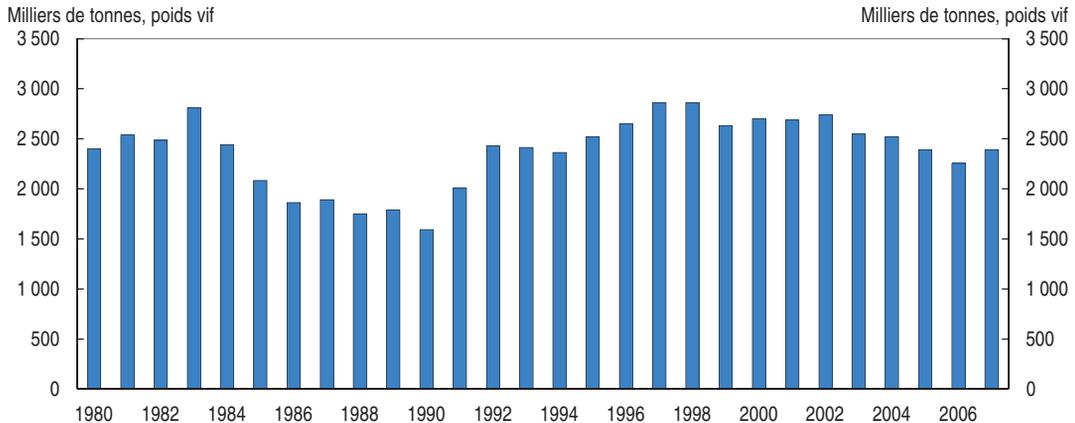


Source : Statistics Norway.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/808833346808>

De fait, les captures totales du secteur halieutique norvégien, mesurées en tonnes, ne diminuent pas sur le long terme. Elles ont sensiblement baissé dans les années 80, sous l'effet de l'effondrement du stock de capelan, mais elles se sont vite redressées, avant même que le stock de hareng, qui avait lui aussi été pratiquement décimé à la fin des années 60, ne se soit reconstitué (graphique 3.8). Ces dernières années, les captures totales se sont établies légèrement en-deçà des pics atteints dans les années 70 et à la fin des années 60, mais à des niveaux relativement élevés néanmoins par rapport à d'autres périodes.

Graphique 3.8. **Captures totales du secteur halieutique, 1980-2007**



Source : Statistics Norway.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808847412487>

La rentabilité de la flotte de pêche s'est améliorée également, à mesure que diminuait le nombre de navires. Dans les années 90, de nombreuses flottilles enregistraient des pertes et le secteur a alors bénéficié d'aides budgétaires conséquentes. En 2008, les subventions avaient été en grande partie supprimées, à l'exception de l'exemption des taxes sur les carburants, y compris de la taxe sur le CO₂ (encadré 3.9).

Fixer des limites aux activités halieutiques

C'est probablement à la fin des années 60, lorsque le stock de hareng s'est presque totalement effondré, que la nécessité d'appliquer des mesures de gestion aux ressources halieutiques des eaux norvégiennes a commencé à se manifester. Jusque-là, les captures avaient augmenté d'année en année, la pêcherie étant exploitée par des navires de plus en plus nombreux et de mieux en mieux équipés, provenant de différents pays. Il a ensuite fallu au stock plus de vingt-cinq ans pour se rétablir, et ses comportements reproducteur et migratoire ont changé entretemps. En mer du Nord, la population de hareng reste très modeste, mais la population de hareng de Norvège frayant au printemps est récemment remontée, atteignant un niveau jamais observé. La population de morue a elle aussi été sujette à au moins deux périodes d'effondrement partiel ces vingt dernières années. À elles deux, ces espèces assurent l'essentiel du revenu de la flotte norvégienne, même si celle-ci exploite plusieurs autres espèces d'intérêt économique. La suite de la présente section est consacrée à la morue de la mer de Barents et au hareng de Norvège frayant au printemps¹⁵.

Encadré 3.9. Subventions implicites dans les pêches : taxes sur l'énergie et le CO₂

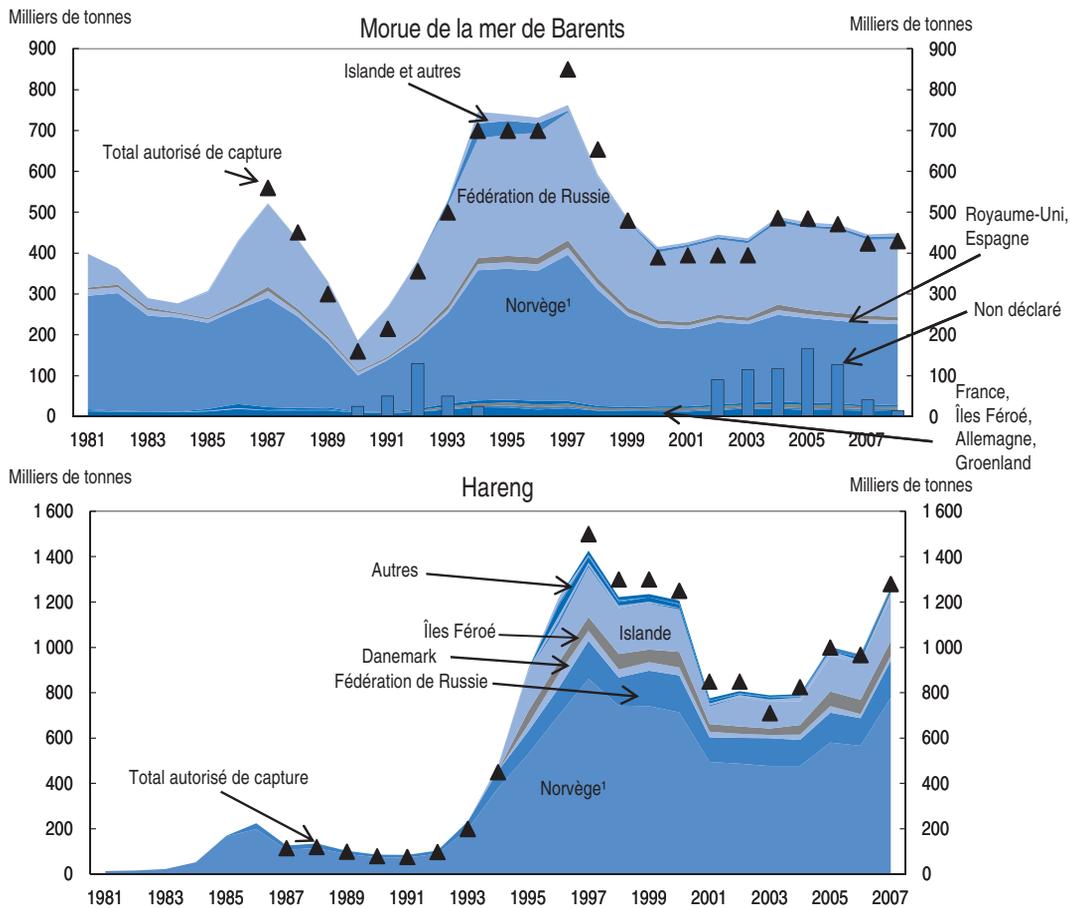
Comme beaucoup d'autres pays (Islande, Espagne, États-Unis, France, entre autres), la Norvège exonère les bateaux de pêche de certains prélèvements fiscaux. La taxe de base sur les carburants et la taxe sur le CO₂ sont toutes deux remboursées intégralement pour les navires qui se ravitaillent en Norvège. (En revanche, contrairement à la plupart des pays, la Norvège taxe les carburants utilisés pour les transports maritimes et aériens intérieurs.) Les pêcheurs bénéficient également d'un régime plus favorable pour l'impôt sur le revenu. D'après Album (2008), ces deux exonérations ont coûté 254 millions NOK en 2005, et 310 millions en 2008. Cela ne représente que 0.15 % du PIB environ, mais équivaut souvent à 10-50 % (parfois à plus de 100 %) des bénéfices d'exploitation dans certains segments de la flotte de pêche. Comme le souligne Album, s'il s'agit de soutenir l'emploi, cette mesure est inefficace, car la valeur des exonérations par salarié varie énormément : les principaux bénéficiaires sont bien entendu les navires dont la consommation de carburant par tonne de poisson capturé est la plus élevée; or, ces navires sont généralement ceux qui emploient peu de personnel.

