



Études économiques de l'OCDE

ISLANDE

JUIN 2011



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



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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

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

ISBN 978-92-64-09322-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09323-2 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Islande
ISSN 1995-3259 (imprimé)
ISSN 1999-0316 (en ligne)

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

Crédits photo : Couverture © marchello/Shutterstock.com

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

© OCDE 2012

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

Table des matières

Résumé	10
Évaluation et recommandations	13
Bibliographie	44
Annexe A1. Progrès de la réforme structurelle	46
Chapitre 1. Redresser le système financier	49
Les principales banques islandaises ont appliqué des stratégies risquées qui ont entraîné leur perte	50
Les modalités de restructuration du système financier en limitent le coût budgétaire et renforcent la discipline exercée par le marché	51
Des mesures sont prises pour accélérer la restructuration de la dette du secteur privé	59
Amélioration en cours de la réglementation et de la supervision prudentielles ..	63
Renforcement prévu de la réglementation macroprudentielle	66
La garantie complète des dépôts sera remplacée par une garantie limitée	69
Conclusion	70
Notes	71
Bibliographie	71
Chapitre 2. Assurer la viabilité des finances publiques	73
Les finances publiques se sont beaucoup dégradées à la suite de la crise financière	74
Le gouvernement applique un programme de redressement budgétaire exigeant dans le cadre de l'accord de confirmation avec le FMI	76
L'effort d'assainissement devra continuer pendant de nombreuses années pour que les finances publiques restent sur une trajectoire de viabilité	79
Le gouvernement a mis en œuvre des réformes institutionnelles pour renforcer la discipline budgétaire	82
L'adoption de règles budgétaires contribuerait à pérenniser la rigueur nécessaire ..	83
Notes	85
Bibliographie	85
Chapitre 3. Le retour à l'emploi en Islande	87
Le marché du travail islandais continue de s'effondrer dans le sillage de la crise financière	88
Le taux élevé de chômage va probablement régresser lentement	91
Les politiques publiques peuvent accélérer la réduction du chômage et freiner la progression du chômage structurel	98

Conclusions	105
Notes	106
Bibliographie	106
Chapitre 4. Pour une pêche durable et efficiente	109
La réussite du système de gestion des pêches repose sur des TAC définis scientifiquement et sur le système des QIT	111
On pourrait augmenter la rente de la ressource halieutique en limitant l'effort de pêche de façon à abaisser le niveau compatible avec la durabilité biologique ...	115
La taxe spéciale sur la rente halieutique devrait être augmentée mais à condition de ne pas porter atteinte au système des QIT	119
La poursuite d'objectifs sociaux ne doit pas porter atteinte au système de gestion des pêches	121
Dans ses négociations d'adhésion à l'UE, l'Islande s'emploie à préserver les principales caractéristiques de son système de gestion des pêches	122
Réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'industrie islandaise de la pêche. ...	124
Notes	125
Bibliographie	125
 Encadrés	
1. Implications du vote contre l'accord Icesave	16
2. Dérogation temporaire de l'Islande aux Codes OCDE de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes	18
3. Résumé des recommandations en vue d'assainir le secteur financier.	25
4. Résumé des recommandations en vue d'obtenir de bons résultats sur le front de l'inflation et de mettre en œuvre une politique monétaire judicieuse	28
5. Résumé des recommandations en vue d'assurer la viabilité des finances publiques.	33
6. Résumé des recommandations en vue de favoriser le retour à l'emploi	36
7. Résumé des recommandations pour des réformes structurelles visant à promouvoir la croissance à long terme	39
8. Résumé des recommandations pour le secteur de la pêche	44
1.1. La caisse de crédit au logement	54
1.2. Le litige Icesave	58
1.3. De nombreux ménages sont en grande difficulté financière	62
1.4. Suivi des recommandations sur le secteur financier de l'Étude 2009 de l'OCDE sur l'Islande	65
1.5. Accords de coopération entre la BCI et la FME	67
1.6. La réglementation macroprudentielle avant la crise.	68
2.1. Le concept d'espace budgétaire	80
2.2. Législation de responsabilisation budgétaire	83
3.1. Chômage hommes-femmes en Islande pendant la récession	89
3.2. Les syndicats islandais.	96
3.3. Obstacles institutionnels à l'emploi.	98
3.4. La formation professionnelle à court et long terme	101
3.5. Méthodes supplémentaires pour accroître l'emploi	105

4.1. Le rôle du secteur de la pêche dans l'économie islandaise	110
4.2. Le conflit sur le maquereau	113
4.3. Intégrer les aspects économiques dans la fixation des TAC	116
4.4. La taxe actuelle sur la ressource de pêche	118
4.5. L'expérience d'autres pays en matière d'adjudication des droits de pêche	119
4.6. L'imposition des rentes de ressource	120

Tableaux

1. Demande, production et prix	17
2. La réduction des créances improductives a été lente	21
3. Programme budgétaire des administrations publiques	30
4. Mesures d'assainissement budgétaire de l'administration centrale	31
1.1. L'État a participé à la recapitalisation des nouvelles banques	52
1.2. Les ratios d'adéquation des fonds propres des nouvelles banques sont élevés et augmentent.	53
1.3. L'État est un actionnaire important de nombreuses institutions financières ..	53
1.4. La réduction de la proportion des prêts non productifs (PNP) s'opère lentement.	59
1.5. Beaucoup de ménages sont en situation financière critique	62
2.1. Évolution des avoirs et des engagements financiers des administrations publiques de 2007 à 2009	76
2.2. Programmation du budget des administrations publiques	77
2.3. Mesures de redressement budgétaire de l'administration centrale	78
2.4. Probabilité estimée d'existence d'un espace budgétaire donné.	81
3.1. Taux de migration nets	97
3.2. En 2009, les indemnités de chômage représentaient environ les trois quarts des salaires réguliers du secteur privé pour le quartile inférieur de certaines professions	99
3.3. En Islande, le taux moyen d'imposition des salaires est relativement faible comparé à d'autres pays de l'OCDE	99
3.4. Avant la récession, l'indemnisation du chômage en Islande était proche de la moyenne OCDE dans la première année de chômage, mais supérieure à la moyenne après la première année	103
4.1. Chronologie des principales étapes de l'évolution du système de QIT en Islande	114

Graphiques

1. La production s'est stabilisée	14
2. La production et l'emploi ont baissé davantage en Islande que dans la plupart des autres pays.	14
3. Les phases d'expansion et de récession du cycle actuel ont été plus prononcées que dans le passé.	15
4. La dépréciation du taux de change réel a stimulé les exportations et réduit les importations	18
5. Coûts budgétaires directs de la crise financière sur la période 2007-09	20
6. Même avant la crise, l'Islande connaissait une inflation volatile et supérieure à la moyenne	26

7. Répercussion des variations du taux de change	27
8. Les finances publiques s'améliorent après une profonde dégradation consécutive à la crise financière.....	29
9. La hausse du chômage persiste après de fortes crises financières	34
10. Les obstacles à l'IDE sont élevés, surtout dans le secteur de l'électricité, 2006. . .	37
11. La protection agricole est élevée en Islande	38
12. Recommandation, total admissible de captures (TAC) et prises effectives de cabillaud	40
1.1. Les créanciers ordinaires ont subi de lourdes pertes	55
1.2. Coût budgétaire direct de la crise financière de 2007 à 2009	57
1.3. Les taux des contrats de couverture du risque de défaillance (CDS) sur la dette souveraine sont maintenant beaucoup plus bas en Islande qu'en Irlande	57
1.4. La contraction des bilans des institutions de crédit est plus avancée en Islande qu'en Irlande	58
1.5. Les prêts de montant élevé posent le plus de problèmes	60
2.1. Les finances publiques se redressent après une forte dégradation due à la crise financière	75
2.2. Le programme de redressement budgétaire est comparable à ceux adoptés dans d'autres pays nordiques à la suite de leurs crises financières	77
2.3. Le coût du financement de la dette publique en termes de flux était tombé très bas avant la crise financière	82
2.4. La dette publique a diminué en Australie et en Nouvelle-Zélande depuis que la législation de responsabilisation budgétaire y a été introduite	84
3.1. En Islande, le chômage, traditionnellement très bas, a explosé dans le sillage de la crise financière.....	88
3.2. Le nombre d'heures travaillées et le taux d'activité ont chuté	89
3.3. Le taux de chômage a augmenté plus fortement chez les hommes.....	90
3.4. L'écart de taux de chômage hommes-femmes en Islande dépasse la moyenne OCDE	90
3.5. C'est parmi les jeunes que l'augmentation du chômage a été la plus forte. . .	91
3.6. L'accroissement du nombre de jeunes sans liens avec la population active ou le système éducatif a été important.....	91
3.7. Après des crises financières importantes, la hausse du chômage persiste . . .	92
3.8. Le chômage de longue durée continue d'augmenter mais le chômage de courte durée a commencé à reculer	93
3.9. La baisse de l'emploi est étroitement liée à la baisse de la production	94
3.10. En Islande, les salaires réels ont été très flexibles	95
3.11. Les taux de chômage sont sensiblement moins élevés pour les personnes ayant un plus haut niveau d'études.....	104
4.1. Parts des différentes industries dans les exportations totales de marchandises	110
4.2. Recommandation, totaux admissibles de captures (TAC), et prises réelles de morue	113
4.3. Disparition de la rente halieutique dans les pêcheries d'accès libre	116
4.4. Population vivant dans la capitale et sa périphérie	121

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

La situation économique et les politiques de l'Islande ont été examinées par le Comité le 28 Avril 2011. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et définitivement approuvé par le Comité plénier le 24 Mai 2011.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Carey, Alan Detmeister et Gunnar Haraldsson et Sebastian Schich, avec le concours statistique de Roselyne Jamin et sous la supervision de Patrick Lenain.

La précédente Étude de l'Islande a été publiée en septembre 2009.

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 L'ISLANDE 2010

LE PAYS

Superficie totale (en milliers de km ²)	103	Population des villes principales, 1 janvier 2011	
Superficie productive (en milliers de km ²)	24	Reykjavik	118 898
dont:		Kópavogur	30 779
Superficie cultivée	2	Hafnarfjörður	26 099
Pâturages naturels	22		
Superficie non productive (en milliers de km ²)	79		

LA POPULATION

Population, 1 janvier 2011	318 452	Répartition de l'emploi (en pourcentage)	
Accroissement net 2000-2010 moyenne, %	1.2	Agriculture	2.6
dont:		Pêche et traitement du poisson	5.1
Immigration nette	0.3	Autres industries manufacturières	9.2
		Construction, total	6.3
		Commerce	13.2
		Transport et communication	6.4
		Autres services	56.8

LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT

Indicateurs du secteur public en % du PIB		Composition de l'actuel Parlement :	2009
Consommation	25.9	Alliance	20
Recettes totales	42.3	Parti indépendant	16
Dette brute	120.2	Alliance des Verts de gauche	14
Dette nette	43.1	Parti du Progrès	9
		Dernière élection générale : 25 avril 2009	
		Prochaine élection générale : 2013	

LA PRODUCTION ET LA FORMATION DU CAPITAL

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
Millions de couronnes islandaises	1 539 511	Millions de couronnes islandaises	198 840
Par habitant, en USD	39 650	En % du PIB	12.9
Par habitant, en USD PPA	36 146		

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
En % du PIB	56.5	En % du PIB	45.9
Principales exportations		Ventilation des importations par produit	
En % des exportations de marchandises		En % des importations de marchandises	
Produits à base de poisson	39.3	Biens de consommation	24.5
Aluminium	39.6	Biens d'équipement et matériel de transport	29.4
Autres produits manufacturés	15.8	Produits intermédiaires	33.0
Produits agricoles	1.6	Carburants et lubrifiants	13.1
Divers	3.7		

LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne islandaise		Unité monétaire par USD	
		Année 2010	122.2
		Avril 2011	113.0

Résumé

L'Islande est en train de résoudre les problèmes économiques laissés par la crise financière. Elle a bien avancé dans la mise en œuvre du programme global convenu avec le FMI. L'activité économique a cessé de se contracter à la fin de 2010 et une reprise tirée par la consommation et l'investissement des entreprises devrait prendre de l'ampleur, de sorte que la croissance économique atteindrait 3 pour cent à l'horizon 2012. L'inflation devrait rester basse et l'excédent sous-jacent de la balance courante se maintiendra.

Beaucoup a été fait pour restaurer la santé du secteur financier. Le système bancaire a été recapitalisé à la fin de 2009 et des mesures ont été prises récemment pour accélérer la restructuration de la dette du secteur privé. Des réformes ont été apportées au système de réglementation et de supervision pour pallier les carences révélées par la crise financière. La Banque centrale d'Islande (BCI) et l'autorité de surveillance financière (FME) ont signé un accord de coopération afin de renforcer la surveillance macroprudentielle, mais l'application des politiques pourrait être plus efficace si la FME était intégrée dans la BCI, dont les compétences s'étendraient alors à la réglementation et à la supervision prudentielles. Une stratégie visant à assouplir les contrôles des mouvements de capitaux a été récemment adoptée, avec une période de libéralisation qui devrait s'étaler sur plusieurs années.

Le cadre de la politique monétaire doit être renforcé. La politique monétaire ne s'est pas montrée très efficace à elle seule pour contrecarrer le cycle du crédit ou pour assurer la stabilité des prix. Afin d'améliorer la performance de l'action monétaire, la BCI devrait adopter un régime de ciblage de l'inflation qui accorde plus d'importance au lissage des fluctuations du taux de change et qui s'appuie sur la politique budgétaire et sur la réglementation macroprudentielle. Si l'Islande adhère à l'UE, elle devra chercher à adopter l'euro le plus rapidement possible.

Le gouvernement a commencé à inscrire les finances publiques sur une trajectoire durable. Le déficit budgétaire doit descendre au-dessous de 3 % du PIB en 2011, et un léger excédent est prévu à l'horizon 2013. Le cadre budgétaire a été renforcé, mais les autorités devraient aller plus loin en adoptant une règle d'équilibre budgétaire à moyen terme compatible avec un objectif d'endettement.

Des mesures sont prises pour promouvoir le retour à l'activité des travailleurs qui ont perdu leur emploi. Le gouvernement a fortement augmenté les dépenses en faveur des services publics de l'emploi pour offrir des services appropriés de placement et de formation. Des ressources supplémentaires seront mobilisées pour permettre à tous ceux qui le souhaitent d'achever leurs études secondaires. Les programmes professionnels vont être développés, les cours de formation seront mieux adaptés aux besoins et le programme de stages de longue durée, qui connaît un grand succès, sera renforcé. Avec la décrue du chômage, il conviendra de ne pas reconduire l'extension temporaire de la durée d'indemnisation, pour éviter d'affaiblir les incitations des chômeurs à retrouver un emploi.

Les problèmes du système de gestion des pêches doivent être traités de façon à préserver une activité de pêche durable et efficiente. L'Islande est parvenue à bien gérer son importante industrie de la pêche grâce aux totaux admissibles de capture (TAC) fondés sur des recommandations scientifiques et à son système de quotas individuels transférables (QIT), qui incite fortement les détenteurs de quotas à gérer correctement la ressource. Ce dispositif pourrait être menacé par de potentielles mesures des pouvoirs publics visant à répondre au sentiment d'injustice suscité par l'attribution initiale des quotas et par l'adhésion de l'Islande à l'UE. Il ne faut pas oublier qu'au moment de l'attribution initiale de quotas le droit de pêche a été limité, contrairement au régime d'accès libre en vigueur jusque-là. Les autorités ne peuvent plus rien faire pour remédier au manque d'équité perçu de l'allocation initiale, puisque la plupart des détenteurs actuels de quotas ont acheté leurs quotas. Néanmoins, afin de renforcer le consensus politique autour du système de quotas, le gouvernement devrait porter l'impôt spécial sur la ressource halieutique jusqu'à un niveau qui n'entraîne pas de difficultés financières pour le secteur et qui ne détruit pas non plus le régime de quotas. Les autorités devraient aussi réduire progressivement les TAC, pour les ramener du niveau compatible avec la viabilité biologique jusqu'au niveau qui maximise les rentes de ressource, et récupérer par l'impôt la totalité de cet accroissement de la rente. Afin de maintenir la valeur de sa ressource halieutique au sein de l'UE, les autorités islandaises devraient négocier pour garder le pouvoir de fixer les TAC en fonction de données scientifiques et pour préserver son système de quotas individuels transférables.

Évaluation et recommandations

L'Islande est en train de résoudre les problèmes économiques laissés par la crise financière

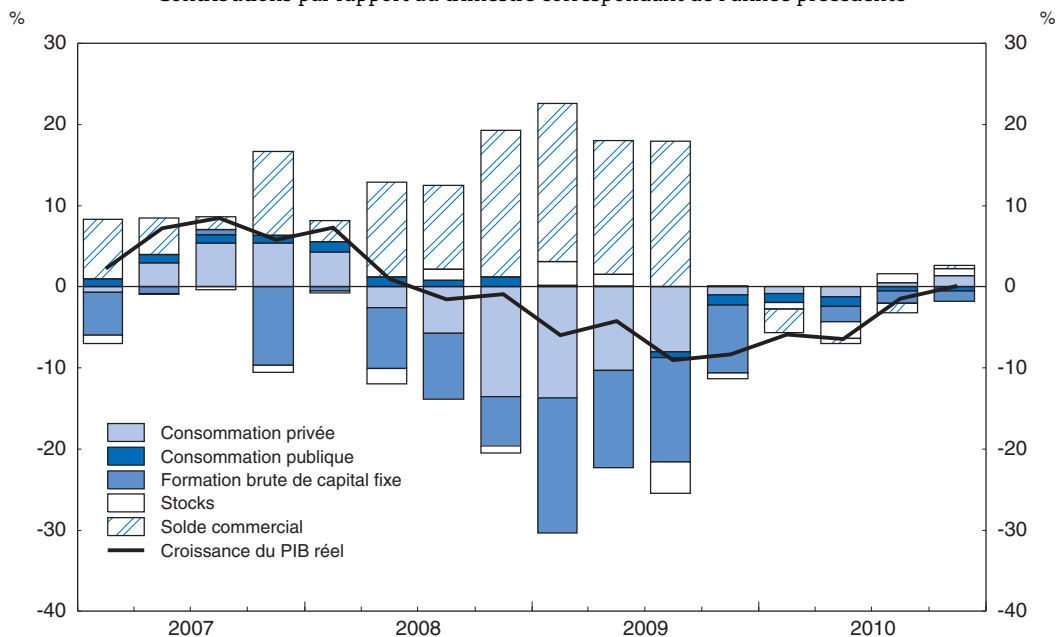
L'Islande émerge lentement d'une profonde récession consécutive à l'effondrement de ses principales banques. En novembre 2008, elle a conclu avec le FMI un programme global (accord de confirmation) en vue de surmonter les problèmes économiques apparus dans le sillage de la crise financière. La stratégie au cœur de ce programme consiste à placer l'Islande sur une trajectoire d'assainissement du secteur financier, à restaurer la viabilité des finances publiques, à prévenir les fuites de capitaux par des mesures de contrôle et à rebâtir la crédibilité de la politique monétaire en stabilisant l'inflation à un bas niveau. Jusqu'ici, l'Islande a rempli les principales conditions requises dans chacun des examens de son accord de confirmation avec le FMI, et cet accord doit prendre fin en août 2011.

Pourtant, l'Islande est encore loin d'avoir totalement effacé les effets de la crise financière. La production s'est finalement stabilisée après une sévère récession (graphique 1), mais le PIB réel (moyenne mobile centrée sur 4 trimestres) se traîne à 11 % au-dessous de son pic du premier trimestre 2008, qui était nettement supérieur aux niveaux soutenables. Cette baisse a été l'une des plus fortes de la zone OCDE (graphique 2) et la plus forte de ces dernières décennies en Islande (graphique 3). La demande intérieure a marqué un palier, mais une reprise tirée par la consommation et l'investissement des entreprises devrait s'affirmer ces deux prochaines années, et porter la croissance économique à 3 % d'ici à 2012 (tableau 1). La principale incertitude entourant les perspectives concerne le calendrier des grands projets d'investissement, et elle s'est accrue avec le récent vote contre l'accord Icesave, le 9 avril 2011 (encadré 1).

La hausse du chômage a été forte, mais le taux de chômage s'est stabilisé aux alentours de 8 %, chiffre très élevé au regard de la moyenne islandaise, et il pourrait revenir vers 7 % d'ici à la fin de 2012. Le chômage de longue durée a vivement augmenté et se concentre parmi les travailleurs peu qualifiés. Comme il y a eu rétention de main-d'œuvre, cela pèsera probablement sur la croissance de l'emploi pendant quelque temps.

Les vastes déficits courants que l'Islande avait enregistrés pendant les années de forte expansion ont été éliminés à la suite de la crise financière et, correction faite des paiements d'intérêts dus par les banques en cours de liquidation, la balance courante est excédentaire depuis 2009 (tableau 1). Ce rétablissement tient surtout à la vive contraction des importations provoquée par l'effondrement de la demande intérieure et la forte appréciation du taux de change réel (graphiques 3 et 4). La croissance des exportations a également contribué au redressement, même si elle n'a pas été exceptionnelle au regard du passé (une augmentation similaire s'était produite après le pic du cycle au début des années 80) (graphique 3). Les exportations de biens et services autres que l'aluminium et les produits de la mer, qui subissent des contraintes de capacité, et les avions (qui

Graphique 1. La production s'est stabilisée
Contributions par rapport au trimestre correspondant de l'année précédente¹



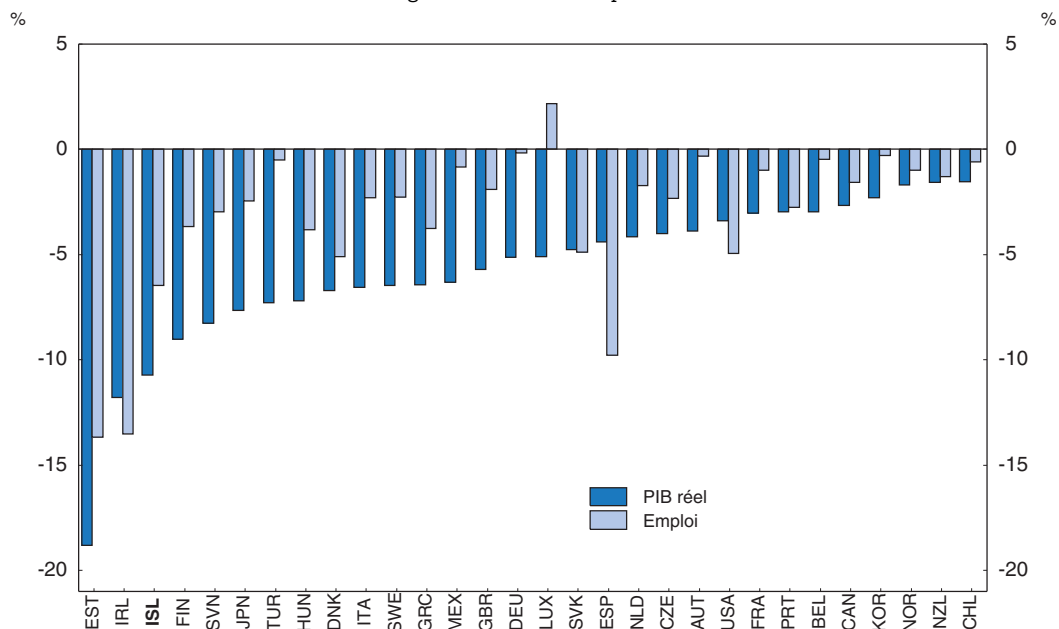
1. Contributions à la croissance du PIB réel. La somme des contributions ne correspond pas exactement au taux de croissance du PIB car les données sont établies à partir d'indices-chaîne.