D'après les estimations, en 2009, les subventions en faveur de la pêche se sont montées à 290 millions NOK du fait de l'abattement sur le revenu imposable et à 135 millions NOK du fait de l'exonération de la taxe sur le CO₂. Une exonération de la taxe sur les NO_x, dans le cadre d'accords volontaires, représente quant à elle 135 millions NOK. Le niveau élevé du taux d'amortissement applicable aux bateaux de pêche et diverses subventions d'exploitation sont aussi au nombre des avantages.

L'une des principales caractéristiques des pêcheries en question est qu'elles sont également exploitées par beaucoup d'autres pays. Cependant, en ce qui concerne le hareng et la morue, les principaux intéressés sont la Russie et l'Union européenne (graphique 3.9). La surpêche peut se produire dans une pêcherie nationale, mais le risque est bien entendu encore plus grand lorsque plusieurs pays opèrent dans une même zone, de sorte que les efforts de gestion des stocks doivent nécessairement faire appel à la coopération internationale. Il est désormais très rare que l'accès aux ressources ne soit pas réglementé et, dans presque toutes les pêcheries, la quantité totale de poisson qu'il est possible de prélever sur chaque stock pendant une année donnée est limitée, moyennant la détermination d'un « total autorisé de capture » (TAC). Le tableau 3.3 indique les principaux accords qui réglementent les pêches norvégiennes, le total autorisé de capture correspondant à chaque pêcherie et le quota national attribué à la Norvège.

Le processus de détermination des plafonds de capture prend sa source au Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), qui formule des avis scientifiques¹⁶ sur les niveaux de prélèvement de nature à assurer la pérennité des stocks. Le CIEM ne se contente pas de recommander le niveau à fixer au total autorisé de capture pour chaque zone de pêche soumise à un régime de gestion. Il indique aussi un niveau inférieur, censé permettre au stock concerné de croître, ainsi qu'un niveau supérieur, auquel il déclinerait. Souvent, le TAC fixé se situe dans le haut de la fourchette. Toutefois, ce résultat n'est pas toujours imputable aux difficultés rencontrées au cours des négociations internationales. Actuellement, en ce qui concerne la morue de la zone côtière norvégienne, le CIEM recommande de fixer le TAC à zéro, mais la Norvège s'y refuse en raison des conséquences néfastes que cela aurait, à court terme, sur les collectivités du littoral. La politique actuelle

Graphique 3.9. Partage de la ressource avec d'autres pays



1. Estimations norvégiennes des captures non déclarées disponibles sur les périodes 1990-94 et 2002-08.

Source : CIEM (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808865067263>

pour la morue de la zone côtière, qui représente une population complexe du point de vue écologique, prévoit une réglementation plus stricte à l'intérieur des fjords qu'entre les fjords. Les autorités élaborent un plan de reconstruction et demanderont au CIEM d'évaluer si ce programme est compatible avec l'approche de précaution. Dans la négative, elles lui demanderont de proposer des modifications ou d'autres dispositifs.

Outre les plafonds de capture, il existe de nombreuses règles applicables à l'équipement à utiliser, généralement pour éviter la capture d'individus trop jeunes (de manière à préserver l'aptitude du stock à se reproduire) et pour permettre aux poissons des espèces non ciblées de s'échapper. Le droit permet de contraindre les navires à respecter ces règles lorsqu'ils évoluent dans les eaux territoriales d'un pays, mais la responsabilité de la police des pêches incombe aussi aux États où sont immatriculés les bateaux. Les zones de pêche partagées par la Norvège se trouvent en majeure partie dans des eaux qui relèvent d'une juridiction nationale, encore que ce ne soit pas le cas de la totalité de la pêcherie de morue de la mer de Barents, par exemple. Les garde-côtes norvégiens effectuent chaque année près de 2 000 inspections en mer, chiffre qu'il faut mettre en regard du nombre de navires de la flotte de pêche nationale, soit plus 6 000 unités,

Tableau 3.3. **Total autorisé de capture et quota national en 2004 et 2005 pour certaines espèces importantes dans les pêcheries norvégiennes**

Espèces	Zone économique ou zone de pêche	Accord entre la Norvège et :	TAC pour l'ensemble des pays (tonnes)		Quota national norvégien (tonnes)	
			2004	2005	2004	2005
Morue	Nord de 62° N ¹	Fédération de Russie	506 000	492 000	224 600	218 700
	Mer du Nord	UE	27 300	27 300	4 114	4 114
	Skagerrak	UE	3 900	3 900	127	127
Églefin	Nord de 62° N	Fédération de Russie	130 000	117 000	71 500 ²	65 300 ²
	Mer du Nord	UE	77 000	66 000	14 435	13 918
	Skagerrak	UE	4 755	4 018	200	169
Lieu noir	Nord de 62° N		169 000	215 000	154 000	200 000
	Mer du Nord	UE	190 000	145 000	93 800	72 400
Hareng	Nord de 62° N ³	Sans accord ⁴			470 250	578 500
	Mer du Nord Ouest de 4° O	UE	460 000	535 000	131 624	155 150
	Skagerrak	Suède, Danemark	70 000	96 000	9 336	12 804
Capelan	Nord de 62° N	Fédération de Russie				
	Islande, Jan Mayen et Groenland ⁵	Islande, Groenland	985 000	210 000	103 047	33 481
Maquereau	Mer du Nord, Nord de 62° N et Ouest de 4° O	UE	446 961	344 562	148 728	114 437
Merlan bleu	Eaux internationales	Sans accord ⁶				
Sébaste	Groenland CPANE	UE CPANE			5 230	3 500
Crevette	Skagerrak	Suède, Danemark	10 710	10 710	4 991	4 991
	Groenland	UE			2 830	2 750
	OPANO	OPANO			1 985 ⁷	1 985 ⁷

1. Y compris la morue de la zone côtière norvégienne (20 000 tonnes métriques en 2004 et 21 000 tonnes métriques en 2005).

2. Y compris l'églefin de la zone côtière norvégienne (5 000 tonnes métriques).

3. Hareng norvégien frayant au printemps.

4. En raison d'un désaccord sur l'attribution du stock de hareng norvégien frayant au printemps, les États intéressés – UE, Norvège, Islande, îles Féroé, Groenland et Fédération de Russie – n'ont pas encore adopté de régime de gestion pour ce stock.

5. Quotas fixés pour les campagnes 2004/2005 et 2005/2006.

6. En raison d'un désaccord sur l'attribution du stock de merlan bleu, les États intéressés – UE, Norvège, Islande, îles Féroé, Groenland et Fédération de Russie – n'ont pas encore adopté de régime de gestion pour ce stock.

7. Jours en mer.

Source : Contribution de la Norvège à l'Examen des pêcheries 2006.

auxquelles s'ajoutent les navires étrangers opérant dans les eaux norvégiennes. De même que dans la plupart des pays, le droit national permet aux bateaux norvégiens de pêcher uniquement dans les zones qui sont soumises à une réglementation nationale ou à un dispositif régional de gestion auquel participe la Norvège.