Source : Statistics Iceland.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445410>

Graphique 2. La production et l'emploi ont baissé davantage en Islande que dans la plupart des autres pays

Pourcentage de baisse entre le pic et le creux¹

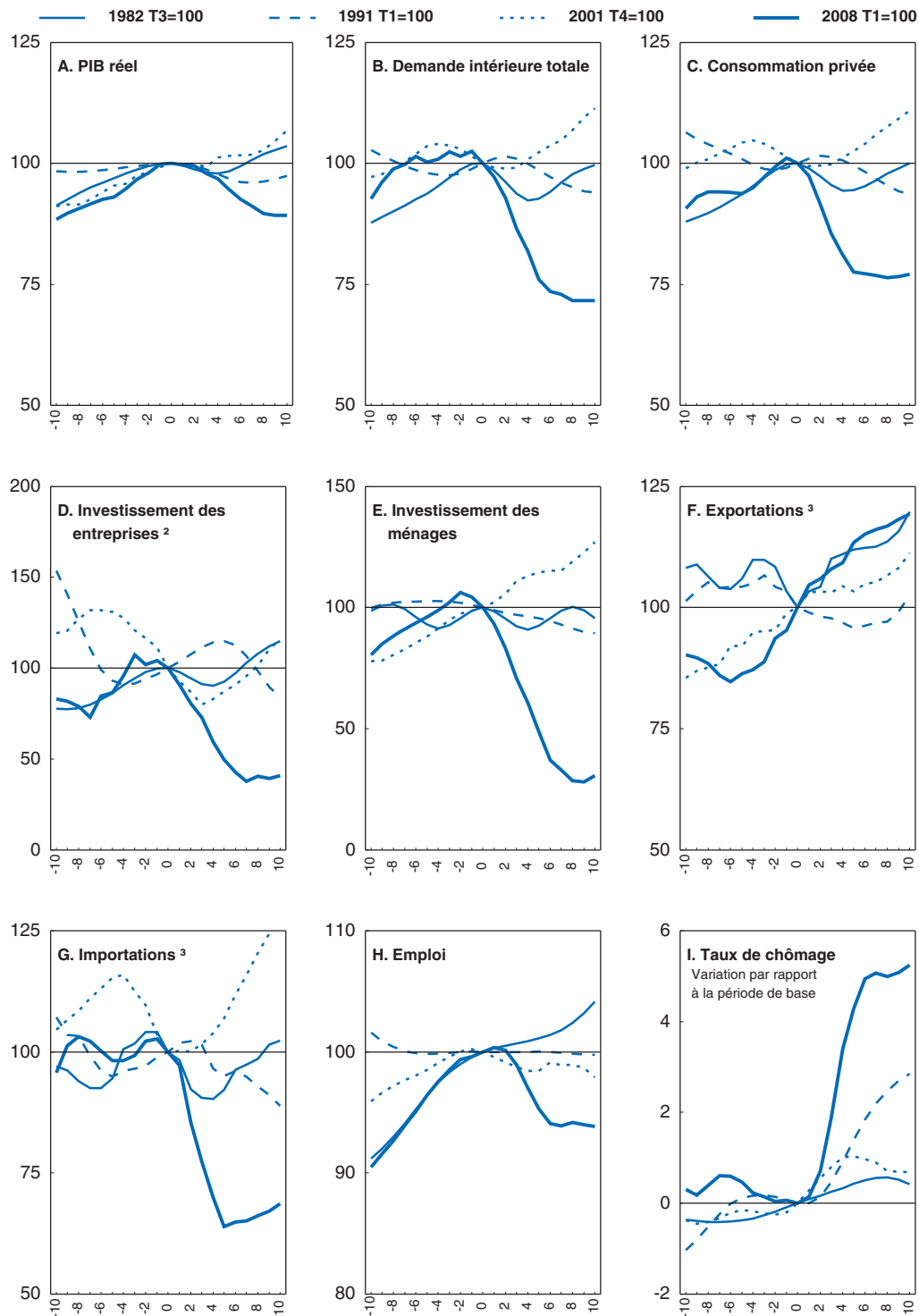


1. Moyennes mobiles centrées sur 4 trimestres. Le creux de la production et de l'emploi n'avait pas encore été atteint au troisième trimestre 2010 en Grèce et en Irlande. Le creux de l'emploi n'avait pas non plus été atteint au Danemark, en Espagne en Grèce, en Islande, en Italie, au Portugal, en République tchèque et en Slovaquie.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445429>

Graphique 3. Les phases d'expansion et de récession du cycle actuel ont été plus prononcées que dans le passé¹




1. Moyennes mobiles centrées sur 4 trimestres. L'axe horizontal indique les trimestres avant et après le pic d'un cycle, qui a une valeur indiciaire de 100 (zéro pour le taux de chômage).

2. Hors investissement dans les secteurs des aéronefs et de l'aluminium.

3. Hors aéronefs.

Source : Banque centrale d'Islande, *Quarterly Macroeconomic Model of the Icelandic Economy* ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445448>

Encadré 1. Implications du vote contre l'accord Icesave

Lors d'un référendum organisé le 9 avril 2011, les Islandais ont voté contre un accord prévoyant le remboursement aux gouvernements britannique et néerlandais des paiements de compensation (majorés d'un intérêt de 3.0-3.3 % par an) qu'ils avaient effectués en faveur des déposants locaux dans les succursales Icesave de la banque islandaise Landsbanki, qui venait de faire faillite. Cet accord aurait alourdi la dette nette des administrations publiques de l'Islande de moins de 2 % de PIB. L'effet estimé était modeste, compte tenu d'un fort taux de recouvrement prévu sur les actifs patrimoniaux de Landsbanki (ceux-ci devraient couvrir d'environ 99 % des créances prioritaires).

Le passif de l'État islandais au regard de la directive européenne sur les mécanismes de garantie des dépôts sera désormais très probablement déterminé par la Cour de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Cette procédure devrait prendre 12 à 18 mois.

Le rejet de l'accord Icesave n'a pas eu de réelle incidence sur l'accord de confirmation avec le FMI. Le seul résultat probable sera de retarder le cinquième examen du FMI pendant que celui-ci évalue l'impact macroéconomique du vote. Les gouvernements des pays nordiques devraient aussi continuer de fournir les financements promis dans le cadre du programme du FMI (sur un total de EUR 1 775 millions, EUR 888 millions sont encore disponibles).

Ce vote a eu aussi un faible impact immédiat sur les notes de crédit en devises de l'État islandais, qui se situent au plus bas niveau de la catégorie investissement ou au plus haut niveau de la catégorie spéculative. Toutefois, les agences de notation ont souligné que le vote avait accru l'incertitude entourant la reprise économique de l'Islande et la date d'une révision à la hausse de sa note de crédit.

Le rejet de l'accord Icesave va probablement retarder le retour de l'État islandais sur les marchés financiers internationaux. Selon la Banque centrale d'Islande, l'incapacité du gouvernement de démontrer qu'il peut emprunter sur ces marchés à des conditions raisonnables retarderait la levée des contrôles de capitaux et le rétablissement d'un taux de change déterminé par le marché. Ces facteurs pourraient bien contrarier l'investissement direct étranger en Islande, qui revêt de l'importance pour sa reprise économique. L'incapacité des compagnies d'électricité nationales (pour la plupart à capitaux publics ou bénéficiant de la garantie de l'État) d'emprunter sur les marchés financiers internationaux à des conditions raisonnables pourrait limiter les investissements dans la production électrique nécessaires pour accroître la production d'aluminium. Il serait possible de remédier à ce manque de fonds en levant les restrictions sur la propriété des ressources d'électricité et en privatisant les compagnies d'électricité, mais ces mesures ne sont pas populaires en Islande.

faussent le profil des exportations car il s'agit de ventes d'un montant élevé et irrégulières), ont été particulièrement vigoureuses, car elles ont bénéficié de la forte dépréciation du taux de change réel (graphique 4). Le solde courant sous-jacent devrait rester excédentaire au cours des deux prochaines années.

Les autorités sont parvenues à réduire sensiblement le lourd déficit budgétaire engendré par la crise financière, mais un énergique processus d'assainissement s'impose encore pour remettre les finances publiques sur une trajectoire durable. Le déficit du budget des administrations publiques (hors transactions ponctuelles) s'est réduit de 3½ pour cent du PIB pour atteindre 6½ pour cent en 2010 (7.8 % si l'on inclut le coût des

Tableau 1. **Demande, production et prix**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Pourcentages de variation en volume (prix de 2000)					
PIB	6.0	1.4	-6.9	-3.5	2.2	2.9
Consommation privée	5.7	-7.9	-15.6	-0.2	2.9	2.7
Consommation publique	4.1	4.6	-1.7	-3.2	-4.0	-1.8
Formation brute de capital fixe	19.1	-19.7	-50.9	-8.1	14.7	12.4
Demande intérieure finale	0.4	-8.2	-20.7	-2.3	2.6	3.0
Formation de stocks ¹	-0.6	-0.4	-0.0	-0.2	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	-0.1	-8.5	-20.7	-2.5	2.7	3.0
Exportations de biens et services	17.8	7.0	7.0	1.1	2.7	3.3
Importations de biens et services	-0.7	-18.4	-24.0	3.9	3.8	3.5
Solde extérieur ¹	6.1	10.8	14.4	-1.2	-0.2	0.2
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation	5.1	12.7	12.0	5.4	2.7	2.6
Taux de chômage	2.3	3.0	7.2	7.5	7.0	5.8
Solde financier des administrations publiques ²	5.4	-13.5	-10.0	-7.8	-2.7	-1.41
Engagements financiers bruts des administrations publiques ^{2,3}	53.3	102.0	120.0	120.26	121.0	120.2
Solde sous-jacent de la balance courante ^{2,4}	-16.3	-17.7	2.5	1.5	2.2	3.8

Note : Les comptes nationaux reposent sur des données en chaîne. Il en résulte un écart entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus de détails, voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, Sources et méthodes (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

1. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne).
2. En pourcentage du PIB.
3. Y compris des engagements d'environ 20 % de PIB au titre des retraites des fonctionnaires. Ces engagements ne sont pas pris en compte dans la définition de Maastricht des engagements financiers bruts des administrations publiques.
4. Solde de la balance courante hors données/prévisions BCI des paiements de revenus nets exigibles des établissements de crédit lors des procédures de liquidation (ces paiements n'ont en fait jamais été versés).

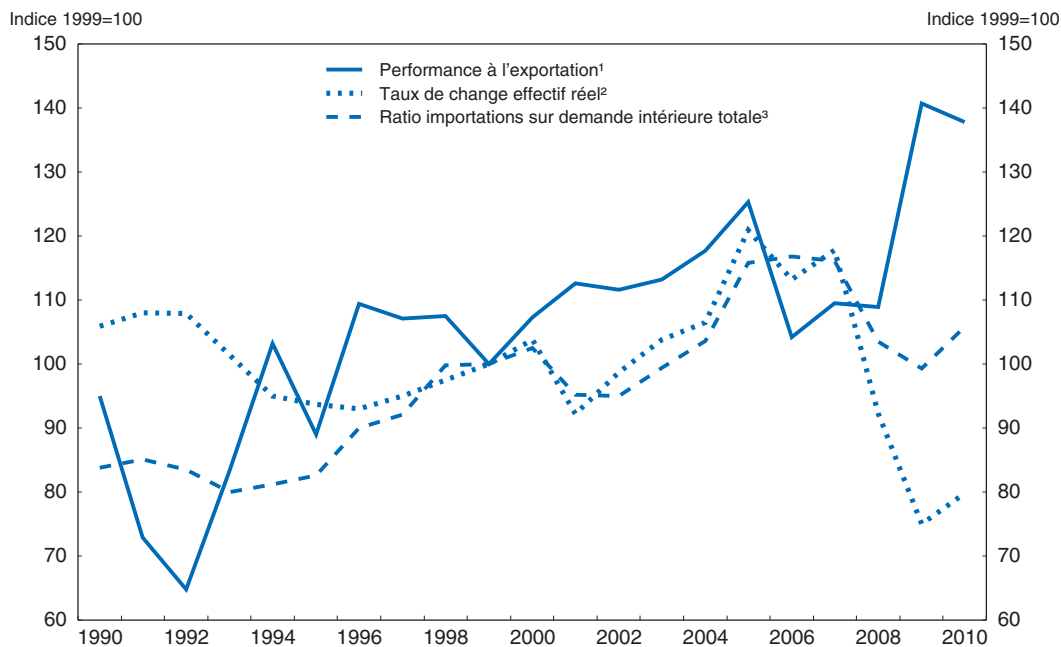
Source : Statistics Iceland et Banque centrale d'Islande pour les données, *Perspectives économiques de l'OCDE* n°89 pour les prévisions (2011-12).

garanties de prêts exercées) et l'on prévoit une baisse du même ordre pour 2011. Le gouvernement compte dégager un excédent budgétaire primaire d'au moins 3 % du PIB en 2013 et l'accroître progressivement les années suivantes.

La Banque centrale d'Islande (BCI) est parvenue à ramener l'inflation d'un pic de 18.6 % sur l'année s'achevant en janvier 2009, résultat imputable pour l'essentiel à la répercussion de la forte dépréciation du taux de change induite par la crise financière, à 2.8 % dans l'année s'achevant en avril 2011, soit un taux proche de l'objectif d'inflation (2½ pour cent), et l'inflation devrait rester globalement stable jusqu'à fin 2012. Cette décade de l'inflation s'explique principalement par la stabilité du taux de change. Celle-ci a été obtenue à la fois par des mesures de contrôle des capitaux et, du moins dans un premier temps, par le maintien des taux directeurs à des niveaux élevés. Les taux directeurs ont maintenant été abaissés jusqu'aux environs de 4 %.


Les autorités ont publié une stratégie pour la suppression des contrôles des capitaux, qui reflète des craintes concernant la sortie brutale d'un vaste stock d'avoirs en couronnes détenus par les non-résidents. Cependant, la levée des restrictions sur les mouvements de capitaux est un important moyen de retrouver la confiance des investisseurs internationaux et de permettre aux sociétés islandaises d'accéder aux marchés financiers mondiaux. Du reste, comme le prévoient les règles de l'AELE et de l'OCDE (encadré 2), cette libéralisation ne peut pas être retardée indéfiniment, et elle sera d'ailleurs nécessaire si l'Islande compte satisfaire aux critères d'adhésion à l'UE.

Graphique 4. **La dépréciation du taux de change réel a stimulé les exportations et réduit les importations**



1. Rapport entre le volume des exportations islandaises et le volume des importations totales des pays destinataires des exportations islandaises. Hors aéronefs, aluminium et produits de la mer.
2. Sur la base de l'indice des prix à la consommation.
3. Volumes

Source : Banque centrale d'Islande, *Quarterly Macroeconomic Model of the Icelandic Economy* ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445467>

Encadré 2. **Dérogation temporaire de l'Islande aux Codes OCDE de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes**

L'Islande a informé l'OCDE qu'elle a appliqué des mesures de contrôle des changes et des capitaux et a invoqué la clause des Codes qui autorise une dérogation temporaire à ses obligations de *statu quo* (à savoir, ne pas instaurer de contrôles de ce type). Le Comité de l'investissement de l'OCDE, qui est chargé de vérifier la conformité avec les Codes, a récemment conclu que l'Islande était en droit d'invoquer cette dérogation temporaire en raison de la crise financière. Le Comité a invité instamment l'Islande à lever les contrôles le plus tôt possible et a demandé qu'un rapport d'étape soit soumis dans un délai de 12 mois.

Des progrès substantiels ont été accomplis en vue d'assainir le secteur financier, mais il reste beaucoup à faire. Les nouvelles banques créées à partir des trois grands établissements qui avaient fait faillite en octobre 2008, infligeant des pertes sévères aux créanciers autres que les déposants, ont été recapitalisées à la fin de 2009 et, fin 2010, la plupart des caisses d'épargne défaillantes étaient recapitalisées tandis que la Caisse de crédit au logement (CCL) avait bénéficié d'une injection de capitaux destinée à combler ses pertes. Après un démarrage lent, la restructuration des créances improductives a repris récemment et devrait s'accélérer dans les mois à venir à la faveur des accords conclus entre l'État et les institutions financières afin de restructurer plus rapidement les créances

douteuses des ménages et des petites et moyennes entreprises. Néanmoins, il pourrait s'écouler un certain temps avant que la croissance du crédit intérieur ne reparte.

De réels progrès ont également été accomplis en vue de remédier aux carences de la réglementation prudentielle, de la supervision et du régime de garantie des dépôts, carences qui avaient permis l'accumulation d'importants risques dans le système bancaire islandais. La réglementation et la supervision prudentielles ont été réformées de manière à prévenir le retour aux pratiques qui ont le plus contribué à la défaillance des banques, et de nouvelles actions sont programmées, notamment pour assurer le respect des principes fondamentaux de Bâle révisés et mettre en œuvre le dispositif Bâle III. En outre, un accord a été conclu afin de développer l'échange d'informations et la coopération entre l'Autorité de surveillance financière (FME) et la BCI ; le déficit en la matière était l'une des carences majeures révélées par la crise. Le gouvernement a également soumis au Parlement un projet de loi prévoyant de profondes réformes du Fonds de garantie des déposants et des investisseurs dans le droit fil des réformes envisagées dans l'UE.

Restaurer la santé du secteur financier

La restructuration du secteur financier a été réalisée de façon à limiter les coûts budgétaires et à renforcer la discipline du marché

La restructuration de la plupart des établissements financiers qui avaient fait faillite à la suite de la crise financière mondiale s'est achevée fin 2010. Dans les jours qui ont suivi l'adoption de la loi d'urgence du 8 octobre 2008, le gouvernement a créé de nouvelles banques en transférant les dépôts et actifs intérieurs des trois principales anciennes banques (affectés d'une décote de 60 %) comptabilisés dans les succursales nationales, et a décrété un moratoire sur les dettes des anciennes banques, sous le contrôle de comités de liquidation. Ce processus s'est achevé à la fin de 2009 lorsque les nouvelles banques ont été capitalisées. Les créanciers des anciennes banques ont accepté des participations majoritaires dans deux des nouvelles banques (Arion banki et Íslandsbanki) en contrepartie des actifs nets transférés à ces nouveaux établissements (l'État a aussi acheté des obligations subordonnées émises par ces deux banques), tandis que l'État a pris une participation majoritaire dans la troisième banque (Landsbankinn). Les caisses d'épargne, qui ont également beaucoup souffert de la crise, ont été pour la plupart restructurées à la fin de 2010. Dans le contexte de la restructuration des institutions financières, les équipes dirigeantes ont reçu pour mandat de restructurer les créances improductives et de fournir les informations nécessaires sur les fonds propres disponibles pour assurer des réductions de dettes.

En outre, les pouvoirs publics ont dû injecter l'équivalent de 2.1 % de PIB de capitaux dans la Caisse de crédit au logement (CCL), agence d'État indépendante et acteur majeur sur le marché du crédit hypothécaire au logement, afin de combler les pertes sur son portefeuille de prêts. Dans le cadre des politiques publiques, la CCL a pour mandat de promouvoir la sécurité d'occupation et l'égalité d'accès à des logements abordables en accordant des prêts aux particuliers (pour l'accession à la propriété) et aux autorités locales, aux entreprises et aux organisations non gouvernementales (pour la construction ou l'acquisition de logements locatifs). En réponse à une récente décision de l'ASA sur la recapitalisation de la CCL, le gouvernement présentera bientôt un plan de réforme de cet organisme. *Les autorités devraient cibler plus étroitement l'aide au logement sur les ménages à faible revenu et octroyer cette assistance au moyen de mesures qui n'accordent pas à la CCL des*

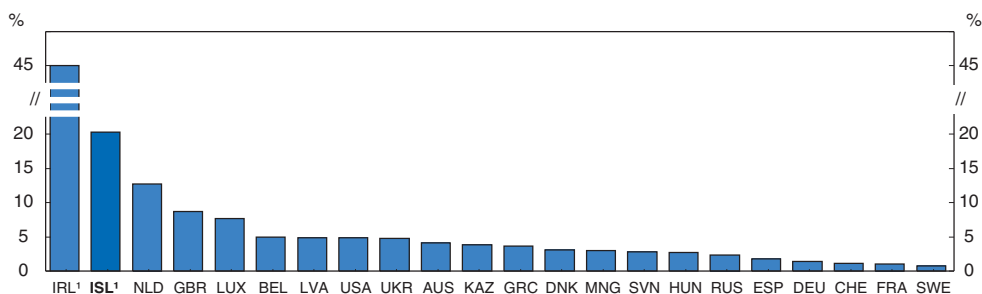
avantages concurrentiels liés aux politiques publiques, car ceux-ci réduisent l'efficacité des services d'intermédiation financière et exposent le contribuable à des risques financiers. Afin d'égaliser les règles du jeu entre la CCL et les autres intermédiaires financiers, le gouvernement devrait porter le ratio de fonds propres de la CCL jusqu'au niveau applicable aux autres établissements financiers, la soumettre à la régulation et à la supervision financières de la FME, et lui faire payer la garantie de remboursement des prêts dont elle bénéficie.