Police des pêches

Le succès de tous ces efforts de conservation est très tributaire de la police des pêches. Les autorités norvégiennes ont le sentiment que leur système, qui associe les inspections en mer et, surtout, un dispositif de suivi des débarquements, est relativement efficace. D'après Hanneson (2008), la probabilité qu'un navire soit repéré en train de pêcher illégalement d'une manière ou d'une autre est de 12 % environ¹⁷. Les prises illégales peuvent être confisquées, mais les amendes, au moins lorsqu'il n'y a pas récidive, ne semblent pas très élevées et, *a priori*, la pêche illégale peut se révéler rentable. Les autorités considèrent que ces calculs ne donnent pas nécessairement une idée juste de l'efficacité des activités de police des pêches, car, disent-elles, elles savent peu ou prou quels types de navires sont plus susceptibles d'enfreindre les règles et peuvent les soumettre à des

inspections plus fréquentes. Quoi qu'il en soit, elles s'efforcent d'accroître le nombre d'inspections en mer.

Les inspections des mises à terre sont facilitées par le fait que tout le poisson débarqué en Norvège doit être vendu par ou avec l'autorisation d'un des six organismes de première vente publiquement reconnus. Dans le cas du hareng et des poissons apparentés, il n'existe qu'un organisme, qui détient un monopole de droit consécutivement à la fusion de plusieurs organismes plus petits. Ces établissements s'occupent uniquement d'inspecter les débarquements et de trier le poisson, qui est ensuite revendu aux grossistes ou aux transformateurs. Leurs fichiers sont utilisés pour mettre en regard les captures totales des navires et leurs quotas. Beaucoup de mises à terre sont également contrôlées par le ministère. Les organismes accrédités sont présents dans tous les ports norvégiens et certains officient également dans d'autres pays. Ce système se prête de toute évidence à la collusion, mais celle-ci pourrait aussi être aisément repérée, étant donné le nombre réduit des organismes en jeu. Les autorités norvégiennes estiment que l'un des principaux freins à la collusion tient au fait que tous les pêcheurs ont intérêt, à titre collectif ou individuel, à ce que les autres ne trichent pas, car cela mettrait en péril leurs moyens de subsistance futurs. Il est difficile d'attester le bien-fondé de cet argument, mais celui-ci fait consensus chez les chercheurs spécialisés. Par ailleurs, la sévérité des sanctions joue un rôle important, de même que la nature des infractions qui y donnent lieu. Par exemple, il existe entre la Norvège et l'Union européenne une grande différence dans la façon de traiter le rejet en mer des captures involontaires, mais il est difficile de dire laquelle des deux méthodes donne les meilleurs résultats (encadré 3.10).

Quoi qu'il en soit, le système repose dans une très large mesure sur la confiance. Près de 250 000 débarquements sont enregistrés chaque année. La Direction des pêches du ministère en inspecte elle-même à peu près un sur cent (en 2008, un peu plus de 1.5 % de ces inspections a débouché soit sur un avertissement écrit, soit sur une mesure de police). Les garde-côtes procèdent à quelque 6 000 inspections en mer par an. La fréquence de ces contrôles a augmenté dernièrement, mais la durée globale des activités d'inspection est restée la même, de sorte que le temps consacré à chacune a diminué. La principale fonction des organismes de commercialisation, en matière de police des pêches, est de veiller à ce que les captures et débarquements *déclarés* soient inscrits avec précision dans les registres, mais ils effectuent en outre des inspections spécifiques, lesquelles ont concerné en 2008 approximativement un débarquement sur deux cents.

Les manquements graves aux réglementations sur les pêches peuvent conduire à inscrire les navires incriminés sur la liste norvégienne des bateaux qui pratiquent la pêche INN (illégale, non déclarée et non réglementée). Tant qu'ils figurent sur cette liste, les navires ne peuvent pas débarquer ou transborder du poisson, prendre livraison d'un ravitaillement ou de services dans les eaux norvégiennes, battre pavillon norvégien ou encore accéder aux ports norvégiens. Quarante-cinq navires y sont actuellement inscrits¹⁸. Ils peuvent en être retirés sous réserve qu'ils acceptent de respecter certaines conditions. La sanction ultime employée par les autorités est l'inscription sur la liste noire. Instituée en 1994, cette dernière répertorie actuellement près de 150 bateaux qui ont violé les réglementations nationales sur les pêches dans les eaux placées sous la juridiction de la Norvège, ou qui sont inscrits sur les listes de navires pratiquant la pêche INN établies par les organisations régionales de gestion des pêches. Aucune disposition ne prévoit le retrait des bateaux de cette liste¹⁹. Ces listes mettent en évidence l'une des difficultés que rencontrent les services de police des pêches, à savoir que beaucoup de navires changent

Encadré 3.10. Rejeter ou ne pas rejeter?

Dans les zones de pêche de l'Union européenne, il est illégal de débarquer des prises qui sont hors quota ou qui enfreignent d'autres restrictions (concernant notamment la taille et l'âge), mais il n'est pas illégal de les rejeter en mer. En Norvège, si un navire est en possession de captures illégales, qui peuvent avoir été prises accidentellement (par exemple sous la forme de prises accessoires alors que le bateau ciblait une autre espèce), les autorités peuvent lui ordonner de cesser la pêche ou de gagner une autre zone, mais il est interdit de les rejeter; au débarquement, les poissons en question peuvent être confisqués, mais ils sont généralement achetés par les autorités, éventuellement à un prix inférieur à celui du marché. Laquelle de ces deux méthodes est-elle préférable du point de vue de la conservation de la ressource?

La réponse à cette question ne va pas de soi. Abstraction faite de la surpêche délibérée, des captures illégales ou hors quota accidentelles sont toujours possibles. Lorsqu'ils sont rejetés en mer, les poissons en question ne survivent pas (à quelques rares exceptions près) et, s'il peut arriver qu'ils soient consommés par d'autres espèces, ils ne contribuent pas à la préservation de la leur. Ils ne contribuent pas non plus à satisfaire la demande de poisson, en vertu de quoi il est nécessaire d'en capturer plus qu'il n'en faut pour ce faire. Au lieu de les rejeter, les pêcheurs peuvent espérer les débarquer illégalement ou les transférer à un intermédiaire qui les mettra à terre dans un port situé en dehors du pays ou de l'UE.

Si un navire a la possibilité de débarquer ce poisson, cela a deux avantages. D'une part, la marchandise n'est pas gaspillée et, d'autre part, ces captures sont enregistrées. L'inconvénient est que la surpêche est ainsi encouragée, du point de vue économique, ce qui paraît contreproductif. De l'avis de la Norvège, autoriser les rejets tout en pénalisant les débarquements crée une incitation économique à pêcher systématiquement les grands poissons à prix élevé et à rejeter systématiquement les poissons jugés « indésirables » – on parle alors d'« écrémage ». Toutefois l'UE a interdit l'écrémage en mer du Nord en 2009. Par ailleurs, les captures excédentaires peuvent être suivies, et l'incitation économique peut être supprimée dans le cas des multirécidivistes. Bien entendu, l'incitation à surpêcher et à vendre le poisson ailleurs que dans les ports surveillés (dans le cas de la Norvège, cela signifie à l'étranger) reste identique, de sorte que la balance peut très bien pencher du côté de la surpêche.

Tout dépend du dosage entre la répression et le suivi, et entre le contrôle des débarquements et les inspections en mer, ainsi que du comportement des pêcheurs eux-mêmes, qui peut varier d'un pays à l'autre. Même si elle accentue la surpêche, l'amélioration de l'enregistrement des captures présente un avantage non négligeable. Les activités de conservation de la ressource nécessitent des statistiques et des modèles biologiques précis, qui reflètent correctement la dynamique des stocks (même avec des statistiques exactes sur les prises, il est difficile d'évaluer un stock). En Norvège, les données sur les captures et les débarquements sont jugées relativement fiables.