À l'exception de la CCL, qui est une agence d'État, les autorités islandaises ont systématiquement liquidé les institutions financières en faisant supporter les pertes d'abord aux actionnaires et ensuite aux créanciers chirographaires (c'est-à-dire aux non-déposants). De la sorte, l'impact direct de la restructuration des établissements financiers sur la dette publique nette a été limité à quelque 5.9 % du PIB, ce qui correspond au coût de la recapitalisation des banques (3.8 % de PIB) et de la CCL (2.1 % du PIB). Des coûts directs supplémentaires (jusqu'à près de 3 % du PIB) sont à envisager si la Cour de l'AELE conclut que le gouvernement est responsable de la dette non réglée du Fonds de garantie des déposants et des investisseurs envers les déposants d'Icesave. Cette stratégie a également renforcé la discipline du marché, les actionnaires et les créanciers chirographaires ne pouvant guère s'attendre à ce que l'État vienne au secours des institutions financières, ce qui devrait atténuer les incitations à se lancer dans des stratégies risquées et réduire ainsi la probabilité de crises financières futures.

Cependant, les coûts budgétaires directs de la crise financière pour le gouvernement islandais ne se sont pas limités à la restructuration des établissements financiers. Les principaux coûts ont été enregistrés dans les mois qui ont précédé la défaillance des banques, lorsque la Banque centrale (BCI) leur a accordé des prêts contre des garanties de qualité douteuse (principalement des créances sur d'autres banques islandaises), cette stratégie apparaissant avec le recul comme « un pari sur la résurrection ». Les pertes sur ces créances et sur les obligations de banques détenues par le Trésor se sont élevées à 13 % du PIB. Il faut aussi prendre en compte les coûts des garanties de prêts exercées (1.5 % du PIB). Si l'on ajoute ces coûts aux coûts de la restructuration des institutions financières, les coûts budgétaires directs de la récente crise financière avoisinent 20 % du PIB, chiffre plus élevé que dans tout autre pays sauf l'Irlande (graphique 5). Depuis, la BCI a durci les règles applicables au nantissement des prêts.


Graphique 5. Coûts budgétaires directs de la crise financière sur la période 2007-09

En pourcentage du PIB nominal de 2009



1. Estimations de l'OCDE jusqu'au début 2011 en pourcentage du PIB nominal de 2010. Pour l'Islande, les coûts budgétaires comprennent les pertes sur prêts des banques défailtantes (12.9 % du PIB, dont 11.1 points sont imputables aux pertes sur prêts octroyés par la BCI), les coûts nets de la recapitalisation des banques défailtantes (3.8 % du PIB), de la recapitalisation de la CCL (2.1 % du PIB) et le coût des garanties de prêts exercées (1.5 % du PIB). Pour l'Irlande, il s'agit des coûts estimés des recapitalisations bancaires.

Source : Laeven et Valencia (2010), *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF Working Paper WP/10/146, et OCDE pour l'Islande et l'Irlande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445486>

*Des mesures sont prises pour accélérer
la restructuration de la dette du secteur privé*

Les institutions financières étant restructurées, la principale mesure qui s'impose pour rétablir des services normaux d'intermédiation financière consiste à restructurer les créances improductives ou à opérer des saisies s'il en résulte des pertes plus faibles. De la sorte, les ressources seraient libérées pour permettre aux intermédiaires financiers de prêter aux emprunteurs ayant des projets potentiellement rentables, ce qui stimulerait la croissance économique. En même temps, les bilans des entreprises et des ménages ne seraient plus encombrés de dettes qu'ils ne peuvent pas rembourser, et cela créerait des bases plus saines pour investir dans de nouveaux projets éventuellement rentables. Les banques disposent de volants de ressources substantiels pour déprécier des créances sans réduire leurs fonds propres, étant donné que pour l'instant leurs portefeuilles de prêts ne sont comptabilisés qu'à 50 % de leur valeur nominale en moyenne.

Le processus de restructuration des créances improductives des banques ou de saisie a été lent. Vers la fin de 2010, les créances improductives représentaient encore environ 40 % de la valeur comptable des portefeuilles de prêts des banques, après avoir culminé à 45 % à la fin de 2008 (tableau 2).

Tableau 2. **La réduction des créances improductives a été lente**¹

	%		
Toutes catégories de prêts	31.12.2008	31.12.2009	31.08.2010
Créances productives, hors restructuration		44	35
Créances productives, après restructuration		14	26
En défaut depuis 90 jours ou paiement improbable	45	42	39
Total		100	100

1. Trois principaux groupes bancaires commerciaux. Valeur comptable.
Source : Autorité de surveillance financière.

Le gouvernement reconnaît qu'il est important de restructurer la dette du secteur public pour asseoir solidement la croissance économique future ; à cet effet, il a mis en œuvre ou prévoit de prendre des mesures pour accélérer ce processus :

- Il a fixé les ratios de fonds propres des banques à des niveaux élevés (16 % ; 12 % pour les fonds propres de catégorie 1) pour inciter les établissements à réduire l'incertitude entourant la valeur de leur portefeuille de prêts en restructurant les créances improductives. *Il faudrait renforcer les incitations des banques à restructurer les créances improductives en exigeant la détention de fonds propres représentant la différence entre la valeur nominale des créances et leur valeur comptable.*
- Il a fait adopter une loi pour réduire l'incertitude causée par la décision de la Cour suprême déclarant illégal le crédit-bail automobile en monnaie nationale liée à une monnaie étrangère. Cette décision mettait en doute la légalité de tous les prêts en monnaie nationale liés à des devises, et affaiblissait ainsi le bien-fondé juridique de leur restructuration. La nouvelle loi stipule que tous les prêts de ce type aux ménages sont illégaux, les convertit en couronnes islandaises au taux de change en vigueur à la date où ils ont été conclus et fixe les taux d'intérêt en monnaie nationale applicables à la créance restructurée à partir de la date à laquelle le prêt a été conclu. La loi ne couvre pas les prêts

de ce type aux entreprises, qui sont d'un montant beaucoup plus élevé, de crainte que cela n'expose l'État à un risque de contentieux.

- En décembre 2010, le gouvernement et les principaux établissements de crédit ont annoncé un train de mesures destinées à accélérer la restructuration de la dette des ménages. Sont prévus notamment un processus ciblé de dépréciation des créances hypothécaires ainsi que des réductions d'impôts et des subventions pour réduire la charge d'intérêts hypothécaires. Afin de dissuader les ménages de tergiverser en attendant des conditions de règlement plus favorables, les autorités les ont informés que cette offre est définitive et qu'ils doivent présenter leur demande avant la mi-2011 pour en bénéficier.
- Le gouvernement et les institutions financières ont également signé un accord non contraignant pour accélérer la restructuration de la dette des PME viables. Aux termes de cet accord, les prêts à ces entreprises seront ramenés à la valeur actuelle nette (VAN) de leur trésorerie et les prêteurs obtiendront en échange une participation en actions, ce qui incite moins les PME capables de rembourser leurs dettes à tirer profit du dispositif. Les entraves fiscales à la restructuration seront levées. Toutes les PME doivent être examinées d'ici au mois de juillet 2011, et celles qui remplissent les conditions requises recevront une offre de restructuration.

La restructuration de la dette s'est révélée particulièrement difficile pour les crédits hypothécaires des fonds de pension, car les conseils d'administration n'ont pas le pouvoir d'accepter des mesures susceptibles d'entraîner des pertes pour les sociétaires des fonds. Compte tenu de ces contraintes, *les autorités ne devraient plus autoriser les fonds de pension à accorder des prêts hypothécaires à leurs membres. Les prêts aux membres devraient être entièrement garantis sur les actifs que ceux-ci détiennent dans le fonds et devraient se limiter à un certain pourcentage de ces actifs de façon à réduire le risque de voir la valeur de ce nantissement tomber au-dessous de la valeur du prêt.* Cette solution préserverait l'attrait de l'épargne par le biais de fonds de pension en permettant aux sociétaires de « s'emprunter à eux mêmes » si besoin, tout en réduisant considérablement le risque de pertes sur prêts pour les fonds de pension.

La régulation et la supervision microprudentielles sont en cours d'amélioration

La crise financière a révélé de sérieuses carences dans le dispositif de régulation et de supervision microprudentielles en Islande :

- rien n'a été fait pour limiter la croissance très rapide des banques, dont la taille a dépassé leur propre capacité de gestion ainsi que la capacité de régulation de la FME ;
- les banques avaient d'importants engagements sur leurs propriétaires, sur les parties apparentées et sur les principaux cadres dirigeants ;
- les fonds propres des banques étaient insuffisants – ils n'offraient pas le volant de ressources requis contre les pertes des créanciers – parce qu'une proportion élevée des actions était financée par des prêts nantis sur les actions elles-mêmes et que les banquiers avaient conclu des achats à terme de leurs propres actions ;
- les banques recouraient trop massivement au financement sur le marché de gros, qui tend à être moins stable que les dépôts des particuliers et qui s'est asséché lorsque les craintes concernant la solvabilité des établissements se sont accentuées.

La loi sur les entreprises financières de 2010 remédie à la plupart de ces insuffisances :

- elle exige une amélioration de la gestion des risques et de la gouvernance dans les établissements bancaires (avec notamment des règles plus strictes sur la rémunération

des cadres dirigeants et des critères plus rigoureux pour devenir membre du conseil d'administration) ;

- elle réglemente plus strictement les gros engagements et les prêts aux parties apparentées ;
- elle renforce les critères de qualification relatifs aux principaux actionnaires ;
- elle accroît les pouvoirs discrétionnaires de la FME ;
- elle prévoit la création d'un registre spécial des grands emprunteurs ;
- elle impose des restrictions sur l'acceptation de parts du capital des institutions financières comme garantie pour des prêts, de façon à préserver la qualité des fonds propres des banques ;
- elle renforce les obligations d'audit.

Le problème du recours excessif au financement sur le marché de gros a été résolu avec la création des nouvelles banques, qui sont presque entièrement financées par des dépôts. Néanmoins la BCI a également durci les obligations de liquidité applicables aux banques.

De nouvelles améliorations de la réglementation et de la supervision seront réalisées avec l'adoption intégrale du cadre Bâle III. *Les autorités islandaises devraient mettre en œuvre leur programme d'instauration d'un ratio d'endettement et d'un volant de conservation des fonds propres avant la date prévue au calendrier international.* En outre, elles devraient continuer de considérer les prescriptions de Bâle III comme des minima et remédier à la taille réduite et à la forte concentration du marché financier islandais. À titre d'exemple, l'étroitesse de la zone monétaire islandaise la rend plus vulnérable à des restrictions soudaines sur les marchés internationaux de capitaux ; par conséquent, les banques islandaises seraient bien avisées de maintenir des volants de liquidité plus importants que les établissements de zones monétaires de plus grande taille.

Il faut renforcer la réglementation macroprudentielle

La majorité des défaillances qui ont abouti à la crise financière islandaise étaient d'ordre microprudentiel. Néanmoins, ces problèmes ont été amplifiés par le fait que la réglementation macroprudentielle n'a pas permis de remédier à la forte vulnérabilité de l'ensemble des banques aux aléas des grands groupes d'investissement islandais, qui étaient massivement endettés sur les marchés étrangers des capitaux propres et de l'immobilier commercial.

Des mesures ont été prises pour réduire la corrélation des risques ; en particulier, les prêts croisés ont été exclus des garanties éligibles pour des prêts de la banque centrale, un registre des gros emprunteurs a été mis en place, et au début de 2011 la BCI et la FME ont signé un accord de coopération en vue de mieux identifier les risques communs à différentes institutions. Lorsque les risques ont été détectés, afin de les atténuer on peut utiliser des instruments ciblés, par exemple les dispositions de Bâle III pour les ratios de fonds propres contracycliques et le provisionnement prospectif pour faire face à une expansion du crédit. L'utilisation de ces instruments serait plus efficace si la FME était intégrée dans la BCI, dont les attributions s'étendraient ainsi à la réglementation et à la supervision prudentielles, selon le principe énoncé par White (2011). Les expansions de bilan financées sur le marché de gros ont eu moins d'ampleur dans les pays où la banque

centrale était la principale autorité de réglementation et disposait de puissants pouvoirs de supervision et de règlement (Merrouche et Nier, 2010). La fusion de la FME et de la BCI permettrait à la banque centrale d'être mieux informée sur la solvabilité des banques, et réduirait ainsi le risque que des prêts soient octroyés à des banques qui sont susceptibles d'être insolubles, comme cela s'est produit dans le contexte des mécanismes d'apports de liquidité par la BCI à la mi-2008. Pour éviter qu'un risque détecté n'échappe à la réglementation, il est crucial que le régulateur *puisse étendre le dispositif réglementaire à toute entreprise financière qui pourrait revêtir une importance systémique.*

La garantie générale des dépôts sera remplacée à terme par des mécanismes de garantie limitée

Pour prévenir une ruée sur les guichets des banques, lors de la création des nouveaux établissements bancaires le gouvernement a annoncé une garantie générale des dépôts des particuliers. Cet objectif a été atteint, mais au prix d'une distorsion de la concurrence entre les établissements financiers couverts et non couverts. *Afin d'éviter ces coûts, la garantie générale actuelle devra être remplacée à terme par un mécanisme de garantie des dépôts non subventionné et à couverture limitée.* Ce dispositif devrait être conforme à la réglementation de l'UE.

Un projet de loi à l'étude au Parlement prévoit de réformer le fonds de garantie des dépôts pour réduire les distorsions de la concurrence, accroître le financement *ex ante*, qui s'est révélé insuffisant durant la crise, et, plus généralement, aligner le dispositif de manière anticipée sur les exigences de l'UE en la matière. Ce projet de loi instaure un plafond de couverture de EUR 100 000 par déposant et par établissement et supprime l'indemnisation totale des dépôts jusqu'à concurrence de EUR 20 000 qui était assurée par l'ancien dispositif. Le financement *ex ante* doit être porté à 1.5 % des dépôts couverts dans un délai de sept ans, comme l'exige la réglementation européenne, et par la suite à 4 %, soit quatre fois le ratio de financement d'avant la crise et deux fois le ratio de financement proposé dans une récente analyse des États-Unis (FDIC, 2010). Étant donné que le système financier est beaucoup plus concentré en Islande qu'aux États-Unis et dans presque tous les autres pays de l'UE, le ratio de financement élevé qui est prévu s'avère approprié. Afin d'atteindre ces niveaux de financement, il est prévu d'établir des primes ajustées des risques comprenant une commission fixe de 1 % des dépôts multipliée par un élément fondé sur le risque (supérieur à 1). L'adoption de primes ajustées des risques est très judicieuse, car elle réduit les incitations inhérentes au système de garantie des dépôts, qui pousse les institutions financières à poursuivre des stratégies risquées. La législation proposée stipule aussi que l'État ne garantit pas les engagements du Fonds de garantie des dépôts, ce qui n'était pas explicitement indiqué dans l'ancienne loi.

Cette réforme devrait être complétée en inscrivant dans la loi le droit pour la FME d'intervenir à un stade précoce dans les opérations des établissements financiers, soit pour réduire le risque de défaillance, soit pour liquider une banque en faillite. Cette possibilité limiterait les incitations des établissements financiers à profiter des mécanismes d'assurance des dépôts pour adopter des stratégies plus risquées et réduit du même coup les paiements à prévoir par le fonds de garantie des dépôts. Tandis que l'Islande a institué des pouvoirs de liquidation avec la loi d'urgence de 2008, il lui faut maintenant inscrire des

pouvoirs d'intervention permanents dans la législation, comme le font d'autres pays européens (CE, 2009). Le gouvernement islandais prévoit d'aligner sa législation en la matière sur le dispositif qui sera décidé au niveau européen.

Encadré 3. **Résumé des recommandations en vue d'assainir le secteur financier**

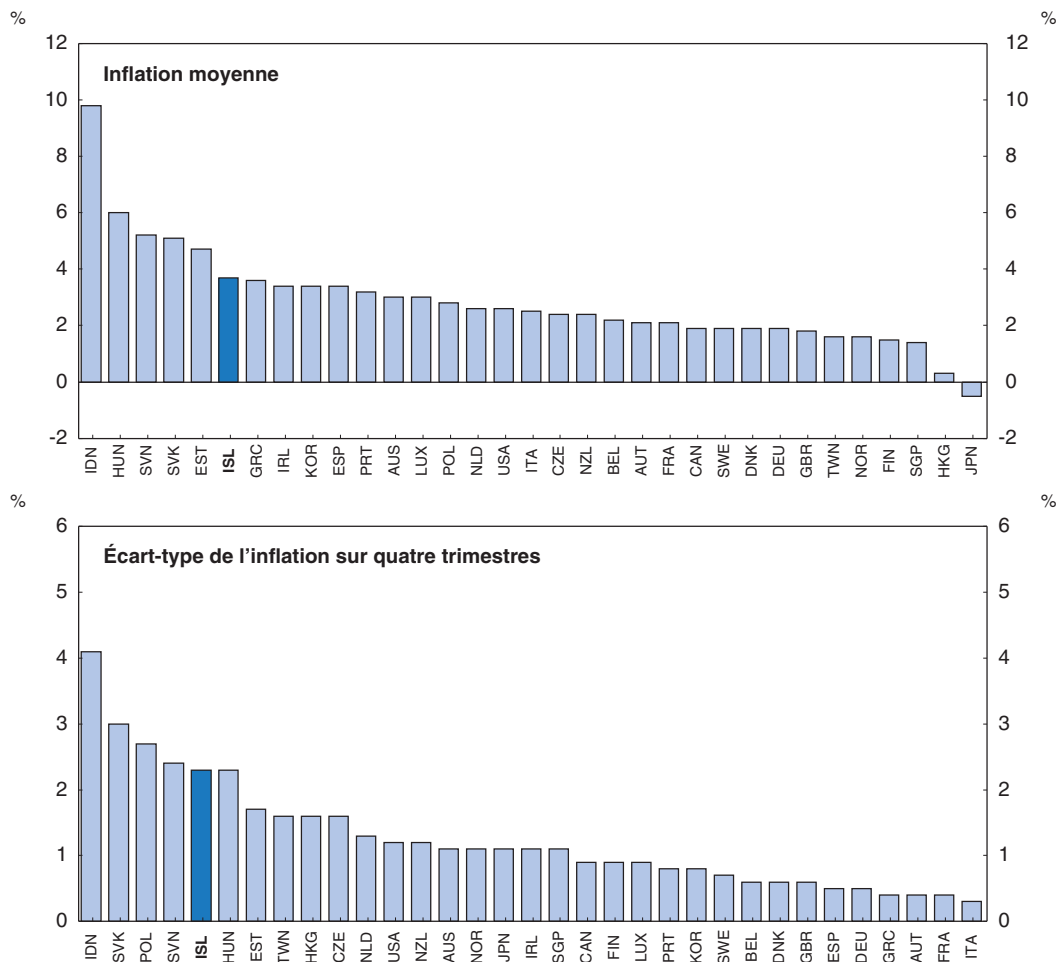
- Renforcer les incitations des banques à restructurer les créances improductives ; à cet effet, pour le calcul du coefficient de fonds propres appliquer des pondérations de risque plus élevées aux créances improductives qui n'ont pas encore été restructurées.
- Porter le ratio de fonds propres de la CCL jusqu'au niveau applicable aux autres institutions financières, la soumettre à la réglementation et à la supervision prudentielles de la FME et lui faire payer la valeur de la garantie de remboursement des prêts dont elle bénéficie.
- Interdire aux fonds de pension d'accorder des prêts hypothécaires à leurs membres. Les fonds de pension devraient être seulement autorisés à octroyer aux membres des prêts garantis gagés sur une fraction de leurs créances sur le fonds, ce qui réduirait le risque de ne pas disposer d'un nantissement immédiatement disponible suffisant pour couvrir la créance dans l'éventualité où celle-ci deviendrait improductive.
- Le programme d'adoption du cadre Bâle III devrait être appliqué et les autorités devraient continuer de mettre en vigueur certains de ses éléments, par exemple le ratio d'endettement, plus rapidement que ne le prévoit le calendrier de Bâle III.
- Les autorités devraient envisager de fusionner la FME avec la BCI, et d'étendre ainsi les compétences de la BCI à la réglementation et à la supervision prudentielles, de façon à rendre la réglementation et la supervision macroprudentielles plus efficaces.
- L'actuelle garantie générale des dépôts devrait faire place aux mécanismes de garantie plus limités qui sont déjà programmés – et il faudrait mettre en place une autorité statutaire permanente chargée d'intervenir à un stade précoce dans les opérations des établissements financiers confrontés à un risque de défaillance.

Obtenir de bons résultats sur le front de l'inflation et mettre en œuvre une politique monétaire judicieuse

L'Islande ne s'est pas encore forgé un bilan satisfaisant en matière de stabilité des prix. Avant même la crise financière, l'inflation était assez volatile et légèrement supérieure au taux jugé généralement compatible avec la stabilité des prix (graphique 6). Le manque de confiance dans la stabilité des prix se traduit par une prime de risque d'inflation plus élevée sur les taux d'intérêt, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, fait baisser l'investissement et la productivité. De plus, une inflation volatile peut fausser les signaux de prix et éroder la productivité de l'investissement qui est entrepris (Al-Marhubi, 1998).


La poussée d'inflation dans le sillage de la crise financière (18.6 % sur l'année s'achevant en janvier 2009) a été largement passagère. Des mesures de contrôle des capitaux et, du moins au début, des taux directeurs relativement élevés, ont permis de ramener l'inflation aux alentours du taux cible (2½ pour cent). Un important défi consiste à faire en sorte que l'Islande dispose d'institutions de politique monétaire efficaces pour instaurer la stabilité des prix, surtout après la levée des contrôles de capitaux.

Graphique 6. **Même avant la crise, l'Islande connaissait une inflation volatile et supérieure à la moyenne**¹



1. Variations entre 2000 T2 et 2007 T4 de l'indice des prix à la consommation harmonisé pour les pays européens, ou de l'indice des prix à la consommation hors logement et services financiers et d'assurance pour les autres pays.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques ; Australian Bureau of Statistics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445505>

Les autorités s'emploient à neutraliser les créances en couronnes des non-résidents avant de lever les contrôles sur les mouvements de capitaux

Les contrôles sur les mouvements de capitaux ont permis de limiter les sorties de capitaux et la dépréciation de la monnaie. Cependant, plus ces contrôles perdurent, plus leurs effets s'amplifient : ils engendrent une allocation inefficace des ressources, réduisent le rendement de l'investissement et faussent les décisions des entreprises sur le marché dans la mesure où elles tentent de minimiser les contrôles ou d'y échapper (Yellen, 2011).

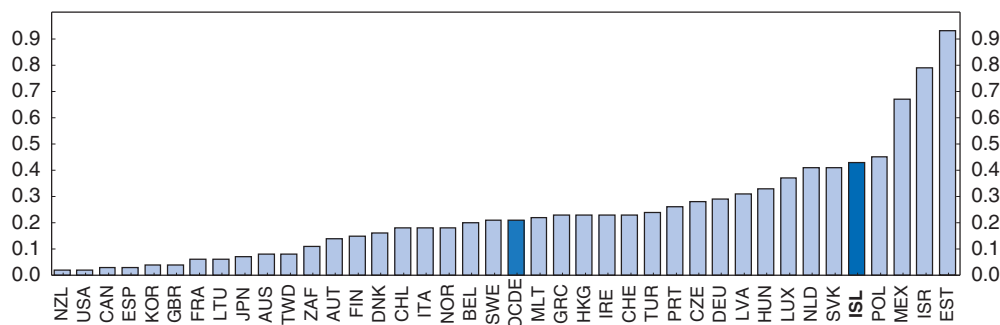
Le principal obstacle à la levée rapide des contrôles sur les capitaux est le risque que les non-résidents cherchent à convertir en devises leurs vastes avoirs en obligations et dépôts libellés en couronnes islandaises (environ 30 % du PIB), ce qui entraînerait une forte

dépréciation de la couronne. En vue de neutraliser ce risque et d'ouvrir ainsi la voie à la levée des contrôles de capitaux, les autorités ont adopté un plan qui encourage les détenteurs non-résidents de ces actifs à les convertir en instruments à long terme qui ne peuvent pas être vendus pendant plusieurs années, ou bien qui les autorise à les convertir en devises sous réserve d'acquitter une taxe de sortie. Une fois cet encours neutralisé, les contrôles des mouvements de capitaux devraient être supprimés le plus rapidement possible.

La maîtrise de l'inflation passe par la gestion de la volatilité du taux de change et la coordination avec la politique budgétaire


La BCI a indiqué qu'à l'issue du programme du FMI, elle privilégiera le retour à un ciblage flexible de l'inflation, avec une politique d'intervention active sur le marché des changes et une coordination plus étroite avec la politique budgétaire et prudentielle (BCI, 2010). La BCI devrait adopter ce régime de politique monétaire, mais, par rapport au ciblage classique de l'inflation, qui se focalise sur la hausse des prix à la consommation, elle devrait mettre nettement l'accent sur la réduction de la volatilité du taux de change. Ce surcroît d'importance accordé à la stabilité du taux de change est nécessaire pour maîtriser l'inflation en Islande, étant donné que la répercussion des variations de change sur l'inflation y est beaucoup plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 7). Toutefois, il faudra se montrer

Graphique 7. Répercussion des variations du taux de change¹



1. La répercussion des variations du taux de change est estimée comme l'effet cumulé d'un choc de 15 % sur le taux de change après 8 trimestres dans un modèle VAR utilisant la méthode des impulsions généralisées. L'estimation porte sur la période 1985-2005, sauf pour l'Autriche (1998), la République tchèque (1993), l'Estonie (1996), la Hongrie (1987), l'Islande (1988), Israël (1987), la Lettonie (1995), Malte (1994), le Mexique (1989), la Pologne (1992), le Portugal (1997), la République slovaque (1994) et la Turquie (1995).

Source : Pétursson (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445524>

attentif dans la conduite de la politique monétaire, car une intervention active sur les marchés des changes pour défendre une parité de change fixe risque d'être inefficace et pourrait engendrer de lourdes pertes pour les contribuables. Ce danger de fortes pertes pour les contribuables est d'autant plus grand que le gouvernement islandais n'a à sa disposition que des ressources modestes pour intervenir face aux acteurs opérant de l'autre côté du marché. Au contraire, les interventions actives devraient chercher à freiner les variations du taux de change réel qui sont clairement en décalage avec les fondamentaux. Une intervention de ce type sera profitable si elle contribue à stabiliser le

taux de change, et elle se soldera par des pertes dans le cas contraire. Les réserves de change étant relativement restreintes, les taux d'intérêt resteront nécessairement le principal levier de la politique monétaire en Islande.

En tant que complément des variations des taux d'intérêt, la politique budgétaire et, on l'a vu plus haut, la politique macroprudentielle, devraient être mieux coordonnées avec la politique monétaire en vue d'amplifier la réduction de l'inflation et la stabilité du taux de change. À titre d'exemple, la réglementation prudentielle aurait pu être utilisée pour limiter la flambée du crédit avant la crise financière, et réduire ainsi le besoin de relever les taux directeurs pour abaisser l'inflation. De même, une politique budgétaire plus restrictive aurait réduit la nécessité de relever les taux directeurs.

À plus longue échéance, l'Islande devrait adopter l'euro

L'Islande a-t-elle la plus petite monnaie flottante indépendante du monde. D'autres pays de taille comparable n'ont pas de monnaie propre (Estonie, Luxembourg, Malte) ou rattachent leur monnaie à celle d'un autre pays (La Barbade, Bahamas, Belize, Brunei, Lettonie, Lituanie, Maldives, Antilles néerlandaises). L'Islande a présenté sa candidature à l'entrée dans la zone euro (les négociations d'adhésion sont engagées) dans le but d'adopter l'euro le plus rapidement possible. Une adhésion à la zone euro atténuerait nettement la volatilité des prix des biens échangés sur le marché international et réduirait la volatilité globale de l'inflation, étant donné que la moitié du commerce extérieur de l'Islande se fait avec des pays de la zone euro ou rattachés à celle-ci (BCI, 2010). La réduction de la prime de risque d'inflation et l'élimination du risque de change vis-à-vis de l'euro feraient baisser les taux d'intérêt réels intérieurs et stimulerait ainsi l'intensité capitaliste et la productivité, qui en Islande est en retrait par rapport à la moyenne OCDE (OCDE, 2010d). Tandis que l'Islande ne semble pas faire partie de la zone euro optimale, les coûts de la perte de flexibilité du taux de change en termes de réponse à des chocs particuliers resteraient néanmoins limités, car l'Islande a un marché du travail très flexible (OCDE, 2009a), même si l'ajustement du taux de change par le biais du marché du travail est plus lent et peut-être plus coûteux qu'un ajustement par le biais du taux de change nominal. Une fois le pays entré dans l'UE, il serait difficile de respecter les critères de convergence de Maastricht, étant donné qu'à l'heure actuelle l'Islande ne satisfait pas à certains d'entre eux. Néanmoins, les objectifs gouvernementaux de réduction de la dette et d'inflation devraient aboutir à un alignement sur les critères même si l'Islande décide de ne pas adhérer à l'UE.

Encadré 4. Résumé des recommandations en vue d'obtenir de bons résultats sur le front de l'inflation et de mettre en œuvre une politique monétaire judicieuse

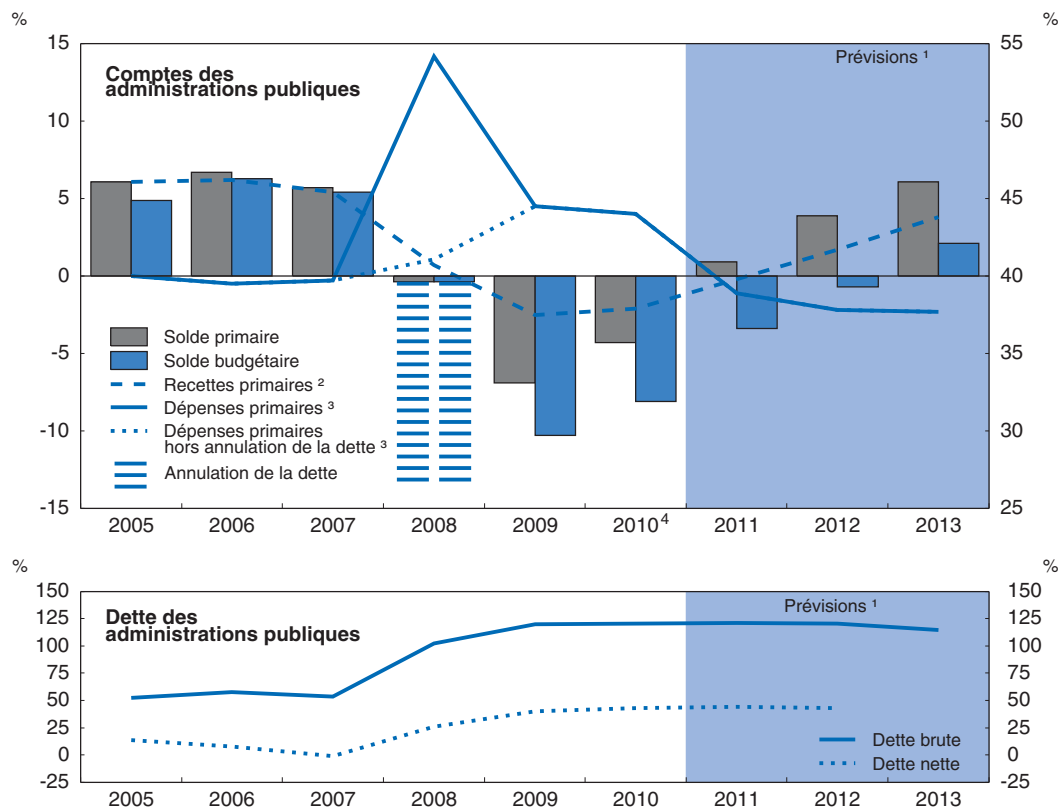
- Prendre des mesures pour neutraliser le stock d'avoirs liquides en couronnes des non-résidents de manière à pouvoir lever les contrôles des capitaux le plus rapidement possible.
- Favoriser le maintien de l'inflation à un bas niveau en adoptant un régime de ciblage de l'inflation qui accorde un plus grand poids au lissage des fluctuations du taux de change et qui s'appuie sur la politique budgétaire et sur la réglementation macroprudentielle.
- Si l'Islande adhère à l'UE, adopter l'euro dès que possible.

Assurer la viabilité des finances publiques

La crise financière a ravagé les finances publiques de l'Islande. Le solde budgétaire des administrations publiques (hors annulations de créances) est passé du quasi-équilibre en 2008 à un déficit de 10 % du PIB en 2009, principalement à cause de l'effondrement des recettes (graphique 8). Ces déficits budgétaires massifs conjugués à des pertes sur réévaluation de la dette en devises, ont gonflé la dette nette des administrations publiques, qui était pratiquement inexistante en 2007 et a atteint 40 % du PIB en 2009. L'augmentation de la dette brute a été de 30 points supérieure, car des emprunts massifs ont été contractés pour recapitaliser les banques (près de 20 % du PIB) et reconstituer les réserves de change, ce qui s'est traduit dans les deux cas par un accroissement correspondant des actifs financiers. Ces chiffres ne comprennent pas les coûts de règlement du litige Icesave, qui pourraient représenter jusqu'à 3 % du PIB.

Graphique 8. **Les finances publiques s'améliorent après une profonde dégradation consécutive à la crise financière**

En pourcentage du PIB



1. Prévisions du ministère des Affaires économiques (2011). Les prévisions de la dette brute englobent les engagements au titre des retraites des fonctionnaires (environ 20 % du PIB).
2. Recettes totales, moins revenus de la propriété (échelle de droite).
3. Dépenses totales, moins paiements d'intérêts (échelle de droite).
4. Les dépenses primaires et les soldes budgétaires englobent un prélèvement ponctuel de 1.5 % du PIB au titre des garanties de prêts exercées.

Source : Statistics Iceland ; ministère des Affaires économiques, *Programme économique de préadhésion 2011* ; et OCDE, *Base de données des Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445543>

Le gouvernement met en œuvre un ambitieux programme d'assainissement budgétaire

Afin de remettre les finances publiques de l'Islande sur une trajectoire durable, le gouvernement met en œuvre le programme d'assainissement budgétaire convenu avec le FMI dans le cadre de l'accord de confirmation. Jusqu'à ces derniers temps, l'objectif était d'accroître le solde primaire des administrations publiques d'environ 13 % du PIB entre 2009 et 2013 pour dégager un excédent de 6 % du PIB, les augmentations étant concentrées en début de période (environ 4 % du PIB par an en 2010 et en 2011, à l'exclusion du coût des garanties de prêts exercées (1.5 % du PIB)) (tableau 3). L'accroissement du solde primaire jusqu'en 2011 correspond à des mesures d'assainissement de l'administration centrale un peu plus axées sur les réductions de dépenses que sur les augmentations de recettes (tableau 4). Par la suite, les améliorations du solde primaire devaient être principalement obtenues par un accroissement des recettes à partir de niveaux cycliquement faibles. Le ministère des Finances est en train de réévaluer ces objectifs et l'ajustement requis des finances publiques, compte tenu de l'évolution des perspectives économiques et d'une hypothèse gouvernementale d'endettement inférieure à ce qui avait été prévu. Le programme d'assainissement révisé devrait viser des augmentations du solde primaire et du solde global à l'horizon 2013 – de façon à atteindre au moins 3 % du PIB pour le premier et un léger excédent pour le second – plus limitées que dans le programme original. Les autorités prévoient d'accroître progressivement l'excédent primaire au-delà de 2013 afin de ramener le ratio dette publique brute/PIB au-dessous de 60 % du PIB. Le gouvernement pourrait aussi réduire la dette brute en réalisant dès que possible ses créances sur les nouvelles banques.

Tableau 3. **Programme budgétaire des administrations publiques**¹
% du PIB

	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes primaires	37.5	39.7	39.8	41.7	43.8
<i>Dont</i>					
Impôts totaux	30.8	31.8	31.1	31.9	32.5
Cotisations de sécurité sociale	3.1	4.2	4.0	4.0	4.1
Autres	3.7	3.7	4.7	5.8	7.1
Dépenses primaires	44.5	44.0	38.9	37.8	37.7
<i>Dont</i>					
Rémunération des salariés	15.0	14.6	13.0	12.1	11.8
Autres postes de consommation collective	12.5	12.3	9.9	9.1	8.7
Transferts sociaux	8.2	7.8	7.5	6.9	6.5
Subventions	1.9	1.8	1.6	1.5	1.4
Formation brute de capital fixe	3.5	2.6	2.3	2.4	2.5
Autres	3.4	4.8	4.6	5.8	6.8
Solde primaire	-6.9	-4.3	0.9	3.9	6.1
Capacité de financement	-10.0	-7.8	-2.6	0.1	2.8

1. Le plan présenté dans le ministère des Affaires économiques (2011) a été actualisé avec des données allant jusqu'en 2010 depuis sa publication par Statistics Iceland.

Source : Statistics Iceland pour 2009 et 2010, ministère des Affaires économiques pour les années suivantes.

Tableau 4. **Mesures d'assainissement budgétaire de l'administration centrale**¹
Comptabilité d'exercice, différence par rapport à la base de chaque année, milliards ISK à prix courants

	2009	2010	2011	Données cumulées
Recettes				
Impôt sur le revenu et impôt sur les gains en capital	10.8	3.9	7.2	21.9
Cotisations de sécurité sociale	6.0	18.4	1.1	25.5
TVA		4.0	0.3	4.3
Droits d'accise	6.5	5.5	0.8	12.8
Écotaxes et taxes sur les ressources		4.7	2.0	6.7
Impôt sur le patrimoine et droits de succession		3.5	2.7	6.2
Paiement anticipé au titre des plans de retraite individuels	5.3	-0.5	-0.9	3.9
Autres	0.4	4.2	0.0	4.6
Total	29.0	43.7	13.2	85.9
% du PIB	1.9	2.8	0.8	5.3
Dépenses				
Dépenses courantes	-15.3	-14.0	-11.4	-38.9
Paiements de transferts	-9.3	-15.9	-7.8	-30.0
Investissement et entretien	-17.7	-13.9	-3.9	-31.1
Augmentation évitée des salaires et des prestations	-5.5	-11.0	-5.0	-21.5
Total	-47.8	-54.8	-28.1	-121.4
% du PIB	-3.2	-3.6	-1.7	-7.5

1. Ces chiffres correspondent aux mesures directes prises pour générer de nouvelles recettes et réduire les dépenses. L'accroissement du solde budgétaire a été inférieur à ce qu'impliquaient les mesures parce que la crise a fait baisser les recettes et augmenter fortement les dépenses.

Source : Ministère des Finances.

Le gouvernement s'est efforcé de limiter l'impact des mesures d'assainissement sur les ménages modestes, par exemple en recourant davantage aux critères de ressources, en augmentant la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et en concentrant les réductions de salaires du secteur public sur les catégories à revenus élevés. Parallèlement, des marges budgétaires ont été créées pour une extension temporaire, de trois ans à quatre ans, de la durée d'indemnisation du chômage (voir le chapitre 3).

Les objectifs du programme d'assainissement pour 2009 et pour 2010 ont été atteints. Le déficit budgétaire primaire des administrations publiques a été maintenu à 6.9 % du PIB en 2009 et ramené, en 2010, à 2.8 % du PIB (à l'exclusion du coût exceptionnel des garanties de prêts exercées). Le budget 2011 prévoit un excédent primaire représentant environ 1 % du PIB. Les mesures d'assainissement sont encore davantage concentrées sur la partie dépenses du budget que sur la partie recettes. Les mesures de réduction des dépenses comprennent, comme précédemment, un gel des salaires et des prestations, des coupes sélectives dans de grands postes de dépenses (construction de routes et prestations pour enfants à charge) et des objectifs de réduction progressive des frais de fonctionnement et des subventions, ces objectifs étant plus stricts en ce qui concerne l'administration générale, la supervision et les services, et plus souples en ce qui concerne les services de protection sociale et l'assurance-maladie. Les principales mesures du côté des recettes sont un relèvement de l'impôt sur les revenus du capital et une augmentation des taxes temporaires sur le patrimoine, sur les émissions de carbone, sur l'électricité et sur la consommation d'eau chaude qui ont été instaurées en 2010. La tarification des émissions de carbone est la pierre angulaire d'une stratégie visant à les réduire au moindre coût. Les taxes sur l'électricité et sur l'utilisation d'eau chaude, qui s'appliquent à des rentes de ressource, sont également efficaces car elles ne faussent pas les décisions économiques. *La taxe carbone devrait être relevée jusqu'au niveau du prix intégral du carbone dans le Système*

communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) et devenir permanente en même temps que les taxes sur l'électricité et sur l'utilisation d'eau chaude.

Les autorités ont mis en œuvre des réformes institutionnelles pour renforcer la discipline budgétaire

Afin de rendre plus probable la mise en œuvre des programmes d'assainissement budgétaire, le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes institutionnelles :

- À partir du budget 2010, les projections des Perspectives à moyen terme sont devenues des objectifs pour la trajectoire d'ajustement du solde primaire et de l'enveloppe globale de dépenses, étayés par un engagement politique plus ferme des autorités. Auparavant, le plan était considéré davantage comme une prévision que comme une intention irrévocable et vérifiable, d'où une tendance à la dérive à la hausse des dépenses à chaque révision des projections.
- Une procédure d'approbation du budget en deux étapes a été adoptée (budgétisation descendante) : le ministre des Finances soumet au Parlement un rapport sur la politique budgétaire et sur ses objectifs, notamment une révision du programme d'assainissement, en vue d'un débat de fond. Sur la base du rapport de fond, le ministre des Finances présente au Parlement le projet de budget pour le prochain exercice, notamment les cadres de dépenses pour les ministères et les agences, et le Parlement approuve ensuite l'affectation de crédits à des catégories de dépenses et à des projets individuels. L'objectif est d'associer le Parlement à la formulation des objectifs d'action à un stade précoce, mais aussi de faire en sorte que tous les membres du cabinet ministériel assument des responsabilités dans la réalisation des objectifs de dépenses du gouvernement et que les catégories de dépenses individuelles soient classées par ordre de priorité.
- Le gouvernement a imposé un plafonnement et un contrôle plus strict des reports de crédits, et n'autorise plus le tirage sur les crédits futurs.
- Le gouvernement a pris des mesures pour réduire l'affectation des recettes, cette pratique entrant en conflit avec la gestion budgétaire descendante.

Il convient de pérenniser ces réformes et de les renforcer en exigeant de chaque ministre qu'il rende compte des résultats de son ministère devant le Parlement.

Le cadre des finances des collectivités locales, qui ne subit guère de contraintes de l'administration centrale, est également réformé de façon que les finances locales soient compatibles avec le plan budgétaire national. Le projet de loi qui a été soumis au Parlement prévoit une règle d'équilibre budgétaire moyen sur une période glissante de trois ans, qui appelle des actions correctrices si une collectivité locale est en infraction, et un plafonnement du ratio dette/recettes fiscales (150 % des revenus réguliers des autorités locales). Ces réformes sont appropriées car l'assainissement budgétaire s'avère en général plus efficace dans les pays dotés de règles nationales ou supranationales (Guichard *et al.*, 2007).

L'adoption de règles budgétaires devrait contribuer à maintenir l'austérité nécessaire

L'Islande aura besoin de poursuivre l'assainissement budgétaire au-delà de l'horizon (2013) de l'accord de confirmation avec le FMI, afin de ramener la dette publique à un niveau qui

laisse des marges de manœuvre pour faire face à des évolutions négatives. L'importance de ces marges de manœuvre a été soulignée par la crise financière, durant laquelle la dette publique a fortement augmenté mais est restée gérable grâce à des niveaux initiaux bas. Ostry et al. (2010) estiment que, compte tenu du niveau d'endettement brut des administrations publiques qu'ils prévoient pour 2015 (87 % du PIB hors engagements au titre des retraites des fonctionnaires), l'Islande n'aura probablement plus de marges de manœuvre budgétaire. Par conséquent, une évolution négative pourrait entraîner la dette publique sur une trajectoire incontrôlable si la politique budgétaire suivait son cours historique. Un danger notable pour la dynamique de la dette publique est le fait que les taux d'intérêt pourraient augmenter en conjonction avec la croissance économique, par exemple à cause d'une reprise mondiale des dépenses d'investissement (Dobbs et al., 2010). *Pour recréer des marges de manœuvre budgétaires, le gouvernement devrait accroître progressivement les excédents budgétaires au-delà de 2013.* Dans l'hypothèse d'un excédent budgétaire des administrations publiques de 3 % du PIB à partir de 2015 et d'une croissance tendancielle du PIB nominal de 4 % par an, la dette brute des administrations publiques pourrait être ramenée de 87 % du PIB en 2015 à moins de 60 % du PIB vers 2020, soit un rythme de désendettement plus rapide que le minimum stipulé dans la révision du Pacte de stabilité et de croissance pour les pays ayant une dette brute des administrations publiques supérieure à 60 % du PIB (cette dette doit être réduite à un taux annuel moyen d'au moins 1/20 du montant en excédent de 60 % du PIB au cours d'une période quelconque de trois ans). Maintenir des excédents budgétaires de cet ordre permettrait de ramener la dette brute des administrations publiques jusqu'au niveau observé avant la crise financière (33 % du PIB hors engagements de retraite pour les fonctionnaires) à l'horizon 2025.