En Norvège, l'interdiction des rejets fait partie d'un ensemble de mesures visant à éviter d'emblée les captures indésirables (équipements de pêche sélectifs, fermeture de zones, règles concernant les captures secondaires). En conséquence, l'écrémage n'est pas autorisé dans les eaux norvégiennes. Les autorités norvégiennes sont convaincues de l'utilité de prohiber les rejets et, dans son réexamen de la politique commune de la pêche, la Commission européenne a signalé que cette interdiction pourrait peut-être améliorer sa panoplie d'instruments d'action.

de pavillon à plusieurs reprises et parfois même de nom. En septembre 2009, les membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont conclu un accord²⁰ qui, s'il était appliqué en bonne et due forme, améliorerait l'efficacité de ce type de mesures en interdisant l'accès aux ports aux bateaux étrangers qui ne peuvent pas attester la légitimité de leurs captures et en imposant aux États du pavillon de prendre des mesures contre leurs propres navires faisant l'objet de cette interdiction.

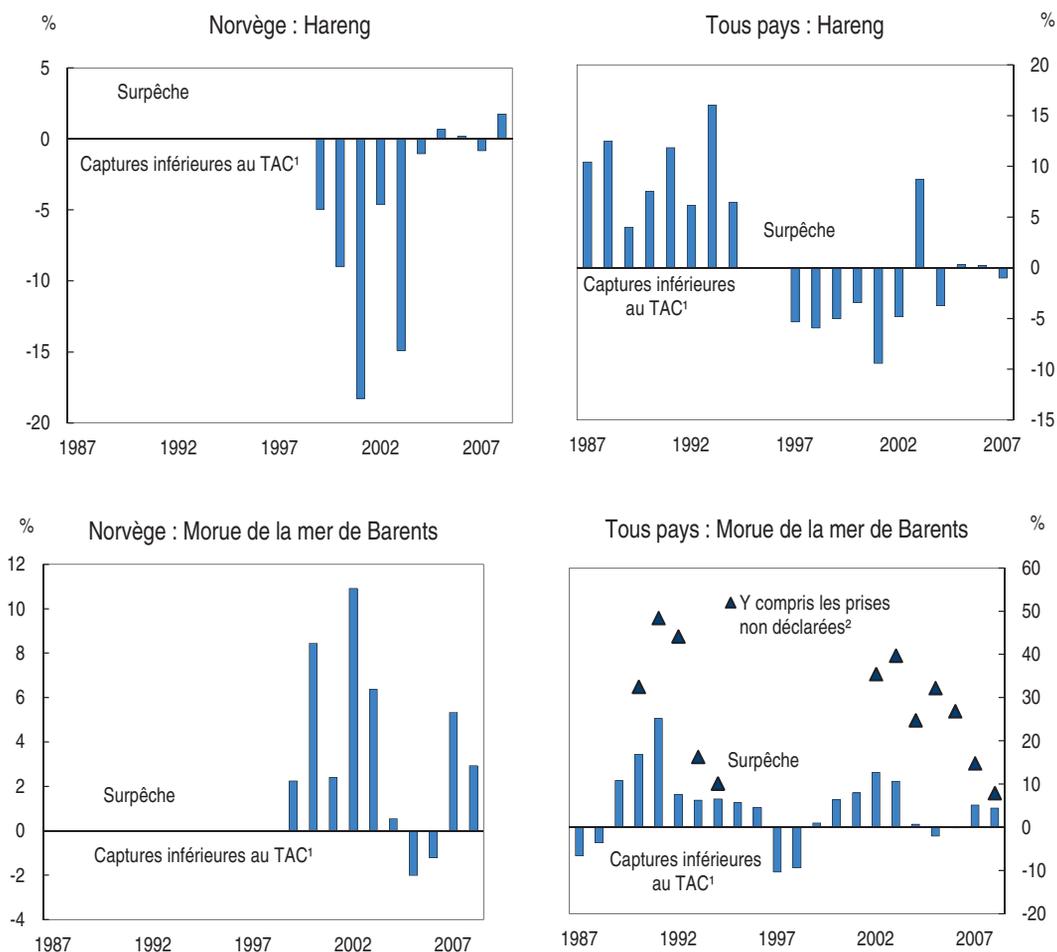
Les résultats actuels des activités de police des pêches sont nuancés, et ils sont difficiles à analyser car les données sur les captures globales ne sont pas totalement fiables. Étant donné la tendance à fixer les totaux autorisés de capture à un niveau relativement élevé, il faudrait veiller à ce qu'ils ne soient pas dépassés. Les efforts consentis en ce sens ont porté leurs fruits, ces dernières années, dans le cas du hareng frayant au printemps, dont les captures enregistrées officiellement n'ont dépassé le TAC qu'une seule fois depuis 1997 (graphique 3.10). Dans les années qui ont précédé, les données du CIEM font état d'une surpêche systématique, alors même que, jusqu'en 1994, le stock était en grande partie confiné aux eaux norvégiennes²¹, et il est resté à un faible niveau au cours de cette période malgré des captures plus modestes que dans le passé (voir aussi Stokke, 2000 et Churchill, 1998). À la fin des années 90 et dans les années qui ont suivi, la réglementation était dans l'ensemble beaucoup mieux respectée et le stock s'est rétabli très rapidement.

En ce qui concerne la morue de la mer de Barents, le bilan est quelque peu différent (graphique 3.10). L'écart entre les prélèvements effectifs et le TAC varie beaucoup, que ce soit dans le cas de l'ensemble des pays réunis ou dans celui de la Norvège seule (pour cette dernière, les données n'étaient pas disponibles avant 1999). Toutefois, la tendance générale est à la surpêche, même si l'on ne tient compte que des statistiques sur les captures enregistrées. Si l'on prend en considération les estimations des captures non déclarées, la surpêche représente souvent plus de 20 % du TAC. Ces estimations sont bien entendu très incertaines, et elles ne sont pas disponibles pour toutes les années. La Norvège et la Russie en publient sur certaines années et celles du premier de ces deux pays sont plus élevées. Le CIEM englobe les estimations norvégiennes dans ses données sur les captures totales. La Norvège intensifie ses efforts visant à réduire la pêche illégale et non déclarée, principalement au moyen d'une coopération avec les ports non norvégiens où des captures sont susceptibles d'être débarquées²².

S'il paraît évident que la surpêche finit par entraîner une diminution des stocks, la relation entre le niveau des captures et les variations des populations de poisson ne va pas de soi : beaucoup d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Néanmoins, des comparaisons simples indiquent que les actions entreprises ont eu un certain succès dernièrement en ce qui concerne les stocks de morue. Entre le début des années 80 et les alentours de l'an 2000, les débarquements totaux semblent évoluer à peu près parallèlement aux estimations de la biomasse féconde (qui mesure la quantité de poissons en âge de se reproduire et non pas le stock total), ce qui semble logique si l'on admet qu'une capture « sans risque » est une fonction du stock (graphique 3.11). Pour que les mesures de conservation portent leurs fruits, il faut certes tenir compte de l'effet du niveau antérieur des captures sur le stock, mais la relation est complexe. Dans le cas du hareng, la biomasse féconde a augmenté subitement au début des années 90, alors que le niveau des captures, très bas, n'avait pas particulièrement varié. Elle s'est ensuite stabilisée, tandis que les captures se maintenaient à un niveau modeste, avant de croître de nouveau, tout comme les captures, à la fin des années 90. Plus récemment, si le stock a pu augmenter

Graphique 3.10. Les quotas de pêche totaux ne sont pas toujours bien respectés

Capture totale diminuée du TAC, hareng de Norvège frayant au printemps et morue de la mer de Barents



1. Total autorisé de capture.

2. Si l'on tient compte des prises non déclarées, il apparaît par exemple qu'en 2007 les captures déclarées ont dépassé le TAC de 5 %, mais que les prises totales (captures déclarées+ estimation des captures non déclarées) l'ont dépassé de 15 %.