Des règles budgétaires aideraient à obtenir cette réduction de la dette (Guichard et al., 2007 ; FMI, 2009a). Le gouvernement devrait adopter une règle d'équilibre budgétaire à moyen terme compatible avec ses objectifs de réduction de la dette (FMI, 2009). Cette règle compléterait les objectifs de dépense et la budgétisation descendante déjà en place. Pour une application efficace de la règle, il faudrait mettre en place un mécanisme qui alourdit le coût de réputation en cas de non-respect, par exemple une loi de responsabilité budgétaire comparable à celles en vigueur en Australie et en Nouvelle-Zélande. Cette loi définit les principes d'une gestion budgétaire responsable (dégager des excédents budgétaires courants à chaque exercice jusqu'à ce que la dette publique soit ramenée à des niveaux qui laissent

Encadré 5. **Résumé des recommandations en vue d'assurer la viabilité des finances publiques**

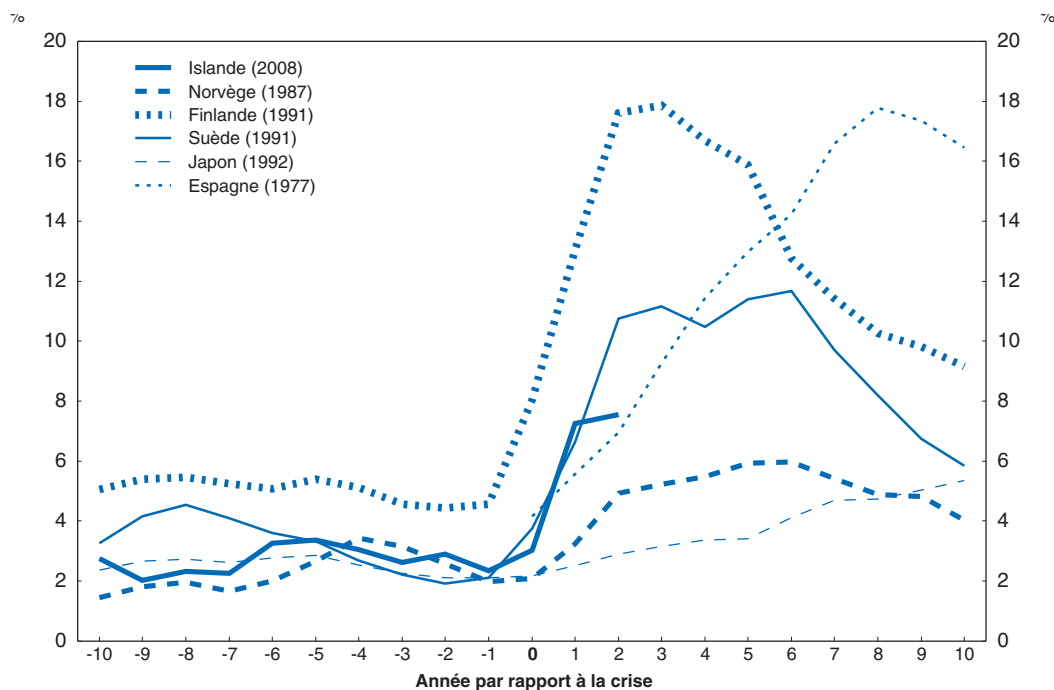
- Pérenniser les récentes réformes institutionnelles budgétaires et les renforcer en rendant chaque ministre du gouvernement davantage comptable des résultats de son ministère devant le Parlement.
- Accroître progressivement les excédents budgétaires au-delà de 2013, date d'expiration de l'accord de confirmation avec le FMI, afin de ramener la dette jusqu'à un niveau (par exemple le niveau d'avant la crise) qui assure le rétablissement de marges de manœuvre budgétaires confortables permettant de faire face à des évolutions négatives.
- Pour atteindre ces objectifs de réduction de la dette, le gouvernement devrait adopter une règle d'équilibre budgétaire et l'étayer avec des mécanismes d'application appropriés, par exemple une loi sur la responsabilité budgétaire comparable à celles en vigueur en Australie et en Nouvelle-Zélande.

des marges de manœuvre pour faire face à des événements défavorables, par exemple une crise financière) et fixe des obligations strictes de transparence. Le gouvernement peut s'écarter temporairement des principes de gestion budgétaire responsable, mais il doit alors expliquer ces écarts, indiquer l'approche qui sera adoptée pour revenir aux principes et préciser les délais qui seront nécessaires.

Favoriser le retour à l'emploi


Le chômage risque de rester élevé pendant de nombreuses années, comme cela s'est produit après les crises financières d'autres pays avancés (Reinhart et Reinhart, 2010) (graphique 9). Un facteur de risque majeur réside dans la hausse du chômage de longue durée (personnes sans emploi depuis six mois ou plus), qui a bondi de ¼ pour cent de la population active en 2007 à 3 % ces quatre derniers trimestres. Tandis que ce taux de chômage de longue durée reste bas en comparaison des autres pays de l'OCDE, il est élevé au regard de la moyenne islandaise. Le chômage de longue durée ayant augmenté, on estime que le taux de chômage structurel s'est accru de ¾ point depuis 2007 pour atteindre 3¼ pour cent (OCDE, 2011).

Graphique 9. **La hausse du chômage persiste après de fortes crises financières**¹



1. Les crises financières avec lesquelles la crise islandaise est comparée sont les plus fortes dans les pays avancés depuis la Seconde Guerre mondiale, telles qu'identifiées par Reinhart et Reinhart (2010).

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445562>

Augmenter l'efficacité des programmes actuels de soutien au marché du travail peut réduire le risque de chômage structurel

Malgré les facteurs qui atténuent le risque d'une forte hausse du chômage structurel en Islande, il n'en reste pas moins que plus les travailleurs potentiels restent longtemps au

chômage, plus ils perdent leurs attaches avec le marché du travail et plus leurs compétences se dégradent, ce qui rend plus difficile leur retour à l'emploi. Les programmes d'activation peuvent réduire ce risque en poussant les chômeurs à rester en contact avec le marché du travail et en améliorant au besoin leurs compétences.

Le gouvernement a augmenté notablement les dépenses en faveur des services publics de l'emploi pour leur permettre de traiter un nombre croissant de dossiers et d'offrir des services appropriés de placement et de formation. Dans les pays de l'OCDE, cette démarche a été clairement associée à une baisse des niveaux de chômage (OCDE, 2011). En outre, depuis 2007, les autorités ont quintuplé le budget des programmes actifs du marché du travail (PAMT), qui revêtent probablement une grande importance pour aider les sans-emploi à maintenir le contact avec le marché du travail, étant donné que le nombre de chômeurs est très supérieur à celui des vacances d'emploi.

De nombreux types de stages de qualification sont offerts aux chômeurs en Islande – de fait, les chômeurs de longue durée sont tenus de suivre des cours occasionnels pour conserver leurs droits aux indemnités de chômage. Toutefois, étant donné la relative brièveté des stages (beaucoup d'entre eux ne durent que deux jours) et la diversité des thèmes traités, on peut se demander dans quelle mesure certains de ces stages sont utiles pour préparer les travailleurs à un emploi. *Il faudrait réviser la liste et la durée des stages de qualification approuvés, en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, afin de réaliser au mieux l'objectif de retour des chômeurs à l'emploi.*

L'un des PAMT les plus utiles en Islande est un stage en interne de longue durée durant lequel les services islandais de l'emploi versent une allocation (la prestation de chômage à laquelle le stagiaire aurait eu droit) à une entreprise pour que celle-ci forme le chômeur pendant six mois. À la fin du programme, à peu près la moitié des travailleurs restent dans l'entreprise où ils ont accompli leur stage. Cela démontre la valeur de la formation sur le tas. Ce programme, ciblé sur les chômeurs de longue durée, reste très restreint : il ne couvre que 700 personnes environ (un peu moins de 15 % de l'effectif des chômeurs de longue durée) en raison d'une faible demande de travailleurs. *Il faudrait élargir temporairement ce programme en assouplissant les conditions d'entrée.* Toutefois, une subvention ciblée sur les chômeurs de longue durée risque de créer des distorsions sur le marché du travail, et il ne sera peut-être pas souhaitable de poursuivre le programme lorsque les conditions du marché du travail s'amélioreront.

Après que la reprise se sera affirmée et que le chômage aura été réduit, la durée maximale d'indemnisation du chômage devrait décroître comme prévu, de quatre ans à l'heure actuelle, niveau élevé en comparaison internationale (OCDE, 2009b) à trois ans, soit son niveau d'avant la crise. L'extension de la durée des prestations a répondu à un besoin social, et elle n'a eu sans doute guère d'effet sur le chômage étant donné que le nombre de vacances d'emplois est réduit. Toutefois, dès lors que le marché du travail s'améliorera, des prestations de chômage prolongées risquent de peser sur le marché du travail car elles affaiblissent les incitations des chômeurs à prendre un emploi.

L'éducation et la formation sont particulièrement bénéfiques pour les individus qui n'ont pas achevé leurs études secondaires. Cela contribue largement à améliorer leurs perspectives de gains et à réduire leur probabilité à long terme de se trouver au chômage. Malheureusement, quelques personnes sans emploi se trouvant dans cette situation n'ont pas pu avoir accès au système éducatif en raison des coupes budgétaires. Toutefois, les autorités ont récemment décidé d'inverser cette orientation, de telle sorte que toutes les personnes cherchant à achever leurs études secondaires auront accès au système d'enseignement.

Dans le long terme, l'amélioration du niveau d'instruction sera importante pour éviter une hausse du chômage structurel, étant donné que les personnes ayant reçu une formation plus élevée ont un risque plus faible de se retrouver au chômage. En Islande, entre 2000 et 2009, le taux de chômage des travailleurs ayant fait des études supérieures était inférieur de 4 points de pourcentage à celui des travailleurs qui n'ont pas dépassé le collège. Le niveau moyen d'instruction en Islande est faible par rapport à la moyenne OCDE, mais les taux d'achèvement des études secondaires et supérieures ont fortement progressé au cours des dix années écoulées. Si l'on prend en compte l'obtention de diplômes en dehors de l'éventail d'âge typique, les taux d'achèvement sont aujourd'hui plutôt supérieurs à la moyenne OCDE.

Encadré 6. **Résumé des recommandations en vue de favoriser le retour à l'emploi**

- Garantir l'accès au système scolaire traditionnel pour ceux qui tentent d'y revenir pour achever leurs études secondaires.
- En consultation avec les organismes représentatifs des employeurs et des travailleurs, aligner plus étroitement les programmes de formation professionnelle sur les besoins du marché du travail.
- Multiplier les possibilités de stages en interne dans la mesure où les conditions le permettent.
- Dès lors que le marché du travail s'améliorera, l'extension temporaire à quatre ans de la durée de versement des prestations de chômage devra être progressivement supprimée.

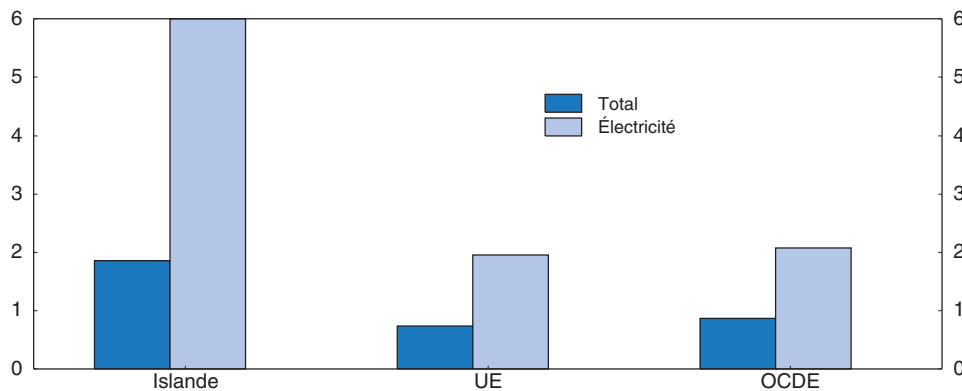
Promouvoir la croissance à long terme

Les sources d'énergie doivent être développées dans le respect des contraintes environnementales

L'Islande possède de vastes réservoirs d'énergie géothermique et hydroélectrique à bas coût, avec de larges possibilités d'en développer l'exploitation, ce qui pourrait stimuler fortement la croissance économique à long terme. Toutefois, cette démarche est sujette à des contraintes juridiques et environnementales considérables. Les obstacles juridiques à l'entrée des investissements directs étrangers sont très élevés, en particulier dans le secteur de la production d'électricité. Environ 90 % des ressources utilisées pour la production électrique sont détenues par des administrations nationales ou infranationales, et selon un classement établi par l'OCDE, l'Islande est l'un des pays membres les moins ouverts à l'IDE (graphique 10). Le gouvernement prévoit de réviser la législation sur l'IDE pour clarifier les possibilités d'action des autorités, réduire l'incertitude et instaurer une règle de consentement tacite (au bout de 60-80 jours). La géothermie, mais surtout l'hydroélectricité, soulèvent des problèmes d'environnement considérables, qui doivent être traités projet par projet. En général, les rapports environnementaux sont publiés si tardivement que les promoteurs du projet ont cessé d'être intéressés. Afin d'accélérer l'agrément environnemental, il est prévu d'actualiser le plan-cadre pour les centrales électriques islandaises de façon à préciser dans quels cas les obstacles environnementaux pourraient empêcher le développement d'une centrale, mais le projet de loi correspondant est en attente au Parlement depuis trois ans.


Graphique 10. **Les obstacles à l'IDE sont élevés, surtout dans le secteur de l'électricité, 2006¹**

Échelle indiciaire de 0-6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive



1. L'indice de réglementation de l'IDE ne considère que les restrictions statutaires et n'évalue pas la manière dont elles sont appliquées.

Source : OCDE, *Objectif croissance* (2011).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445581>

Le soutien aux producteurs agricoles devrait être réduit

La protection de l'agriculture en Islande, mesurée par les estimations du soutien aux producteurs, atteint le double du niveau de l'UE et est plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 11). Les mesures de soutien procurent aux agriculteurs des ressources un peu supérieures à la valeur de leur production estimée aux prix mondiaux. L'impôt implicite sur les consommateurs résultant des politiques des prix agricoles est estimé à 33 %, contre 8 % dans l'UE. Le coût total du soutien est estimé à 1.2 % du PIB.

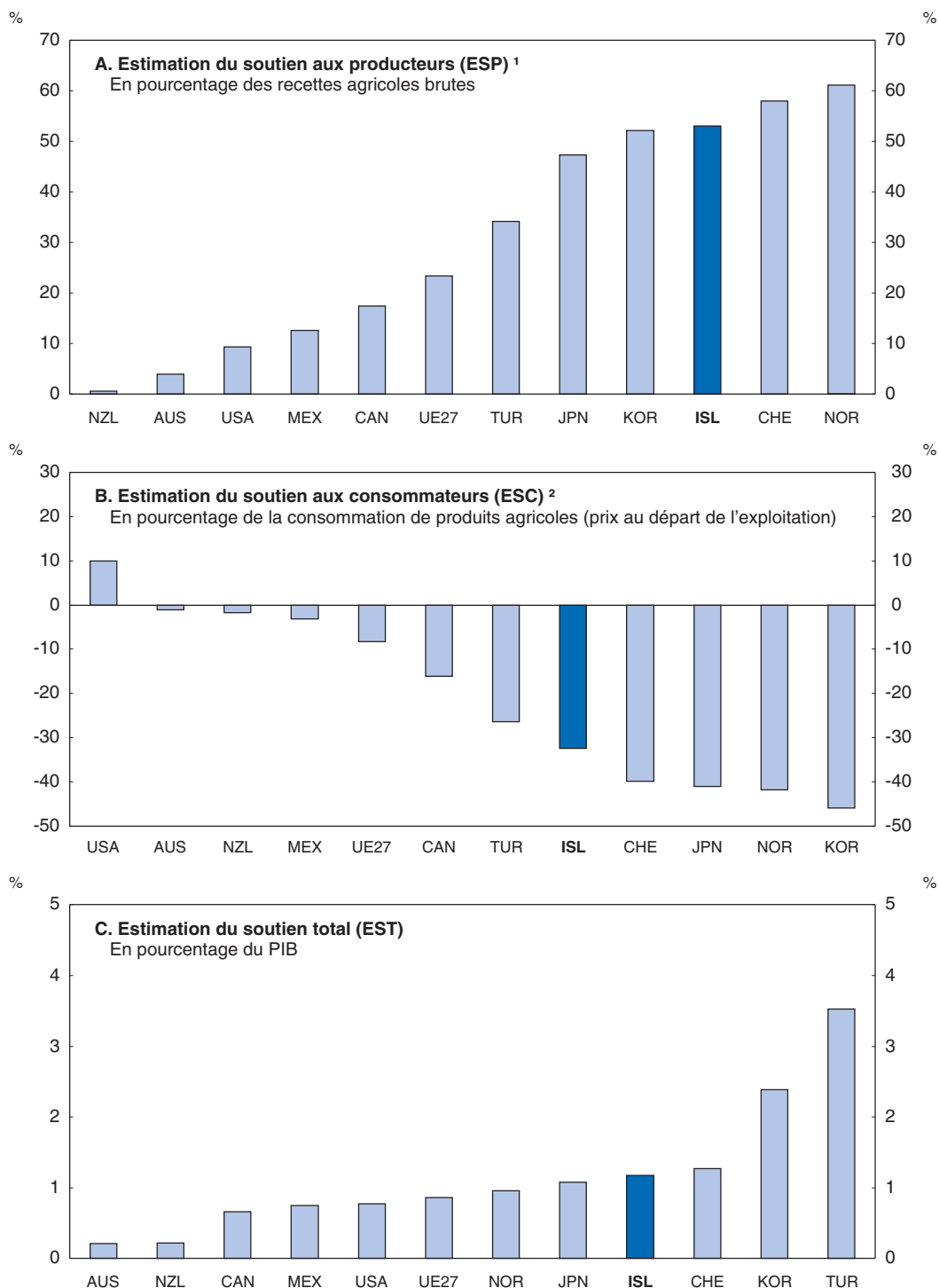
Ces niveaux de soutien élevés sont une charge supplémentaire pour les consommateurs et les contribuables et pèsent sur la productivité. De plus, ils sont incompatibles avec une adhésion à l'UE. *Le gouvernement devrait réduire le soutien à l'agriculture en supprimant les quotas, les droits de douane et les droits d'accise sur les produits agricoles, et en réduisant les autres formes de soutien aux producteurs.* De la sorte, les signaux de prix encourageraient le transfert de ressources du secteur agricole à d'autres branches d'activité dans lesquelles l'Islande détient un plus grand avantage comparatif, d'où un accroissement du PIB par habitant. Les prix des produits alimentaires seraient plus bas, de même que les transferts budgétaires aux agriculteurs.

Préserver la viabilité et l'efficacité du secteur de la pêche

L'Islande a géré ses stocks de poissons locaux (ceux qu'elle ne partage pas avec d'autres pays) d'une manière durable et rentable. Elle y est parvenue en mettant en place des totaux admissibles de captures (TAC) fondés sur des recommandations scientifiques concernant l'effort de pêche biologiquement soutenable, ainsi qu'un système de quotas individuels transférables (QIT), qui constitue un type particulier de régime de gestion fondé sur les droits. Cependant, l'efficacité de ce système pourrait être menacée par d'éventuelles mesures face au manque d'équité perçu des quotas, qui ont été initialement


Graphique 11. La protection agricole est élevée en Islande

Moyenne 2007-09



1. Valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et contribuables aux producteurs agricoles (montant du soutien au dénominateur).
2. L'ESC en pourcentage mesure l'impôt implicite (ou la subvention implicite si l'ESC est positif) qui s'applique aux consommateurs du fait des politiques des prix agricoles.

Source : OCDE, Politiques agricoles des pays de l'OCDE 2010 : panorama.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445600>

Encadré 7. Résumé des recommandations pour des réformes structurelles visant à promouvoir la croissance à long terme

- Continuer de développer les ressources énergétiques en tenant compte des préoccupations environnementales.
- Réduire le soutien à l'agriculture, au moins jusqu'aux niveaux observés dans l'UE.

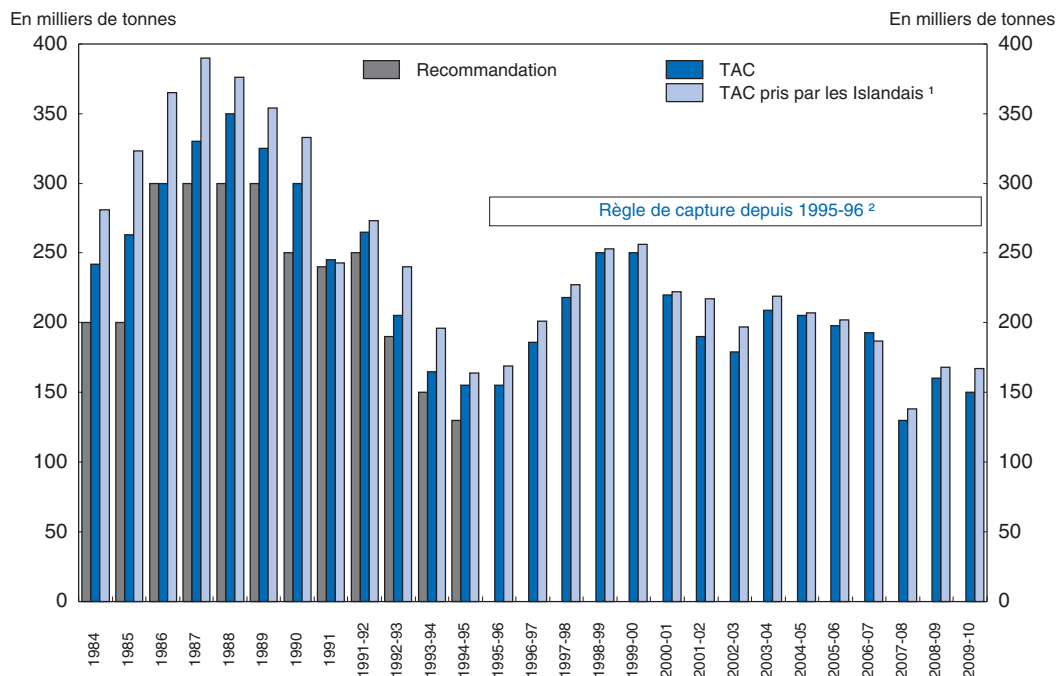
attribués à titre gratuit et qui sont transférables. Il importe également que l'Islande préserve l'efficacité économique du système de gestion des pêches dans la perspective de son adhésion à l'Union européenne.

Les TAC fondés sur des avis scientifiques et le système de QIT sont à la base de la gestion efficace de la pêche en Islande

La pierre angulaire du système islandais de gestion de la pêche est le plafonnement des prises de chaque espèce – autrement dit, le total admissible de captures (TAC). Pour chaque campagne de pêche, le TAC est décidé par le ministre de la Pêche sur la base des recommandations scientifiques de l'Institut des ressources marines (IRM). Concernant la morue, l'espèce la plus importante, il n'y a pas eu de divergence entre l'avis scientifique de l'IRM et la décision du ministre sur le TAC, ce qui est crucial pour une gestion durable de la pêche (graphique 12). Cependant, les prises ont légèrement dépassé les TAC, principalement en raison de concessions spéciales visant surtout à soutenir des pratiques de pêche à forte intensité de main-d'œuvre, à quoi s'ajoutent les prises des bateaux de recherche et les incitations économiques à limiter les rejets en mer. S'agissant des stocks de maquereau, qui ne sont pas étudiés ici car ils sont communs avec d'autres pays et échappent donc en partie au contrôle du système islandais de gestion des pêcheries, les quotas fixés par l'UE, les Îles Féroé, l'Islande, la Norvège et la Fédération de Russie se sont révélés incompatibles avec l'avis scientifique émis par le Conseil international pour l'exploration de la mer au regard des captures écologiquement viables.


L'autre mécanisme fondamental de la gestion des pêches en Islande est le système de quotas individuels transférables (QIT), introduit en 1984 pour la pêcherie de morue et appliqué par la suite aux autres espèces. En vertu de ce système, chaque entité de pêche détient un droit sur un certain pourcentage du TAC de diverses espèces. Ces quotas sont dans une large mesure échangeables et des parts de quota (quota permanent) peuvent être vendus et les quotas de capture annuels peuvent être transférés entre navires, avec quelques limitations. Outre qu'ils permettent de résoudre le problème des ressources communes associées aux pêcheries en accès libre, un avantage majeur des QIT sur la simple fixation de prises admissibles annuelles est que les détenteurs de quotas ont fortement intérêt à ce que la ressource halieutique soit exploitée d'une manière biologiquement viable – de la sorte, les quotas conservent leur valeur. Il s'ensuit des pressions politiques en vue de limiter les TAC, à la différence de beaucoup d'autres systèmes de gestion des pêches où les participants individuels ne sont pas incités à restreindre les TAC, car rien ne garantit qu'ils profitent de l'accroissement futur des stocks de poisson. Autre avantage de la négociabilité des quotas : les entreprises peu performantes ont la possibilité de sortir du secteur en vendant leurs quotas. En outre, ce système incite fortement les entreprises de pêche à se surveiller

Graphique 12. **Recommandation, total admissible de captures (TAC) et prises effectives de cabillaud**



1. Toutes les prises doivent être débarquées. La pêche par des flottes étrangères est négligeable.
2. Une règle de contrôle des captures est en place depuis 1995-96. Elle précise le pourcentage de la biomasse qui peut être capturée.

Source : Institut des ressources marines et la direction de la Pêche.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445619>

mutuellement, ce qui renforce le respect des dispositions. Ce régime a permis de maintenir les prises effectives à des niveaux proches des TAC, alors que les contrôles pratiqués de 1976 à 1983 avaient échoué en raison de la substituabilité des intrants (OCDE, 2006). Si les captures ont pu être maintenues à un niveau proche des TAC recommandés, cela tient aussi à un système efficace de suivi et d'application.

Depuis la mise en place du régime de QIT, l'industrie islandaise est devenue beaucoup plus efficace, ce qui a accru la valeur de la rente de ressource et, partant, des quotas. Les estimations récentes de la rente de ressource nette s'élèvent à 14-34 milliards ISK par an (0.9-2.3 % du PIB de 2009) (Kristofersson, 2010 et Steinsson, 2010). Ce résultat s'accorde avec les bilans d'autres systèmes de gestion fondés sur les droits (Arnason, 2002).

Il serait possible d'accroître les rentes de ressource en ramenant l'effort de pêche au-dessous du niveau compatible avec la viabilité biologique

Maintenir les TAC à des niveaux proches des recommandations scientifiques peut garantir la viabilité biologique et engendrer une rente de ressource plus importante qu'avec des TAC plus élevés, mais cela ne maximise pas la valeur de la rente, ce qui serait le résultat le plus efficace d'un point de vue économique. Étant donné l'augmentation des coûts marginaux de la pêche et l'auto-renouvellement des stocks de poissons, fixer les TAC à des niveaux plus

bas accroîtrait la rente nette de la pêche. Des estimations en provenance d'Australie révèlent des effets substantiels sur les stocks (Kompas, et al., 2010) qui seraient alors supérieurs de 9 à 26 % au niveau assurant des captures maximales durables. La règle de contrôle des prises de morue tient compte des aspects économiques et résout donc en partie ce problème pour le stock de morue, le plus important du point de vue économique.

Pour l'Islande, Arnason (2011) estime que des TAC maximisant la rente pourraient presque tripler celle-ci dans l'importante pêche de morue, pour la porter de USD 240 millions (en 2005) à quelque USD 667 millions par an. Compte tenu de ces gains potentiels, en Islande, les scientifiques et les décideurs publics devraient chercher à fixer les TAC à des niveaux qui maximisent la rente de ressource. Dans la pratique, cela signifie que les TAC devraient être fixés au-dessous et non au-dessus des niveaux spécifiés par l'IRM. À plus long terme, des travaux de recherche aideraient peut-être à estimer plus précisément le volume de captures qui maximise la rente. En outre, le gouvernement devrait augmenter la taxe spéciale sur la rente de ressource pour capter en totalité l'accroissement estimé de la rente. Cela ne devrait pas affecter la valeur des QIT car cette augmentation des rentes de pêche n'a pas été anticipée et n'a donc pas été capitalisée dans les prix des quotas. Il faut garder à l'esprit que ces gains économiques ne pourraient pas être réalisés rapidement, car les stocks devraient s'accroître progressivement, et il y aurait des coûts de transition.

Il n'est plus possible de remédier au manque d'équité perçu de l'attribution initiale gratuite des quotas

En dépit de ces performances économiques relativement satisfaisantes, le système des QIT a été fortement critiqué. L'un des points en cause est que la répartition initiale des quotas a été faite sur la base des captures passées des navires de pêche, au lieu de donner lieu à une mise aux enchères, par exemple. Il ne faut pas oublier qu'au moment de l'attribution initiale des quotas, le droit de pêche a été limité, contrairement au régime d'accès libre en vigueur jusque-là. Toutefois, cette distribution initiale est largement perçue comme ayant été inéquitable, car la rente de cette ressource collective est allée à ceux qui avaient réalisé des captures dans le passé et non à l'ensemble de la population. D'un point de vue économique, cette question ne présente plus d'intérêt. La seule solution potentielle de ce problème consisterait à identifier ceux qui ont reçu des QIT gratuits et à leur appliquer une taxe exceptionnelle égale à la valeur marchande des QIT au moment où ils ont été alloués, majorée des intérêts, opération qui est irréalisable. Abroger les quotas actuels, dont la plupart ont été achetés au prix du marché, ou réduire leur valeur en augmentant la taxe sur la rente de ressource halieutique au-delà du niveau requis pour couvrir les coûts d'administration du système de gestion des pêcheries, ne corrigerait pas le manque d'équité perçu de la distribution initiale des quotas mais créerait plutôt une nouvelle injustice.

La taxe spéciale sur la rente de ressource devrait être augmentée, mais pas au point de compromettre le régime des QIT

Néanmoins, relever la taxe sur la rente de ressource au-delà du niveau de récupération des coûts serait un moyen intéressant de réduire les pertes sèches liées à la fiscalité (indépendamment de la majoration proposée ci-dessus). Du point de vue de l'efficacité

économique, une taxe sur la rente de ressource est en principe le meilleur impôt car elle ne fausse pas les décisions économiques et n'engendre donc pas de charge excédentaire (pas de coûts au-delà du montant prélevé). Relever cette taxe permettrait de réduire d'autres prélèvements qui induisent des charges excessives, ce qui accroîtrait l'efficacité économique et, partant, le revenu national. Toutefois, ces avantages devraient être mis en regard des coûts d'une réduction progressive de la valeur des quotas (qui capitalisent les rentes de ressource escomptées) et, par conséquent, des incitations à faire pression pour une diminution des TAC et à surveiller les autres pêcheurs, à quoi s'ajoute le coût d'une moindre viabilité financière des entreprises de pêche. En conséquence, *la taxe spéciale sur la ressource halieutique devrait être relevée par rapport au niveau actuel, qui couvre plus ou moins les coûts d'exploitation du système de gestion des pêcheries, mais cette augmentation ne devrait pas compromettre les avantages du régime des QIT sous l'angle des politiques et du contrôle ou menacer la viabilité financière des entreprises de pêche.* Si le relèvement de la taxe spéciale sur la rente de ressource parvient à créer un consensus politique à l'égard du système des QIT, consensus qui fait défaut depuis sa création, l'industrie de la pêche bénéficierait d'une certaine compensation du fait d'une certitude accrue sur ses droits de propriété.

Le système de gestion des pêches ne devrait pas être fragilisé par la poursuite d'objectifs sociaux

L'un des avantages majeurs du système de QIT est qu'il encourage la rationalisation du secteur et, partant, les gains d'efficacité. Après la mise en place des QIT, la surcapacité de la flottille de pêche a été réduite car des navires ont vendu leurs quotas. Les opérateurs les plus performants ont pu racheter les quotas des opérateurs peu performants, si bien que l'industrie a gagné en efficacité. Le problème est que les quotas ont souvent été cédés dans des régions qui sont fortement tributaires de la pêche pour leur survie et qui sont dépourvues d'autres possibilités d'emploi.

Afin de préserver les moyens de subsistance de la population dans les agglomérations et régions touchées par la rationalisation du secteur, le gouvernement a émis des quotas spécifiques en faveur de ces régions et créé une pêcherie côtière spéciale dans laquelle les petits patrons pêcheurs sont soumis à des restrictions sévères en matière d'intrants et de production. La pêcherie côtière est très inefficace. Bon nombre de ces pêcheurs avaient auparavant vendu leurs quotas et ont pu ainsi reprendre une activité de pêche. Ces mesures compromettent la viabilité et l'efficacité de l'industrie de la pêche, créent des problèmes de resquillage et réduisent la transparence du système. Ces dispositions, s'ajoutant au fait qu'il n'est pas émis de quotas pour certaines espèces, ont abouti à confisquer en partie la valeur des QIT. *Les autorités devraient bien réfléchir avant d'instaurer des amendements à la loi sur la pêche qui affaiblissent le système des QIT en autorisant ce type de mesures.*

Dans le contexte de ses négociations d'adhésion à l'UE, l'Islande s'emploie à conserver les principales caractéristiques de son système de gestion des pêches

Étant donné le poids économique et politique de l'industrie de la pêche, les conditions spéciales que l'Islande pourra négocier pour le secteur seront importantes pour déterminer si une adhésion à l'UE présente ou non de l'intérêt aux yeux des Islandais. Les autorités

nationales ont l'intention de négocier pour conserver les principales caractéristiques de leur système de gestion des pêcheries qui sont garantes d'efficacité et de viabilité – soit le droit de fixer les TAC au niveau national sur la base d'avis scientifiques et le système de gestion fondé sur les droits (QIT) - ainsi que les restrictions sur l'acquisition de QIT par des intérêts étrangers. Plusieurs grandes pêcheries d'Europe sont déjà gérées au moyen de QIT. Ces régimes reposent sur le principe d'une stabilité relative, qui fait que les TAC nationaux peuvent être déterminés en fonction des niveaux de capture passés. Les pays ont ensuite une certaine latitude pour gérer leurs pêcheries en fonction de leur législation nationale, dès lors qu'ils restent dans le cadre général de la Politique commune de la pêche (PCP).

À condition que le régime des QIT puisse rester en vigueur, la levée des restrictions sur l'acquisition de QIT par des intérêts étrangers ne devrait pas nécessairement poser un problème majeur pour l'efficacité du secteur, même si de nombreux Islandais y sont fortement opposés. Étant donné que la technologie de pêche à l'étranger est comparable à celle de l'Islande, il est peu probable que la levée des restrictions de propriété ait un effet significatif sur la valeur des QIT. Toutefois, il est possible que l'industrie de la pêche (en particulier les installations de transformation) soit de plus en plus contrôlée par des capitaux étrangers et fasse l'objet de délocalisations, ce qui pourrait engendrer des problèmes pendant une phase transitoire durant laquelle de la main-d'œuvre et du capital seront affectés à d'autres utilisations. Il serait donc souhaitable de prévoir une période de transition pour la levée des restrictions sur l'achat de QIT par des opérateurs étrangers, de façon à réduire les coûts d'ajustement.

Réduire les émissions de GES de l'industrie islandaise de la pêche

L'Islande a adopté d'ambitieux objectifs de réduction des émissions de GES, dont un quart environ proviennent de la flotte de pêche. Celle-ci ne bénéficie pratiquement d'aucune subvention au carburant, même si les navires sont exonérés des redevances spéciales sur le carburant moteur affectées à la construction et à l'entretien des routes. La flotte est soumise à la taxe carbone depuis 2010 (voir ci-dessus).

Avec la hausse des prix du pétrole, les entreprises de pêche islandaises accordent de plus en plus d'importance à l'efficacité énergétique et à la possibilité d'utiliser des carburants non fossiles. La consommation de carburant de la flotte de pêche diminue régulièrement depuis plusieurs années, et elle pourrait baisser encore de 10 % d'ici à 2050 (Orkuspárnefnd, 2009). Toutefois, confrontés à la hausse des prix du pétrole, les patrons pêcheurs ont également remplacé le carburant classique par le pétrole brut, dont les émissions de GES par unité d'énergie sont plus élevées. La taxe carbone devrait contrecarrer cette tendance en relevant le prix du pétrole brut par rapport à celui du carburant classique.

Encadré 8. Résumé des recommandations pour le secteur de la pêche

- Les TAC devraient être fixés à des niveaux qui maximisent la rente de ressource halieutique durable et le gouvernement devrait relever la taxe spéciale sur la rente de ressource afin de récupérer cet accroissement de la rente.
- Le gouvernement devrait aussi relever la taxe spéciale sur la rente de ressource halieutique pour prélever une plus grande part de la rente actuelle, ce qui libérerait des marges de manœuvre budgétaires pour réduire d'autres prélèvements dont les coûts économiques (charges excédentaires) sont plus élevés. Toutefois, cette majoration ne devrait pas aller jusqu'à compromettre le système des QIT.
- Le gouvernement devrait se montrer prudent au moment d'instaurer des amendements à la loi sur la pêche qui affaiblissent le régime des QIT en autorisant l'émission de quotas spécifiques en faveur de certaines régions et la création d'une pêcherie côtière spéciale destinée aux petits patrons pêcheurs.

Bibliographie

- Al-Marhubi, Fahim (1998), « Cross-country evidence on the link between inflation volatility and growth » *Applied Economics* vol. 30, issue 10, pp. 1317-1326.
- Arnason, R. (2002), « A review of international experiences with ITQ ». In Annex to Future Options for UK Fishing Management. Report to the Department for the 25 Environment, Food and Rural Affairs, CEMARE, University of Portsmouth, UK.
- Arnason, R. (2011), *Rent and Rent Loss in the Icelandic Cod Fishery*, Wiley Encyclopedia of Operations Research and Management Science.
- Banque centrale d'Islande (2010), « Monetary policy in Iceland after capital controls: report from the Central Bank of Iceland to the Minister of Economic Affairs », Report n° 4, décembre.
- Commission des communautés européennes (2009), « Livre vert : réformes de la politique commune de la pêche » COM(2009)163 final.
- Dobbs, R., S. Lund, C. Roxburgh, J. Manyika, A. Kim, A. Schreiner, R. Boin, R. Chopra, S. Jauch, H. Min Kim, M. McDonald et J. Piotrowski (2010), « Farewell to cheap capital? The implications of long-term shifts in global investment and saving », McKinsey Global Institute.
- FDIC (2010), « Assessment Dividends, Assessment Rates and Designated Reserve Ratio », 27 octobre. www.federalregister.gov/articles/2010/10/27/2010-27036/assessment-dividends-assessment-rates-and-designated-reserve-ratio#p-14.
- FMI (2009a), « Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », décembre, Washington.
- FMI (2009b), *Global Financial Stability Report 2009*, Chapter 3 « Detecting Systemic Risk ».
- FMI (2011), *Iceland: Fourth Review under Stand-by Arrangement; Request for Waivers of Applicability, and Request for Establishment of Performance Criteria*. Janvier, IMF Country Report n° 11/16.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel, et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Éditions de l'OCDE.
- Kristofersson, D.M. (2010), « Greinargerð um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja » [Rapport relatif aux effets de la dépréciation des quotas sur les entreprises de pêche (en islandais)]. Rédigé pour le Comité de révision du système de gestion des pêcheries. Ministère de la Pêche, Reykjavík.
- Laeven, L. et F. Valencia (2010), « Resolution of Banking crises: The Good, the Bad, and the Ugly », *IMF Working Paper WP/10/146*.
- Merrouche, O. et E. Nier (2010), *What Caused the Global Financial Crisis? – Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999-2007*, IMF Working Paper WP/10/265.
- Ministère des Affaires économiques (2011), « Pre-Accession Economic Programme 2011 », janvier 2011.

- OCDE (2006), *Les mécanismes du marché au service de la pêche*.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Islande*.
- OCDE (2009b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.
- OCDE (2010a), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE 2010 : panorama*.
- OCDE (2010b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 88.
- OCDE (2010c), *Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE 2009*.
- OCDE (2010d) *Objectif croissance 2010*.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 89.
- Orkuspárnefnd (2009), *Eldsneytisspá 2008-2050 [Prévisions de la consommation de carburant 2008-09 (en islandais)]*, Orkustofnun, Reykjavík.
- Ostry, J. D., A.R. Ghosh, J.I. Kim et M.S. Qureshi (2010), « Fiscal Space », IMF Staff Position Note, septembre, Washington.
- Pétursson, T. (2008), « How hard can it be? Inflation control around the world », Central Bank of Iceland *Working Paper* n° 40.
- Reinhart, C. et V. Reinhart (2010), « After the Fall », NBER Working Paper 16334.
- Steinsson, J. (2010), « Umsögn um greinargerð Daða Más Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja » (Commentaires sur le rapport relatif aux effets de la dépréciation des quotas sur les entreprises de pêche par Daði Már Kristófersson [en islandais]). Établi pour le Comité de révision du système de gestion des pêches, ministère de la Pêche, Reykjavik.
- White, W. (2011), « The Continuing Crisis: Causes, Policy Responses and the Need for Structural Reforms », discours liminaire lors de la présentation de l'Étude économique 2011 de l'OCDE sur la Slovénie, Brdo pri Kranju, 18 février 2011.
- Yellen, J. (2011), « Reaping the Full Benefits of Financial Openness », Speech at the Bank of Finland 200th Anniversary Conference, Helsinki, Finlande.

ANNEXE A1

Progrès de la réforme structurelle

Recommandations précédentes	Mesures prises et évaluation actuelle
A. Marchés de capitaux	
Faire payer à la Caisse de crédit au logement (CCL) un droit correspondant au coût des garanties de l'État.	Pas de mesure. Outre l'imposition d'un droit correspondant au coût des garanties de l'État, le gouvernement devrait relever le ratio de fonds propres de la CCL jusqu'au niveau applicable aux autres institutions financières et la soumettre à la réglementation et à la supervision prudentielles de l'Autorité de surveillance financière (FME).
Pour les progrès concernant les recommandations de réforme des marchés de capitaux formulées dans l' <i>Étude</i> de 2009, voir l'encadré 1.2 du chapitre 1.	
B. Politique monétaire	
Maintenir les contrôles sur les capitaux jusqu'à ce qu'il soit possible de les lever sans risque. Entre temps, la politique monétaire devrait rester centrée sur la stabilité du taux de change.	Les contrôles des capitaux restent actuellement en place. En mars 2011, le gouvernement a publié une proposition esbossant la levée progressive des contrôles de capitaux sur une période prolongée. Le taux de change officiel a été globalement stable, le taux de change de gré à gré étant sensiblement inférieur.
Si la demande d'adhésion à l'UE est couronnée de succès, chercher à devenir membre de la zone euro le plus tôt possible.	Les négociations d'adhésion à l'UE sont en cours.
Une fois que les contrôles sur les capitaux auront été levés, un cadre de ciblage de l'inflation convenablement modifié pourra servir de point d'ancrage nominal pour l'action monétaire. À cet effet, il faudra fixer des objectifs pour l'IPC harmonisé, qui sera le critère pour l'entrée dans la zone euro.	La BCI a publié un plan pour un cadre de ciblage de l'inflation modifié après la fin du programme du FMI. Il y a eu quelques discussions sur l'adoption de l'IPC harmonisé, mais pour l'heure la BCI continue de mettre l'accent sur l'IPC global non harmonisé.
C. Politique budgétaire	
Réformer à terme le système fiscal afin d'accroître les recettes sans nuire à la croissance, en élargissant les bases d'imposition, en appliquant des taxes correctives et en comblant les lacunes de la législation fiscale.	Les déductions d'intérêts hypothécaires pour les propriétaires occupants ont été réduites par l'application d'un critère de ressources, tandis que les écotaxes et les taxes sur les ressources ont été augmentées.
Dans le court terme, arrêter les projets d'infrastructures publiques non essentielles et geler ou réduire les salaires nominaux dans le secteur public.	L'investissement public a subi de fortes coupes et les salaires du secteur public ont été abaissés.
Adopter un cadre budgétaire mettant l'accent sur la maîtrise des dépenses et la viabilité à moyen terme. Renforcer le processus de «cadrage budgétaire» et assurer une exécution plus stricte du budget, en limitant le recours aux budgets supplémentaires. Envisager d'instaurer des plans de budgétisation pluriannuels, avec plafonnement obligatoire des dépenses en termes nominaux.	Le gouvernement a renforcé son cadre budgétaire en transformant en objectifs ses prévisions à moyen terme, a adopté une procédure d'approbation du budget en deux étapes selon laquelle le Parlement approuve d'abord les budgets descendants pour les ministères, puis l'attribution de crédits pour des catégories de dépenses et de projets individuels, a limité et surveillé de plus près les reports de crédit, a cessé d'autoriser le tirage sur des crédits futurs et a réduit l'affectation de crédits. Les autorités devraient fixer des objectifs de réduction de la dette et adopter des règles d'équilibre budgétaire compatibles avec ces objectifs.