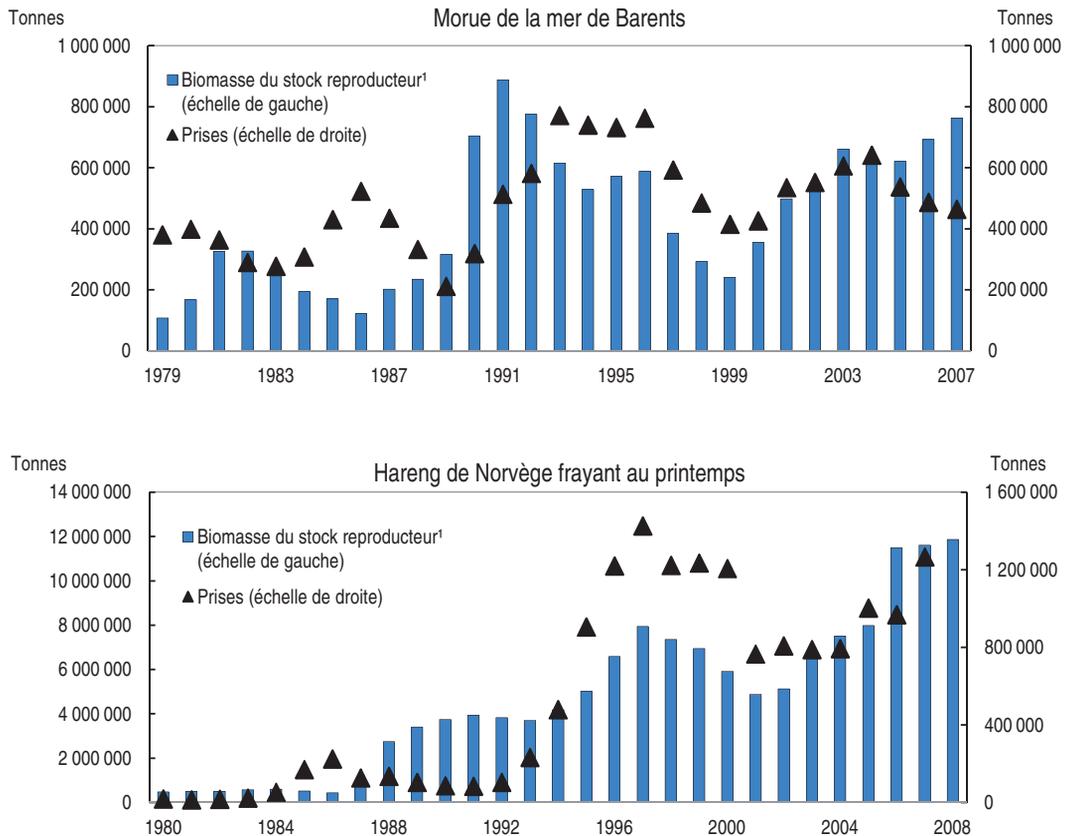
Source : Ministère norvégien de la Pêche et des Affaires côtières.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808866376486>

après 2005, il n'est pas exclu que ce soit en partie parce que les captures totales ont été maintenues en dessous des niveaux de 1997-99, qui ont peut-être donné lieu à un optimisme prématuré.

Parmi les « autres facteurs » qui rejaillissent sur l'évolution d'un stock donné, l'un des principaux est la situation des stocks connexes. Les différentes populations de poissons sont en concurrence ou bien se nourrissent les uns des autres²³. En ce qui concerne le stock de morue, la dernière diminution sensible en date était liée à la pêche, mais aussi à l'effondrement du stock de capelan, qui sert de proie à la morue. Par conséquent, la surpêche ou la sous-exploitation peut être préjudiciable ou bénéfique à d'autres pêcheries, en fonction de leur place dans la chaîne trophique. Il en découle que les TAC devraient s'appuyer d'une manière ou d'une autre sur des caractéristiques écosystémiques. Cette idée est fondée, mais des données et des analyses de meilleure qualité sur les interactions

Graphique 3.11. Captures totales et stock total



1. Indique la taille du stock de poissons en âge de se reproduire.

Source : Ministère norvégien de la Pêche et des Affaires côtières.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/808887128017>

seront probablement nécessaires pour qu'elle soit applicable, sans compter qu'il faudrait sans doute mettre en place des accords internationaux plus complexes.

Effet de la gestion des pêches sur l'activité

La durabilité recherchée n'est pas incompatible avec un niveau élevé de rendement économique. Le secteur halieutique dans son ensemble a intérêt à maintenir un stock abondant pour s'assurer des prélèvements importants, même si le stock optimal du point de vue économique est nécessairement plus petit que le stock maximal biologiquement viable. Cependant, faire respecter la part norvégienne du TAC de chaque espèce nécessite d'intervenir lourdement dans ce qui était auparavant considéré comme le droit d'accéder librement aux pêcheries pour les exploiter. Suivant l'exemple de la Nouvelle-Zélande, notamment, la Norvège a choisi la méthode qui consiste à allouer des parts du quota norvégien total à différents groupes de navires, puis à répartir ce quota entre les navires détenteurs des licences requises pour faire partie des groupes. Ce système repose sur une clé de répartition fixe, les navires obtenant une certaine part du quota de groupe, et donc une part du TAC. Un bateau peut posséder des quotas dans plusieurs pêcheries différentes.

Certains aspects de ce système et de sa gestion sont susceptibles de donner lieu « localement » à une inefficience économique, mais ils peuvent se justifier au motif que le résultat global, c'est-à-dire pour le secteur et pour l'économie dans son ensemble, est

supérieur. L'une des raisons fondamentales de ce phénomène est que, dans le secteur de la pêche, la courbe de l'offre s'inverse à long terme : à mesure que l'effort de pêche s'accroît, les prises augmentent, mais au-delà d'un certain stade, elles réduisent le stock à tel point qu'elles commencent à décliner. Ainsi, dans une fourchette potentiellement large de captures totales, il existe une solution bon marché et une solution onéreuse (voir, par exemple, Nielsen, 2006, graphique 2). La ressource épargnée au moyen de la solution bon marché peut être très importante (indépendamment des efforts de conservation consentis au nom de l'environnement), mais seule la solution onéreuse constitue un équilibre du marché dans un régime d'accès libre. Par conséquent, même un système de gestion imparfait vaut parfois mieux que le risque de revenir à un « mauvais » équilibre. Toutefois, il n'en demeure pas moins important de rechercher des moyens d'améliorer l'efficacité lorsque cela peut être fait sans mettre en péril la gestion des pêches.

Relation entre l'État et la profession

Le ministère de la Pêche et des Affaires côtières définit la politique. Son organe exécutif, la direction des pêches, est responsable de la mise en œuvre de cette politique, et l'Institut de recherche marine est l'organisme scientifique qui dispense des avis techniques. Cependant, la direction des pêches intervient très peu dans l'attribution des quotas, car celle-ci se fait selon des clés de répartition à long terme au niveau du groupe et au niveau de chaque navire. La profession a joué un rôle important dans la mise en place de ces clés de répartition. À l'autre extrémité du processus, les organismes de commercialisation ont une sorte de quasi monopole. Dans le cas du hareng et d'autres espèces pélagiques²⁴, le Norges Sildesalgslag est un monopole à part entière, comme nous l'avons déjà signalé.

Les quotas sont émis de manière tout à fait précise. Ils n'indiquent pas seulement la quantité d'une espèce particulière, mais aussi le type d'engins qui doit être utilisé et le secteur où elle doit être prélevée. Contrairement aux quotas individuels en vigueur dans d'autres pays, ceux qui sont pratiqués en Norvège sont liés au bateau qui en bénéficie²⁵. Les échanges de quotas ne peuvent intervenir que dans le cadre de la vente du bateau titulaire. Tous ces facteurs réunis viennent encore renforcer un corporatisme et une autoréglementation déjà bien ancrés et encouragés par les pouvoirs publics, ce qui est susceptible d'engendrer des rentes liées à la réglementation, des restrictions à l'entrée/à la sortie et, éventuellement, une faible productivité.

Rente de monopole ou rente de ressource?

Comme nous l'avons déjà dit, les profits ont été beaucoup plus élevés ces dix dernières années qu'auparavant. Cette augmentation a coïncidé avec une période pendant laquelle les TAC ont peut-être commencé à faire sentir leurs effets davantage. La concurrence dont faisaient l'objet les stocks peu abondants se trouvant réduite, les bateaux ont-ils pu se permettre de prendre plus de temps pour prélever leur quota, dès lors que cela leur permettait d'abaisser leurs coûts. Les captures étant restreintes, de telle sorte que les marchés n'étaient pas surapprovisionnés, mais les stocks des espèces essentielles s'accroissant cependant, les revenus ont augmenté. Une partie de ces revenus provient probablement, au moins à première vue, d'une rente créée par la réglementation, c'est-à-dire apparemment liée à la détention de quotas de pêche. Ces quotas ont sans aucun doute une valeur élevée, bien qu'il soit difficile de l'estimer précisément du fait que les échanges font l'objet de restrictions très sévères. D'aucuns considèrent qu'un bateau titulaire d'un quota vaut quatre à cinq fois plus que le même sans quota. Mais cela n'est pas forcément

très parlant, car les navires de pêche d'occasion qui, souvent, ne se prêtent guère à des modifications, peuvent ne pas avoir une valeur très élevée.

Cependant, si une partie des profits de la pêche provient d'une rente, ce n'est pas tant d'une rente ménagée par les réglementations que d'une rente de ressource, dans la mesure où les réglementations elles-mêmes ne font que transférer à la propriété privée la contrainte imposée par le caractère commun de la ressource, ce qui est efficace du point de vue économique, contrairement à l'inverse. Pour autant, une partie du revenu prend bel et bien la forme d'une rente et pourrait raisonnablement être taxée, par exemple en prélevant un droit annuel sur chaque quota. C'est déjà le cas dans une certaine mesure, puisque le système de contrôle des pêches est partiellement financé par des droits sur les débarquements ou d'autres prélèvements sur les navires. Néanmoins, ces contributions ne financent qu'une partie des dépenses en question et le secteur est par ailleurs très favorisé par l'exonération des taxes sur les carburants évoquée plus haut. On pourrait considérer que le secteur a été en grande partie sevré de sa dépendance passée vis-à-vis des subventions et qu'il mérite un certain soutien, en particulier dans les collectivités côtières isolées où il joue un rôle important. Plus généralement, à supposer que ce raisonnement soit fondé, les arguments en faveur de la durabilité plaident pour un allègement de la fiscalité qui pèse sur l'emploi (d'ailleurs déjà mis en œuvre dans les collectivités isolées) et non pas de celle qui frappe l'énergie.

Bien que les organismes qui administrent les débarquements et la commercialisation aient certains attributs des monopoles, il est en pratique peu probable que cela engendre les problèmes d'offre ou de prix habituellement associés à l'existence d'un monopole, dans la mesure où ils font partie d'un système dont le but est de limiter l'offre. De fait, le droit ordinaire de la concurrence ne s'applique pas aux organismes de commercialisation, car leur rôle est très spécifique et s'assimile davantage, pourrait-on dire, à celui d'une bourse de marchandises qu'à celui d'une entreprise industrielle. Ils font office d'agents par l'intermédiaire desquels les bateaux de pêche approvisionnent en poisson les entreprises de transformation, presque toujours dans le cadre d'enchères publiques qui se déroulent généralement avant même que les captures ne soient débarquées. L'organisme chargé des espèces pélagiques, par exemple, diffuse sur son site Internet (www.sildelaget.no) des informations très précises au sujet des prix et des volumes, de même que sur la situation des navires par rapport à leur quota pour chaque espèce.

Le rôle des quotas

En Norvège, dans un premier temps, les pêcheurs se sont montrés très opposés à l'instauration des quotas individuels négociables, alors même qu'il paraissait évident que les stocks étaient menacés. Maintenant que le système est en place, il semble (selon la direction des pêches et plusieurs chercheurs) qu'il ait en grande partie convaincu les pêcheurs que la gestion des pêches était nécessaire. La négociabilité des quotas, même si elle est limitée, leur confère de la valeur, et leurs propriétaires ont intérêt à ce que cette valeur ne baisse pas. Dans la mesure où elle est susceptible de diminuer si les stocks s'amenuisent²⁶, l'existence même des quotas fait que les pêcheurs en activité ont directement intérêt à limiter les captures totales et à veiller à ce que les règles soient respectées unanimement. Cette incitation est sans doute d'autant plus forte lorsque les échanges de quotas font l'objet de restrictions, car dans ce cas, la valeur du quota est plus directement liée aux captures futures du pêcheur concerné.

Du fait, notamment, que l'on comprend encore mal ce qui détermine exactement leur résultat, les mesures de reconstitution des stocks nécessitent une certaine intégration des informations biologiques, sociales et économiques, de manière à assurer le degré de coopération voulu entre les différents acteurs (Cox et Khwaja, 2009). La gestion fondée sur les quotas peut dès lors être considérée comme une partie de la solution technique du problème de la gestion des pêches et, en même temps, comme un volet du processus visant à assurer l'adhésion des professionnels.

Des obstacles à l'amélioration de la productivité?

Comme le nombre de navires et le nombre de pêcheurs a diminué régulièrement, le niveau moyen de la productivité du travail a augmenté dans le secteur. Dans les activités « normales », cela se produit lorsque des opérateurs plus efficaces s'emparent du marché détenu par les moins efficaces ou prennent des mesures pour tirer parti d'économies d'échelle. Dans le secteur de la pêche, les restrictions dont font l'objet les échanges de quotas ralentissent ce processus et empêchent même certains des mécanismes de fonctionner. Dans la mesure où la capacité de pêche est très nettement supérieure au TC global, beaucoup de bateaux et leurs équipages sont de fait sous-employés. Du point de vue économique, il serait logique, notamment lorsque les TAC sont très bas, que les propriétaires de navires transfèrent leur quota à un autre bateau (soit à l'un des leurs, soit, moyennant un droit, à l'un de leurs concurrents). Toutefois, cette opération n'est pas autorisée. Les quotas peuvent être transférés à un autre navire, par exemple d'un navire A à un navire B, mais seulement si A est vendu au propriétaire de B, qui doit ensuite détruire l'un des deux bateaux, après quoi il conserve en totalité le quota correspondant au navire subsistant, mais seulement 80 % de celui du bateau qui a été mis à la casse. Les 20 % restants sont démutualisés, pour accroître le quota de chacun des opérateurs. De plus, les transferts de cette nature ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur de secteurs géographiques déterminés et entre navires recourant à la même technologie.