Recommandations précédentes	Mesures prises et évaluation actuelle
Supprimer bon nombre des réductions d'impôts appliquées au cours des années d'expansion.	Cette mesure a été mise en œuvre. Le ratio impôts/PIB revient progressivement jusqu'à la valeur moyenne qui était la sienne avant ces réductions d'impôts.
La mise en œuvre prévue des règles budgétaires pour les communes aiderait à assurer la réalisation des objectifs de dépenses nationaux. Des plafonds nominaux pourraient être fixés pour une période pluriannuelle spécifique, et non pour un cycle d'activité non défini. Réduire le caractère cyclique des recettes locales afin de lisser le profil d'évolution des dépenses locales sur le cycle d'activité.	Un projet de loi à l'étude au Parlement instaurerait une règle d'équilibre budgétaire sur trois ans pour les collectivités locales et un plafonnement du ratio dette/recettes fiscales.
D. Éducation et formation	
Privilégier l'amélioration de la qualification et non l'augmentation du nombre des enseignants et accroître les effectifs par classe pour réduire la pression sur les coûts. Mettre davantage l'accent sur l'enseignement des sciences et des langues.	En 2008 a été adoptée une loi qui durcit les critères de qualification des enseignants dans les établissements préscolaires, les écoles obligatoires et les établissements d'enseignement supérieur. La proportion d'enseignants titulaires continue de croître.
E. Concurrence sur les marchés de produits	
Envisager de retirer ses activités de production à la Compagnie nationale d'électricité afin d'uniformiser les conditions de concurrence dans ce segment, en évitant les écarts de coût du capital entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants.	Pas de mesure.
Réduire le soutien à l'agriculture, surtout lorsqu'il incite à accroître la production.	Les coûts du soutien à l'agriculture ont diminué, mais restent élevés (voir la section Évaluation et Recommandations de ce rapport).
Réduire les restrictions restantes de l'accès à la propriété, notamment dans les secteurs de l'énergie et de la pêche.	Pas de mesure.
F. Environnement	
Recourir systématiquement à l'analyse coûts-avantages afin d'accroître l'efficacité et la cohérence des politiques publiques, et surtout pour déterminer les avantages procurés par les grands projets d'investissement à forte intensité d'électricité.	Pas de mesure.

Chapitre 1

Redresser le système financier

L'Islande est en train de créer les conditions d'un retour à la normalité des services d'intermédiation financière, indispensable à une croissance soutenue, après l'effondrement de la quasi-totalité du système financier à la fin de 2008 et au début de 2009. Les institutions financières en faillite ont été réorganisées, l'action la plus importante étant la création et la capitalisation de nouvelles banques issues des trois principaux établissements qui ont déposé leurs bilans en octobre 2008. La restructuration des prêts non performants au secteur privé non financier est lente, mais le gouvernement et les principales institutions financières se sont récemment accordés sur des mesures visant à l'accélérer. Une législation a été adoptée pour remédier aux faiblesses les plus importantes de la réglementation et de la supervision prudentielles révélées par la crise, et on envisage de nouvelles réformes pour les renforcer. On a amélioré la coopération entre l'Autorité de surveillance financière (FME) et la Banque centrale (BCI) afin de rendre plus efficace la surveillance macroprudentielle ; néanmoins, une fusion de ces deux institutions pourrait être bénéfique. Le dispositif de garantie des dépôts est en cours de réforme pour le rendre conforme aux obligations anticipées de l'UE, ce qui améliorera la situation des déposants et réduira l'incitation à la prise de risques par les organismes financiers couverts, mais l'aléa moral pourrait être encore atténué par la mise en place d'une autorité statutaire chargée d'intervenir à un stade précoce dans les activités des établissements financiers défaillants.

L'Islande a connu l'une des crises financières les plus graves de son histoire quand la quasi-totalité de son système financier s'est écroulée à la suite des turbulences financières mondiales. Nombre des plus grandes sociétés du pays étant insolvables, la seule solution était de les liquider, ce qui a entraîné des problèmes de solvabilité dans les principales banques ; parallèlement, beaucoup d'autres entreprises et de personnes physiques ne semblaient pas en mesure de rembourser leurs emprunts en l'absence de restructuration de ceux-ci. Les pouvoirs publics sont rapidement intervenus pour fermer les institutions financières en faillite et en reconstruire de nouvelles qui soient bien capitalisées. D'une part, ils ont soutenu la restructuration de la dette du secteur privé ; d'autre part, ils ont amorcé la réforme de la réglementation et de la supervision prudentielles ainsi que celle du système de garantie des dépôts, afin de réduire le risque d'une nouvelle crise de ce type. Ces mesures, indispensables à un redressement, sont exposées dans le reste de ce chapitre.

Les principales banques islandaises ont appliqué des stratégies risquées qui ont entraîné leur perte

Des groupes d'investisseurs locaux ont pris le contrôle des trois principales banques islandaises après leur privatisation entre la fin des années 90 et 2003. Les nouveaux propriétaires de ces établissements les ont engagés sur une trajectoire d'énergique expansion extérieure. Leurs actifs ont augmenté rapidement, pour passer de moins de deux fois le PIB en 2003 à 11 fois le PIB au troisième trimestre 2008, juste avant qu'ils ne fassent faillite. Une composante essentielle de cette stratégie consistait à emprunter sur les marchés financiers étrangers pour financer des prêts aux propriétaires des banques ou à des parties apparentées, qui prenaient ensuite des participations dans des entreprises étrangères et dans l'immobilier commercial étranger. Cette stratégie a été très profitable lorsque les taux d'intérêt mondiaux étaient bas et que les prix des actifs montaient, mais elle s'est soldée par de lourdes pertes quand les primes de risque ont commencé à augmenter et les prix des actifs à baisser en 2007.

Les banques islandaises ont commencé à éprouver les plus grandes difficultés pour accéder aux marchés financiers de gros, dont elles étaient massivement tributaires, dès le début de la crise financière mondiale, durant l'été 2007. On savait qu'elles étaient très exposées sur les marchés boursiers internationaux en raison des prêts qu'elles avaient accordés aux sociétés d'investissement islandaises et aux entités apparentées. Des inquiétudes se faisaient jour du fait qu'elles avaient une structure capitalistique complexe et des problèmes potentiels liés à de fortes expositions et à des prêts, qu'elles étaient moins étroitement surveillées que les autres banques de l'EEE et qu'elles dépendaient du financement sur les marchés de gros à un moment où ceux-ci étaient en train de se figer. En outre, il existait de sérieux doutes sur la capacité du gouvernement islandais de renflouer ces grands établissements au cas où ils seraient confrontés à des difficultés.

Lorsque la crise financière mondiale a empiré au début de 2008, les taux des contrats de couverture du risque de défaut (Credit Default Swap, CDS) sur la dette des banques

islandaises ont bondi jusqu'à 800-1 000 points de base, de sorte que ces établissements ont perdu l'accès aux marchés financiers de gros. Comme toutes les banques avaient de grandes quantités de dettes venant à échéance en 2009-2011, le risque de rééchelonnement était devenu très élevé. Certaines d'entre elles, en particulier Landsbanki, se sont tournées vers les marchés de détail des dépôts pour obtenir de l'argent frais, mais cet apport n'a pas compensé le retrait des financements de gros. Toutes les banques ont accru leurs emprunts assortis de nantissements auprès de la Banque centrale d'Islande (BCI) et, principalement par l'intermédiaire de filiales au Luxembourg, auprès de la Banque centrale européenne (BCE), en utilisant le plus souvent comme garanties des créances sur d'autres banques islandaises. Lorsque les banques ont fait faillite, la BCI et la BCE détenaient 2 milliards EUR et 4.5 milliards EUR de créances garanties sur ces établissements, ces deux institutions subissant alors des pertes considérables (SIC, 2010).

Après l'effondrement de Lehman Brothers à la mi-septembre 2008, les marchés financiers mondiaux se sont considérablement dégradés. Glitnir avait prévu de vendre une filiale pour financer le remboursement d'un emprunt obligataire venant à échéance en octobre 2008 ; l'opération ayant échoué, et sans autre financement privé possible, la banque était confrontée à un défaut de paiement. La valeur des actions de Glitnir s'est effondrée, exposant Landbanki à de lourdes pertes et à une probable défaillance, car elle avait accepté de grandes quantités d'actions Glitnir en garantie de prêts accordés aux propriétaires de Glitnir.

Le 6 octobre 2008, le Parlement a adopté la loi d'urgence qui autorisait la FME à intervenir dans les opérations des banques et à en prendre le contrôle. Le lendemain, la FME a repris Landsbanki et Glitnir. Le jour suivant, les autorités britanniques ont obtenu une ordonnance de mise en redressement de Kaupthing Singer Friedland, filiale de Kaupthing, laquelle a été de fait contrainte de cesser ses activités. La FME a pris le contrôle de Kaupthing le lendemain. La faillite de ces banques, qui formaient 85 % du système financier islandais, a infligé aux parties étrangères des pertes estimées au minimum à 7 000 milliards ISK (41 milliards EUR au taux de change de crise de 1 EUR = 170 ISK) (Sigfússon (ministre des Finances), 2010).

Les modalités de restructuration du système financier en limitent le coût budgétaire et renforcent la discipline exercée par le marché

Le système financier a été réorganisé

De nouvelles banques ont été créées à partir des trois principaux anciens établissements, puis capitalisées

Dans les jours qui ont suivi le vote de la loi d'urgence, le gouvernement a mis en place de nouvelles banques en transférant les dépôts et les actifs internes des anciens établissements (dépréciés de 60 %) comptabilisés dans les agences islandaises, tout en accordant aux anciennes banques un moratoire sous le contrôle de Comités de liquidation. Il a été décidé de dédommager leurs créanciers à concurrence de la différence entre l'actif et le passif transférés aux nouveaux établissements. La loi d'urgence a aussi modifié l'ordre de priorité légal des créanciers en plaçant en tête les détenteurs de dépôts dans les anciennes banques. En outre, le gouvernement a annoncé une garantie générale des dépôts internes pour prévenir le risque d'une panique bancaire.

Ce dispositif de redressement inhabituel – la division entre bonnes et mauvaises banques est plus courante – a été adopté pour continuer d'assurer les services bancaires intérieurs, ce qui exigeait de ne pas faire subir de pertes aux déposants nationaux sans les imputer non plus

à l'État ; les anciennes banques ne disposaient pas d'actifs (dépréciés) suffisants, et encore moins de bons actifs, pour couvrir la totalité des dépôts. L'inconvénient est que les nouveaux établissements conjuguent les caractéristiques des bonnes et des mauvaises banques. Elles se trouvent donc confrontées à l'obligation de restructurer un montant élevé de prêts non productifs (PNP), ce qui retarde le rétablissement d'une intermédiation financière normale. De plus, jusqu'à la conclusion d'un accord avec les créanciers des anciennes banques sur leur mode de dédommagement, les dirigeants des nouvelles n'étaient pas chargés par les actionnaires, encore inconnus, de restructurer la dette du secteur privé ; ils n'étaient pas non plus informés du montant des fonds propres disponibles pour y procéder. Trouver un accord avec les actionnaires des anciennes banques sur les modalités de dédommagement, et donc sur la capitalisation des nouvelles, s'est avéré particulièrement difficile du fait des incertitudes entourant la valeur des actifs qui ont été transférés.

À la fin de 2009, on est parvenu à des accords avec les créanciers de toutes les anciennes banques en ce qui concerne le dédommagement au titre des actifs nets apportés aux nouvelles, ce qui a permis de capitaliser ces dernières. Les créanciers de deux des anciennes banques (Glitnir banki et Kaupthing Bank) ont accepté de prendre une participation majoritaire dans celles prenant la suite (Arion banki et Íslandsbanki) ; pour leur part, ceux de la troisième (Landsbanki) ont consenti à prendre une participation minoritaire dans la banque nouvellement créée et à souscrire à un emprunt à 10 ans d'un montant de 260 milliards ISK émis par elle, avec l'éventualité d'un supplément de 90 milliards ISK si l'examen des actifs transférés (qui doit être achevé en décembre 2012) montre qu'ils sont supérieurs aux valeurs de transfert (tableau 1.1). Parallèlement, une injection d'argent frais a été nécessaire pour capitaliser Landsbanki au niveau requis (cf. ci-dessous) ; elle a été opérée par l'État, ce qui lui a donné une participation majoritaire. L'État a également souscrit des emprunts subordonnés des deux banques privées. Ces dispositions ont fortement incité leurs actionnaires à maximiser la valeur des actifs transférés, faisant ainsi augmenter celle de leurs participations.

Tableau 1.1. **L'État a participé à la recapitalisation des nouvelles banques**

Banque	Total des fonds propres	Fonds propres d'origine étatique	Participation de l'État	Prêts subordonnés de l'État	Financement public total
	Milliards ISK		% du capital	Milliards ISK	
Arion banki	72	9	13	24	33
Íslandsbanki	65	3	5	25	28
Landsbankinn	150	122	81	0	122
Total	287	135	–	49	184

Source : Ministère islandais des Finances, 2009.

Ces accords ont permis aux nouvelles banques d'atteindre un niveau de capitalisation moyen élevé à la fin de 2009, le ratio d'adéquation des fonds propres (AFP) ajusté en fonction des risques étant de l'ordre de 16 %, avec un ratio de fonds propres durs (« Tier 1 ») de 12½ pour cent environ (tableau 1.2). L'Autorité de surveillance financière (FME) a fixé un montant minimum élevé (16 %) au regard des pratiques internationales et du passé, en raison d'une grande incertitude à propos de la valeur des prêts détenus par les banques. Les ratios AFP augmentent depuis 2009 sous l'effet de la mise en réserve de bénéfices, lesquels sont imputables à la réévaluation des portefeuilles de prêts à 50 % en moyenne de la valeur d'origine.

Tableau 1.2. **Les ratios d'adéquation des fonds propres des nouvelles banques sont élevés et augmentent¹**

	%		
	31.12.2009	30.06.2010	30.09.2010
Arion banki	13.7	16.4	18.1
Íslandsbanki	19.8	21.5	17.3
Landsbankinn	15.0	16.7	22.6
Total	15.9	17.8	n.d.

1. Principales banques commerciales.

Source : Comptes trimestriels, semestriels et annuels des banques commerciales.

Recapitalisation des caisses d'épargne

Le secteur des caisses d'épargne a été durement touché par la crise financière. Bien que de taille réduite relativement à celui des banques commerciales (ses avoirs ne représentent qu'à peu près 15 % des leurs), il joue un rôle primordial en procurant des services bancaires en milieu rural. Les plus grandes caisses d'épargne (Caisse d'épargne de Reykjavik (SPRON), Sparisjóðabanki Íslands hf (SPB), Byr et Keflavík) ont toutes cessé leurs activités en avril 2009. La Banque centrale (BCI) a été chargée de récupérer les dépôts de SPB en échange de ses actifs, ce qui en a fait le principal créancier de cinq des caisses d'épargne. Celles-ci ont ensuite entamé avec l'État, la Banque centrale et les autres créanciers des négociations portant sur la restructuration financière qui ont abouti au début de 2011 pour toutes ces banques sauf Byr. De nouvelles sociétés financières (Byr hf. et SpKef) ont été créées pour reprendre les activités des caisses d'épargne Byr et Keflavík ; des accords ont été conclus pour dédommager les créanciers des anciennes caisses de la valeur des actifs nets transférés aux nouvelles. L'État a pris une forte participation dans les établissements restructurés, et SpKef sparisjóður a été repris par Landsbankinn, établissement à capitaux publics majoritaires (tableau 1.3). De nouvelles restructurations opérationnelles des caisses d'épargne sont à prévoir. Toutes les caisses d'épargne restructurées respectent le ratio minimum de fonds propres fixé par la FME. Au total, le nombre de caisses, qui était de 20 en 2008, a diminué de moitié.

Tableau 1.3. **L'État est un actionnaire important de nombreuses institutions financières**

Fin 2010	Participation publique %	Capitaux publics milliards ISK	Prêts subordonnés milliards ISK
Banques commerciales			
Arion banki	13.0	9.9	29.5
Landsbankinn	81.3	122.0	–
Íslandsbanki	5.0	3.3	25.0
Caisses d'épargne			
Sparisjóður Bolungarvík	90.9	–	–
Sparisjóður Svarfdæla	90.0	–	–
Sparisjóður Norðfjarðar	49.5	–	–
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis	87.8	–	–
Sparisjóður Vestmanneyja	55.3	–	–
SpKef sparisjóður	81.3	–	–

Source : Autorité de surveillance financière.

Recapitalisation de la Caisse de crédit au logement

La Caisse de crédit au logement (CCL), dotée du statut d'agence publique indépendante, est le principal intervenant sur le marché du crédit immobilier (avec une part de quelque 50 %) ; après avoir subi aussi des pertes substantielles sur son portefeuille de prêts, il a dû être recapitalisé (encadré 1.1). L'État y a récemment injecté des fonds (représentant 2.1 % du PIB) pour couvrir ses pertes, et une nouvelle injection de capital pourrait s'avérer nécessaire cette année.

Encadré 1.1. La caisse de crédit au logement

La Caisse de crédit au logement (CCL) a été créée en 1999 ; elle a repris tous les actifs et engagements de la Commission nationale du logement qui l'avait précédée. Dans le cadre des politiques publiques, la CCL a pour mandat de promouvoir la sécurité d'occupation et l'égalité d'accès à des logements de prix abordable en accordant des prêts aux particuliers (pour l'acquisition de logements privés ou la réparation de logements anciens) et aux collectivités locales, aux entreprises et aux organisations non gouvernementales (pour la construction ou l'acquisition de logements locatifs). Elle n'est pas financée directement par l'État, mais par le rendement de ses propres actions, par des émissions obligataires et par les commissions reçues de ses clients.

La CCL bénéficie d'un certain nombre d'avantages exclusifs liés aux politiques publiques. Premièrement, l'État garantit le remboursement des obligations CCL. Deuxièmement, la CCL est exemptée des impôts sur les sociétés et sur la propriété ainsi que de la législation ordinaire sur les faillites. Troisièmement, la CCL n'est tenue de respecter qu'un ratio de fonds propres réduit (4 % pour les fonds propres de base).

Les difficultés croissantes rencontrées par de nombreux ménages pour rembourser leurs emprunts hypothécaires depuis la crise financière ont nécessité une restructuration massive des dettes qui a érodé les fonds propres de la CCL. Compte tenu des annulations de dettes résultant de l'accord de décembre 2010 entre le gouvernement et les principaux fournisseurs de crédits hypothécaires en vue de ramener la valeur de certaines créances hypothécaires à 110 % de la valeur du bien sous-jacent, le montant des créances douteuses a bondi de 3.4 milliards ISK (0.4 % du portefeuille de prêts de la CCL) en 2009 à 38.8 milliards ISK (5.2 % du portefeuille de prêts) en 2010.

Pour faire en sorte que la CCL reste solvable, fin 2010 le gouvernement a procédé à une injection de capital de 33 milliards ISK (2.1 % du PIB de 2010). L'Autorité de surveillance européenne a récemment approuvé cette aide d'État à titre temporaire, sous réserve que les autorités islandaise soumettent un plan de restructuration détaillé de la CCL avant fin septembre 2010.

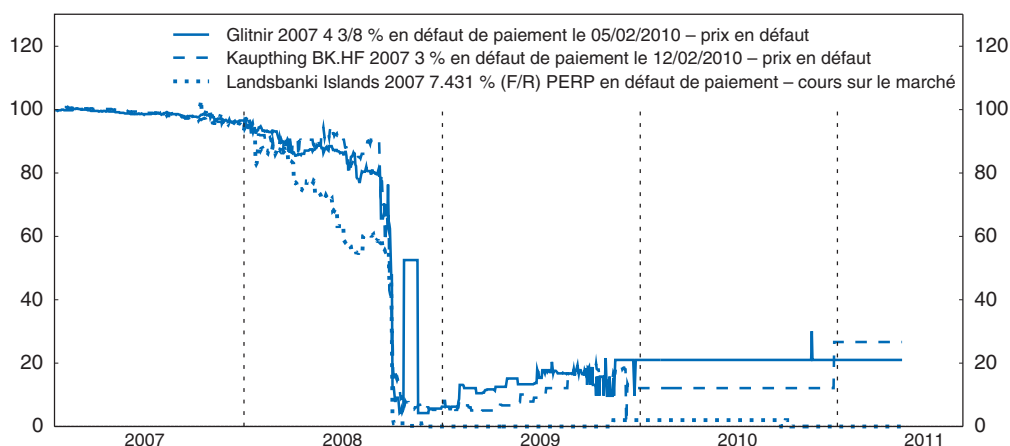
Le mandat confié à la CCL dans le cadre des politiques publiques – promouvoir la sécurité d'occupation et l'égalité d'accès à des logements abordables – pourrait être rempli plus efficacement par un ciblage plus étroit de l'aide au logement sur les ménages à faible revenu. Ce sont ces derniers qui courent le plus de risques de ne pouvoir accéder à un logement abordable. Étendre aux autres ménages l'aide au titre des coûts du logement ne contribue pas à promouvoir cet objectif de politique publique, car cela accroît la valeur des biens immobiliers, de sorte qu'il devient plus difficile de garantir l'accès des ménages modestes à un logement abordable. Au demeurant, cette aide ne devrait pas être dispensée par des mesures qui donnent à la CCL des avantages concurrentiels liés aux politiques

publiques, étant donné que ces dispositions faussent la répartition des ressources entre les institutions financières en offrant à la CCL une part de marché que détiendraient sans cela des institutions plus efficaces, et exposent aussi le contribuable à des risques de pertes qui se sont concrétisés ces dernières années. Il serait plus efficace de poursuivre les objectifs de politique publique actuellement assignés à la CCL en subventionnant tous les prêts destinés à fournir un logement aux ménages à faible revenu, quel que soit l'intermédiaire financier qui réalise l'opération, et en supprimant progressivement les avantages concurrentiels de la CCL liés aux politiques publiques. Il faudrait pour cela faire payer à la CCL la valeur de la garantie de prêt dont elle bénéficie pour toutes les nouvelles émissions d'obligations CCL ou supprimer les garanties sur les nouvelles obligations, soumettre la CCL au régime ordinaire des faillites et à l'impôt sur les sociétés et sur la propriété, porter son ratio de fonds propres au même niveau que celui des autres institutions financières et la soumettre à la réglementation et à la supervision prudentielle de l'Autorité de surveillance financière (FME).