Cela freine de toute évidence les améliorations potentielles de la productivité, mais se justifie à plusieurs titres. L'argument le plus convaincant est celui de la conservation de la ressource. Plus la capacité de la flotte est excédentaire, plus la tentation de tricher l'est aussi et plus les coûts de surveillance sont élevés. En faisant en sorte que les transferts de quotas s'accompagnent généralement d'une réduction physique de la capacité par des mises à la casse²⁷, le système favorise la réduction de la capacité. Cependant, il impose une barrière plus ou moins infranchissable à l'entrée. Un nouvel entrant potentiel, disposant d'un navire plus efficace, ne pourrait obtenir un quota qu'en achetant un bateau existant, mais il n'en retirerait pas le quota tout entier.

Encadré 3.11. Recommandations sur la politique des pêches

- Pour ce qui est de favoriser la durabilité, la gestion des pêches est au moins aussi efficace en Norvège que dans la plupart des autres pays. Toutefois, si elle souhaitait aller encore plus loin, la Norvège pourrait faire évaluer de manière indépendante (par exemple, par un État ou par une organisation de gestion des pêches non européens) la surpêche dans les pêcheries qu'elle exploite et en particulier le respect des règles par les pêcheurs norvégiens.

Encadré 3.11. **Recommandations sur la politique des pêches** (suite)

- Si l'évaluation de l'interdiction expérimentale des rejets dans les pêcheries communes de la Norvège et de l'UE se révélait positive, la Norvège devrait œuvrer à son extension à d'autres secteurs partagés de la mer du Nord.
- Demander à l'Autorité de la concurrence d'enquêter sur le secteur halieutique pour déterminer si la gestion conservatoire restreint inutilement la concurrence.
- À moins que l'on ne puisse montrer clairement que la durabilité serait mise en péril, assouplir les conditions imposées aux échanges de quotas. Dans un premier temps, il pourrait être envisagé d'autoriser les transferts *temporaires* (contre paiement) entre navires, sans transfert de propriété ni destruction de navire.
- Annoncer l'élimination graduelle de l'exonération des taxes sur les carburants, en coordination avec les pays voisins, ainsi que la mise en place d'un prélèvement sur les quotas, pour financer entièrement les dépenses de surveillance et de police des pêches. (Cela n'exclurait pas de recourir à la fiscalité ordinaire pour financer, par exemple, la politique de santé et de sécurité, comme dans n'importe qu'elle autre activité.)
- Évaluer la compatibilité des objectifs de la Norvège, et de ses régimes de surveillance et de police des pêches, avec ceux de l'Union européenne.

Notes

1. Les indicateurs de niveau 3 du système de l'UE sont beaucoup plus nombreux, mais ils correspondent à des actions/variables explicatives qui influent sur les indicateurs de niveau 2.
2. On suppose que le calcul des émissions nettes ne fait pas intervenir l'impact des changements liés à l'utilisation des sols et aux forêts. À l'instar de plusieurs pays où la régénération forestière est importante, la Norvège affiche beaucoup moins d'émissions si le calcul tient compte de l'utilisation des sols et de la sylviculture. La réduction des émissions nettes liée à ce type d'effet est bien plus significative en Norvège que presque partout ailleurs. Étant donné les difficultés d'estimation et de vérification, les changements en question sont exclus du calcul des émissions au titre du protocole de Kyoto. En les comptabilisant, on allégerait sans doute la contribution relative imposée à ce pays; toutefois, la Norvège a fait savoir qu'elle continuerait à les exclure en ce qui concerne ses propres objectifs d'émission annoncés.
3. En témoignent, par exemple, l'importance accordée à l'« examen par les pairs » consacré à la politique norvégienne de développement durable par les universitaires et fonctionnaires suédois, et l'intérêt manifesté par ces derniers.
4. Toutefois, la Norvège affiche des résultats moins bons que la moyenne des pays figurant à l'annexe I si les États-Unis sont également retirés de la comparaison.
5. Seul le coût du piégeage du carbone est pris en compte. Le transport et le stockage feront l'objet d'un projet distinct sous l'égide de GassNova, organisme public récemment créé à cet effet.
6. Le Premier ministre norvégien y a vu pour la Norvège l'équivalent de l'arrivée des astronautes sur la lune pour les États-Unis.
7. Beaucoup d'installations industrielles particulièrement gourmandes en énergie (notamment dans le cas des industries de transformation à forte intensité d'émissions de GES) s'approvisionnent en électricité à des tarifs peu élevés dans le cadre de contrats à très long terme, dont bon nombre vont arriver à expiration dans un délai d'un an environ.
8. En pratique, il n'existe pas au sens strict de coût marginal unique; le coût marginal varie selon le moment de la journée, la saison, etc. Une distorsion manifeste affecte néanmoins actuellement le coût marginal « moyen ».
9. Mais rien n'est simple. Les émissions du secteur atteignaient déjà 8 millions de tonnes en 1990. Seule peut-être l'augmentation observée par rapport à ce niveau serait à retenir pour l'achat de crédits d'émissions. En fait, aucune logique économique ne permet de déterminer le « juste » équilibre entre la réduction intérieure et l'échange de permis, surtout lorsque le coût marginal des

mesures de réduction dans le pays peut aussi bien être largement inférieur que largement supérieur au prix du système d'échange.

10. Des termes tels que « permis » ou « quota » renvoient à ce que le protocole de Kyoto appelle « unité de quantité attribuée » (UQA), et d'autres termes encore peuvent être employés selon le système d'échange considéré.
11. Voir, par exemple, Neuhoff *et al.* (2007), OCDE (2009), Drøge (2009).
12. En outre, la taxe est conçue de telle manière que la pénalité implicite au titre des émissions de CO₂ est plus élevée (par unité de CO₂) dans le cas des grosses voitures que dans le cas des petites (Braathen, 2009).
13. Les achats de voitures des Scandinaves expatriés indiquent qu'en l'absence de la taxe, il y aurait effectivement davantage d'automobiles sur les routes de Norvège et qu'elles seraient plus puissantes.
14. Il serait plus naturel de calculer les tonnes de déplacement totales, mais ce n'est pas possible, car les statistiques utilisant cette unité de mesure ne sont pas systématiques.
15. Beaucoup d'aspects importants des activités halieutiques sont difficiles à évoquer dans une section relativement brève. Par exemple, il serait utile de tenir compte des différentes espèces de morue, ainsi que des diverses populations qui n'ont pas toutes les mêmes comportements reproducteur et migratoire. Sauf mention contraire, dans la suite de ce chapitre, le terme « hareng » ne comprend pas le hareng de la mer du Nord, dont le stock ne représente actuellement, selon les estimations, qu'un dixième environ des stocks de hareng frayant au printemps, et le terme « morue » renvoie à la fois aux stocks de la mer de Barents et aux stocks côtiers. Pour des informations sur les pêches norvégiennes, voir Gjørseter *et al.* (2008).
16. Les analyses sont en grande partie réalisées par des scientifiques appartenant à des institutions nationales de recherche et réunis au sein d'équipes sous les auspices du CIEM.
17. Plus précisément, il y a 12 % de chances pour qu'un poisson capturé illégalement se trouve dans une cargaison inspectée.
18. En date du 22 octobre 2009 : www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/iuu-listen. Dix bateaux figurant sur la liste sont enregistrés en Russie et seulement deux dans un pays membre de l'OCDE, en l'occurrence le Royaume-Uni.
19. Des navires islandais ont toutefois été retirés de la liste en 1999, l'Islande ayant imposé cette condition à son adhésion à un accord essentiel sur la gestion de stocks de morue (accord sur le « loop hole » de la mer de Barents) (Stokke, 2009).
20. « Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. »
21. Après 1994, le stock s'est déplacé plus au nord, peut-être à cause d'un changement de température de l'eau.
22. L'une des formes que prend la surpêche de la morue consiste, pense-t-on, à en capturer en même temps que de l'églefin, principale espèce ciblée, soit délibérément, soit accidentellement, puis à la débarquer en dehors de la Norvège, et à enregistrer la totalité de la capture comme s'il s'agissait uniquement d'églefin.
23. Ou pratiquent le cannibalisme : les morues de grande taille mangent les petites lorsque la nourriture est rare.
24. Les espèces « pélagiques », comme le hareng ou le maquereau, vivent en pleine eau, sans relation avec le fond de la mer, sauf pour la reproduction. Les espèces « démersales », telles que la morue, l'églefin ou les poissons plats, vivent sur le fond ou près du fond.
25. Cette description est simplifiée. Les navires sont soumis à des régimes d'autorisation et de quotas. Les autorisations et permis sont accordés à l'année. Non négociables et inséparables du bateau bénéficiaire, les quotas sont pour leur part attribués pour la durée de vie de ce bateau. Des quotas « structurels », qui peuvent être échangés (sous réserve des restrictions décrites dans le texte) en même temps que le navire, sont émis pour une durée de vingt ans. Ils ont été instaurés pour la première fois en 1984 dans certaines pêcheries et s'appliquent dans la totalité d'entre elles depuis 2004. Ces quotas structurels ont été suspendus à la fin de 2005 et rétablis à la mi-2007.
26. Ce qui n'est pas nécessairement le cas, puisque, si l'élasticité-prix dépasse l'unité, une contraction de l'offre fait augmenter les revenus. Toutefois, il est probable que les coûts par individu pêché

soient majorés lorsque le stock décline, de sorte que la possibilité d'un bénéfice net en cas de diminution des stocks n'est sans doute que théorique.

27. Même la vente à des non-Norvégiens pour une utilisation ailleurs est interdite. Cette disposition peut paraître inutile, mais elle suit également une logique de préservation de la ressource.

Bibliographie

- Alberta (2009), « Accelerating Carbon Capture and Storage Implementation in Alberta », Alberta Carbon Capture and Storage Development Council, *Final Report*, mars, www.energy.gov.ab.ca/Org/pdfs/CCS_Implementation.pdf.
- Album, G. (2008), « Fuel subsidies and CO₂ emissions in the fishing fleet », memorandum, Friends of the Earth Norway, mai.
- Alfsen, K.H. et T. Moe (2005), « Indicators for Policies to Enhance Sustainable Development », résumé en anglais d'un rapport de la Commission sur les indicateurs de développement durable, *Enkle signaler i en kompleks verden*, ministère des Finances, Oslo.
- Alfsen, K.H. et T. Moe (2008), « Measuring Sustainable Development », ministère des Finances, Oslo.
- Brunvoll, F., M. Greaker, S. Homstvedt, M. Kittilsen et T. Smith (2008), « Et bærekraftig samfunn? Indikatorer for bærekraftig utvikling 2008 » (« Une société durable? Indicateurs du développement durable 2008 »), *Statistics Norway Report 2008/25*. Seul le résumé est disponible en anglais. www.ssb.no/emner/01/rapp_200825.
- Bruvoll, B. et B.M. Larsen (2002), « Greenhouse gas emissions in Norway: Do carbon taxes work? » *Statistics Norway Discussion Papers*, n° 337, décembre.
- Bye, T. et M. Hoel (2009), « Grønne sertifikater – dyr og formålsløs fornybar moro » (« Les certificats verts – Une facétie coûteuse et inutile »), *Samfunnsøkonomen* n° 7 2009, Oslo.
- Churchill, R. (1998), « Straddling fish stocks in the North-East Atlantic: a multiplicity of regimes but limited management », *Fridtjof Nansen Institute Polar Oceans Reports*, n° 7/98.
- Cox, A. et S. Khwaja (2009), « Rebuilding Fisheries: A Review of Issues and Policy Approaches in the OECD », Atelier de l'OCDE sur l'économie de la reconstitution des stocks halieutiques, mai.
- DECC (2009), « Carbon Valuation in UK Policy Appraisal: a revised approach », ministère de l'Énergie et du Changement climatique, Royaume-Uni. www.decc.gov.uk/en/content/cms/publications/lc_trans_plan/lc_trans_plan.aspx.
- Docent, A., C. Hägg, H. Lindahl, L. Lundberg, J. Sonnegard et J. Enyimu (2007), « A Peer Review Of Norway's Policy For Sustainable Development », ministère des Finances, Norvège.
- Drøge, S. (2009), « Tackling Leakage in a World of Unequal Carbon Prices », *Climate Strategies*, Cambridge UK. Voir www.climatestrategies.org/our-reports/category/32/153.html.
- UE (2009a), « Indicateurs pour le suivi de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable », <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/introduction/>.
- Gjøsæter, H., G. Huse, Y. Robberstad et M. Skogen (dir. publ.) (2008), *Havets ressurser og miljø 2008 (rapport annuel sur les ressources marines et l'environnement 2008)*. Fisken og havet, Special issue 1 – 2008. Institut de recherche marine, Bergen.
- Hannesson, R. (2008), « When is fish quota enforcement worth-while? A study of the Northeast Arctic cod », document non publié, École norvégienne d'économie et d'administration des entreprises, Bergen.
- AIE (2004), *Prospects for CO₂ Capture and Storage*, Paris.
- AIE (2008), *CO₂ Capture and Storage: A Key Carbon Abatement Option*, Paris.
- AIE (2009), *Bilans énergétiques des pays de l'OCDE*, Paris.
- AIE (2009b), *Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergie*, Paris.
- Mckinsey (2009), « Pathways to a Low-carbon Economy », Mckinsey & Company.
- Ministère des Finances (2004), « Indicators for Policies to Enhance Sustainable Development », Oslo.
- Neuhoff, K., Grubb, M., Hourcade, J.-C. et Matthes, F. (2007), « EU ETS post-2012 submission to the EU Review », *Climate Strategies*, Cambridge UK. Voir www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2008/12/submission.pdf.

- Nielsen, M. (2006), « Trade liberalisation, resource sustainability and welfare: the case of East Baltic cod », *Ecological Economics*, vol. 58, n° 3, juin.
- Nilsson, J.-E. et R. Pyddoke (2009), « High-speed Railways – a Climate Policy Sidetrack » (résumé en anglais), Institut national suédois de recherches sur le trafic routier et les transports, rapport au Groupe d'experts sur les études environnementales, ministère suédois des Finances.
- OCDE (2009a), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*.
- Stiansen, P. (1999), « A Norwegian System for Tradable GHG Permits – Background and Challenges », destiné au Groupe d'experts des pays figurant à l'Annexe 1, réunion des 15 et 16 mars 1999.
- Stokke, O. (2000), « Managing straddling stocks: the interplay of global and regional regimes », *Ocean & Coastal Management*, vol. 43.
- Stokke, O. (2009), « Trade measures and the combat of IUU fishing: Institutional interplay and effective governance in the Northeast Atlantic », *Marine Policy*, vol. 33.
- TemaNord (2008), « Trafikavgifter og klimapåvirkning » (Fiscalité des transports et changement climatique), étude pour le Conseil nordique des ministres.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Études économiques de l'OCDE

NORVÈGE

THÈME SPÉCIAL : DÉVELOPPEMENT DURABLE : INDICATEURS, CHANGEMENT CLIMATIQUE ET PÊCHES

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, novembre 2008
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, novembre 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, juillet 2009
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Norvège 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-nor-2010-fr

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

Volume 2010/3
Mars 2010

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-333X
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-07714-0
10 2010 03 2 P



9 789264 077140