En faisant supporter les pertes aux actionnaires des banques et aux créanciers dépourvus de garanties, on a limité le coût budgétaire de la crise et renforcé la discipline du marché

Les autorités islandaises se sont constamment tenues à une méthode consistant à faire d'abord supporter les pertes des banques en faillite aux actionnaires puis, une fois les fonds propres épuisés, à les imputer aux créanciers ordinaires. À chaque fois, les actionnaires ont tout perdu et les créanciers non privilégiés ont essuyé de lourdes pertes. Après la faillite des trois principales banques, le manque à gagner subi par les créanciers a été estimé à quelque 7 000 milliards ISK (environ 41 milliards EUR au taux de change de 1 EUR = 170 ISK en vigueur pendant la crise). Malgré une certaine amélioration dans deux des banques concernées (Glitnir et Kaupthing), ils ne sont censés recouvrer que 20 à 25 % du montant de leurs créances si l'on en juge par la cotation de certaines obligations des banques en cause¹ (graphique 1.1). Dans le cas de Landsbanki, ils sont susceptibles de ne rien récupérer, sous réserve d'une faible éventualité contraire si les dispositions de la loi d'urgence donnant rang de créanciers privilégiés aux déposants étaient finalement jugées inconstitutionnelles par les juridictions.

Graphique 1.1. Les créanciers ordinaires ont subi de lourdes pertes



Source : Datastream.

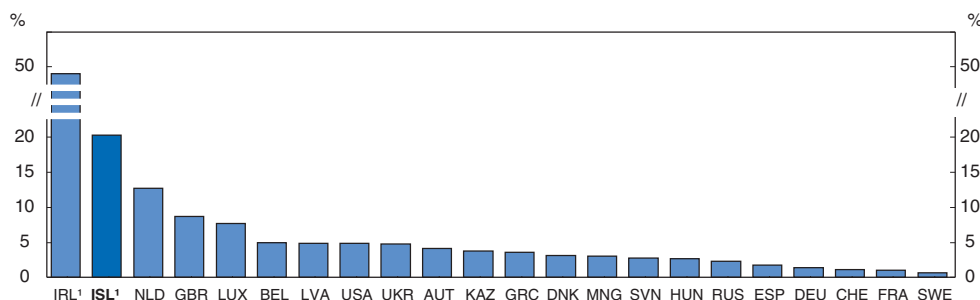
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445638>

Du fait de la démarche suivie, la recapitalisation des banques n'a entraîné qu'une faible augmentation (3.8 % du PIB) de l'endettement net de l'État. Celui-ci a injecté dans les nouvelles banques l'équivalent de 22 % du PIB, mais, sachant que les prêts figurant dans leurs portefeuilles avaient déjà été massivement décotés pour tenir compte des taux de recouvrement anticipés, il a acquis des actifs financiers (participations dans ces banques et obligations convertibles émises par elles) censés avoir une valeur simplement un peu plus basse ; au demeurant, comme on l'a indiqué plus haut, le montant des prêts détenus par les nouvelles banques a été réévalué de 10 % en 2010, ce qui indique que l'État pourrait en fin de compte récupérer tout l'argent qu'il a investi dans les banques. Si l'on y ajoute le coût de la recapitalisation de la CCL, les coûts budgétaires de la restructuration des établissements financiers s'élèvent à 5.9 % du PIB.

La crise bancaire a pourtant eu un coût direct pour les finances publiques. La charge principale a été supportée pendant les mois précédant la faillite des banques, au moment où la Banque centrale leur a consenti des crédits garantis par des sûretés de qualité douteuse (des créances sur d'autres banques islandaises), dans le cadre d'une stratégie qui apparaît rétrospectivement comme « un pari sur une résurrection » ; depuis lors, elle a durci les règles applicables aux garanties acceptées en contrepartie d'avances. Les pertes sur ces prêts et sur les titres de banques détenus par le Trésor ont représenté 13 % du PIB (dont 11.1 points sont attribuables aux pertes sur les prêts octroyés par la BCI). Il faut également prendre en compte le coût des garanties de prêts activées (1.5 % du PIB). Si l'on y ajoute les coûts de la restructuration des établissements financiers, à l'heure actuelle la charge budgétaire directe de la crise financière totalise 20 % du PIB, montant plus élevé que dans tout autre pays sauf l'Irlande (graphique 1.2). Ce coût pourrait augmenter de quelque 3 % du PIB si la Cour de l'Association européenne de libre-échange juge que l'État islandais était tenu de garantir le règlement des engagements du Fonds islandais de garantie des déposants et des investisseurs envers les déposants Icesave, en vertu de la directive européenne sur les systèmes de garantie des dépôts (encadré 1.2). Le coût budgétaire direct élevé de la récente crise financière en Irlande, où l'État a donné sa garantie à tous les créanciers des banques, s'explique par les fortes quantités d'argent frais public injectées dans les banques pour les maintenir en activité, transformant ainsi des engagements privés en engagements publics. Au début de 2011, on estime que le coût de la recapitalisation des banques irlandaises insolubles a atteint 45 % du PIB. C'est pourquoi les taux des instruments de couverture du risque de défaillance (crédit default swaps – CDS) sur la dette publique irlandaise progressent nettement depuis un an pour s'élever à quelque 700 points de base, alors que, sur la dette publique islandaise, ils restent stables à quelque 250 points de base (graphique 1.3).

En faisant supporter les pertes aux actionnaires et aux créanciers ordinaires des banques en faillite, on a renforcé la discipline exercée par le marché. Il en résultera un système financier moins risqué que ceux dans lesquels le rendement d'une stratégie téméraire découle en partie du report des pertes sur l'État quand les choses tournent mal. Il est vrai que la dimension des banques islandaises n'a pas donné au gouvernement d'autre choix que les secourir ; mais, en faisant supporter les pertes aux créanciers, y compris pour les petites caisses d'épargne, on signale aux actionnaires et aux créanciers non privilégiés des banques que l'on fera sans doute de même à l'avenir, même si les principales banques commerciales sont de taille assez réduite pour pouvoir être renflouées.

Graphique 1.2. **Coût budgétaire direct de la crise financière de 2007 à 2009**
En % du PIB nominal de 2009

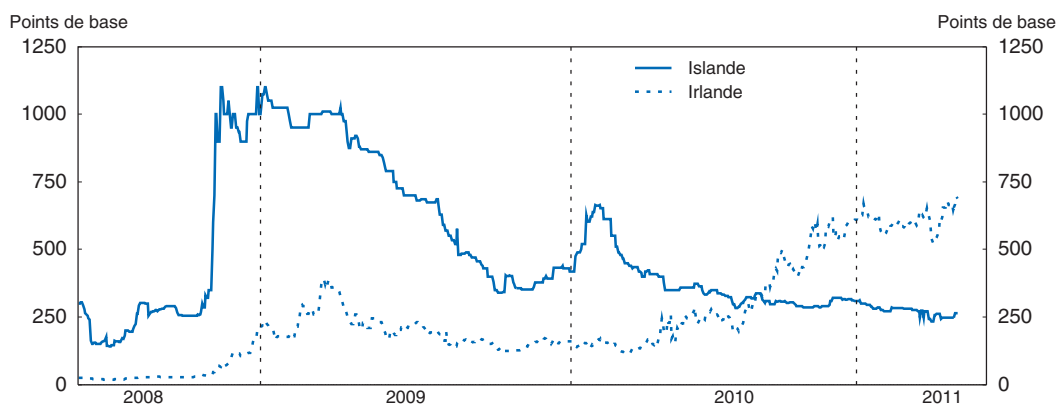


1. Estimations de l'OCDE jusqu'au début 2011 en pourcentage du PIB nominal de 2010. Pour l'Islande, les coûts budgétaires comprennent les pertes sur prêts aux banques défaillantes (12.9 % du PIB, dont 11.1 points de pourcentage imputables aux pertes sur les prêts octroyés par la BCI), les coûts nets de la recapitalisation des banques défaillantes (3.8 % du PIB), les coûts de la recapitalisation de la CCL (2.1 % du PIB) et le coût des garanties de prêt activées (1.5 % du PIB). Pour l'Irlande, il s'agit du coût estimé des recapitalisations bancaires.

Source : Laeven et Valencia (2010), Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly, document de travail du FMI WP/10/146 ; OCDE pour l'Islande et l'Irlande.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445657>

Graphique 1.3. **Les taux des contrats de couverture du risque de défaillance (CDS) sur la dette souveraine sont maintenant beaucoup plus bas en Islande qu'en Irlande¹**



1. Obligations non garanties de premier rang libellées en dollars à échéance de 5 ans.

Source : Datastream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445676>

Laisser les banques insolubles faire faillite au lieu de leur venir en aide présente aussi l'avantage d'accélérer la contraction nécessaire de leurs bilans. En Islande, les actifs des institutions de crédit sont passés d'un maximum de quelque 11 fois le PIB à environ 2½ fois actuellement, ce qui est proche des ratios habituellement observés dans les autres pays de l'OCDE, mais encore relativement élevé ; on a moins progressé dans la réduction des bilans en Irlande, où les banques insolubles ont été secourues, comme on l'a indiqué plus haut (graphique 1.4). Même ainsi, une nouvelle diminution des bilans des banques islandaises est probable, car le marché national n'offre pas assez de possibilités de prêts rentables pour justifier leur dimension actuelle ; en outre, il n'est pas évident qu'elles disposent d'un avantage comparatif leur permettant de se développer à l'étranger.

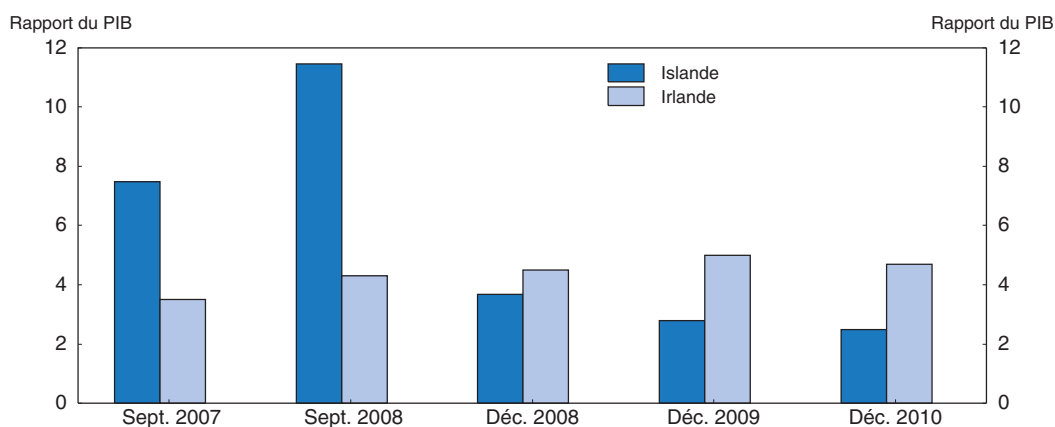
Le principal inconvénient de la démarche suivie est que le gouvernement risque de donner l'impression d'avoir enfreint le droit de propriété en modifiant, dans la loi

Encadré 1.2. **Le litige Icesave**

Le Fonds islandais de garantie des déposants et des investisseurs (Depositors' and Investors' Guarantee Fund – DIGF) n'a pu honorer ses engagements envers les déposants des banques islandaises lorsque celles-ci ont fait faillite, en octobre 2008. Afin d'éviter un défaut sur les engagements de garantie des dépôts dans leur pays, les gouvernements britannique et néerlandais ont versé des paiements de compensation aux déposants locaux auprès des succursales Icesave de la banque islandaise défailante Landsbanki, en lieu et place du DIGF, et en sont ainsi devenus les principaux actionnaires.

Le gouvernement a négocié deux accords pour rembourser aux gouvernements britannique et néerlandais ces paiements de compensation (majorés des intérêts), mais à chaque fois l'accord a été rejeté par référendum. Après le rejet du second accord en avril 2011, l'engagement du gouvernement islandais en vertu de la directive européenne sur les systèmes de garantie des dépôts sera très probablement déterminé par la Cour de l'association européenne de libre-échange (AELE). Cette procédure prendra sans doute 12 à 18 mois. Si le gouvernement islandais n'obtient pas gain de cause, les paiements de compensation, majorés des intérêts, dus aux gouvernements britannique et néerlandais pourraient alourdir la dette publique à raison de 3 % du PIB. Ce total modeste s'explique par le taux de recouvrement élevé attendu sur les actifs de Landsbanki (ceux-ci devraient couvrir environ 99 % des créances prioritaires).

Graphique 1.4. **La contraction des bilans des institutions de crédit est plus avancée en Islande qu'en Irlande**



Source : Banque centrale d'Islande et Banque centrale d'Irlande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445695>

d'urgence de 2008, la hiérarchie des créanciers à l'avantage des déposants et au détriment des autres. Comme on l'a noté auparavant, il était nécessaire de procéder de la sorte pour renflouer les déposants nationaux, et maintenir ainsi les services bancaires intérieurs, puisque l'État n'avait pas les moyens de le faire lui-même. Même si les actions judiciaires intentées pour contester ce changement aboutissent, ce qui est improbable, les investisseurs étrangers seront désormais plus réticents à opérer dans un pays qui a modifié rétroactivement la législation à leur désavantage. C'est d'autant plus vrai que le contrôle des mouvements de capitaux a aussi limité leur faculté de céder des actifs à leur convenance.

Des mesures sont prises pour accélérer la restructuration de la dette du secteur privé

Les institutions financières étant réorganisées, la principale condition d'un retour à la normalité en matière d'intermédiation financière est de restructurer les prêts non productifs (PNP) ou de faire jouer les garanties, si cela se traduit par de moindres pertes. On libérerait ainsi des ressources permettant aux intermédiaires de faire crédit à des emprunteurs ayant des projets potentiellement rentables, ce qui favoriserait la croissance. Du même coup, on purgerait les bilans des entreprises et des ménages de dettes qu'ils ne peuvent rembourser, et cet assainissement favoriserait de nouveaux investissements prometteurs. Mais une restructuration rapide se heurte à divers obstacles qui sont progressivement éliminés.

La restructuration des prêts non productifs (PNP) progresse lentement

La plupart des prêts non productifs figurent dans les bilans des trois plus grandes banques, qui demeurent les principaux intermédiaires financiers en Islande. Leur restructuration ou la mise en jeu des garanties prend du temps. À la fin de 2010, ils représentaient encore quelque 40 % de la valeur comptable du portefeuille de crédits des banques contre un maximum de 45 % à la fin de 2008 (tableau 1.4). Le caractère limité de ce recul, en dépit d'une hausse sensible de la proportion de prêts productifs après la restructuration, s'explique par un flux continu d'entrées dans la catégorie des PNP. Il y a surtout des difficultés pour les concours de montant élevé [ceux de 100 millions ISK (environ 660 000 EUR) ou plus] aux sociétés, qui représentent à peu près les deux tiers de la valeur comptabilisée des portefeuilles de crédit des banques, et aux ménages (graphique 1.5). Les concours de petit montant aux PME et aux ménages sont beaucoup moins affectés. Après la restructuration, la proportion des prêts aux entreprises et des prêts importants aux ménages qui se révèlent productifs reste faible.

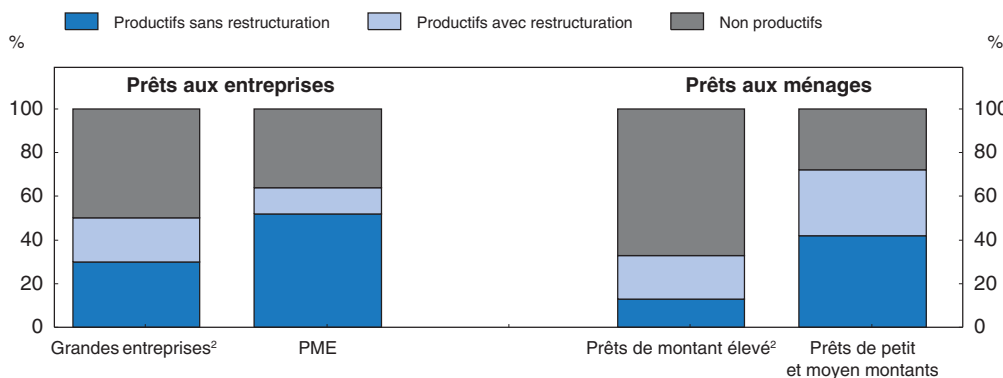
Tableau 1.4. **La réduction de la proportion des prêts non productifs (PNP) s'opère lentement¹**

	%		
Toutes catégories de prêts	31.12.2008	31.12.2009	31.08.2010
Prêts productifs sans restructuration		44	35
Prêts productifs après restructuration		14	26
Non remboursement depuis 90 jours ou remboursement improbable	45	42	39
Total		100	100

1. Trois plus grandes banques commerciales. Valeur comptable.

Source : Autorité de surveillance financière.

Comme on l'a indiqué antérieurement, la restructuration des PNP a été initialement freinée parce que les dirigeants des banques n'étaient ni mandatés pour y procéder, ni bien informés des moyens financiers disponibles à l'appui d'une dépréciation de créances avant la capitalisation des banques intervenue à la fin de 2009. Ensuite, l'arrêt de la Cour suprême de juin 2010 statuant que le crédit-bail automobile en monnaie locale indexé sur des devises était illégal a mis en doute la légalité de toutes les opérations de prêt de ce type ; le fondement juridique de la restructuration s'en est trouvé affaibli. Certes, un arrêt de la Cour, rendu en septembre 2010, sur les modalités de régularisation des crédits illégaux a clarifié le problème, mais sans mettre fin à l'incertitude à propos de la légalité de

Graphique 1.5. **Les prêts de montant élevé posent le plus de problèmes**Part de chaque catégorie de prêts dans le total en valeur comptable¹

1. Situation dans les trois grandes banques commerciales (à fin septembre 2010 pour les prêts aux sociétés et à fin avril 2010 pour les prêts aux ménages).

2. Les prêts d'un montant supérieur à 100 millions ISK (à peu près 660 000 EUR) sont définis comme importants.

Source : Banque centrale d'Islande ; FMI (2011), *Country Report No.11/16*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445714>

chaque crédit. La complexité de la restructuration de l'endettement des sociétés, domaine dans lequel on a décelé des fraudes substantielles, a aussi ralenti le processus et empêché de dégager des ressources pour les PME. Enfin, des pressions politiques se sont exercées afin de retarder la restructuration de la dette des ménages jusqu'à une amélioration du dispositif prévu à cette fin (cf. ci-dessous).

Outre ces raisons spécifiquement nationales, on retrouve en Islande les facteurs qui ont retardé la restructuration des dettes du secteur privé dans d'autres pays: les banques sont incitées à la différer dans l'espoir d'obtenir des taux de recouvrement supérieurs, les débiteurs ont intérêt à attendre pour bénéficier de réductions de dette plus importantes, des problèmes de coordination se posent entre les créanciers, les tribunaux sont débordés par la multiplication des affaires de faillite et la résistance sociale aux saisies d'actifs mis en garantie en fait une solution d'application coûteuse.

Le gouvernement a pris ou prévoit de prendre des dispositions pour accélérer la restructuration de la dette privée.

Pour inciter davantage les banques à restructurer ou à radier les PNP, l'Autorité de surveillance financière a fixé les ratios d'adéquation des fonds propres à des niveaux élevés. Comme on l'a dit plus haut, les banques ont beaucoup de marge pour restructurer sans réduire leurs fonds propres, car les prêts transférés des anciennes banques ne sont actuellement comptabilisés qu'à 50 % de leur valeur d'origine. Le gouvernement considère à juste titre qu'en amenant les banques à effacer la différence entre valeur comptable et valeur d'origine, laquelle est de toute façon peu susceptible d'être recouvrée, on contribuerait grandement à rendre plus gérable la dette du secteur privé. Les autorités pourraient inciter davantage les banques à renoncer à cette différence, ce qui entraînerait la restructuration des PNP, en leur demandant de dégager les capitaux correspondants.

Le gouvernement a légiféré pour atténuer l'incertitude sur l'extension de l'arrêt de la Cour suprême à propos du crédit-bail automobile en monnaie nationale, mais indexé sur des devises, aux autres opérations de prêt de même nature. La loi proclame l'illégalité de tous ces crédits aux ménages, les convertit en couronnes islandaises au taux de change en

vigueur lors de leur octroi et fixe le taux d'intérêt payable en monnaie nationale applicable à la dette restructurée à partir de la date du prêt. Il a été décidé de ne pas retenir un autre moyen de réduire l'incertitude, qui aurait consisté à adopter une loi restreignant la portée de l'arrêt de la Cour suprême au cas considéré, c'est-à-dire le crédit-bail automobile en monnaie nationale avec indexation sur des devises ; le gouvernement a estimé que cela aurait été inéquitable pour les ménages ayant contracté des emprunts similaires, mais non identiques. On s'attend à ce que cette conversion réduise l'endettement des ménages de 40 à 50 milliards ISK, ce qui représente 1 à 1.4 % des prêts et des financements d'actifs des institutions de crédit. L'incidence sur l'adéquation de leurs fonds propres est donc mineure. Toutefois, cela laisse entière l'incertitude à propos de l'application de l'arrêt de la Cour suprême aux prêts en monnaie nationale, mais avec indexation externe, accordés aux entreprises ; on aurait pu éviter cela en choisissant l'autre solution, consistant à interdire par voie législative l'extension du premier arrêt. Cette extension a eu lieu en juin 2011, la Cour suprême ayant jugé que les décisions de 2010 s'appliquaient également aux prêts aux entreprises. Des tests de résistance montrent que l'effet de la décision de la Cour suprême sur les ratios de fonds propres des banques commerciales est gérable. Ils indiquent aussi que les banques pourraient faire face, même si de futures décisions de justice élargissaient la portée de l'arrêt à tous les crédits possibles en monnaie nationale liés à des opérations en devises (FMI, 2010). Les conséquences pourraient être plus importantes sur les institutions de taille réduite, mais le système financier dans son ensemble ne serait pas menacé.

Suite aux conclusions du Groupe de travail d'experts mis en place pour évaluer les problèmes financiers des ménages (encadré 1.3) ainsi que le coût et l'efficacité de diverses mesures d'allègement de leurs dettes, le gouvernement et les grandes institutions de crédit ont annoncé en décembre 2010 un ensemble de dispositions visant à accélérer la restructuration. Les principaux éléments sont les suivants :

- mise en place d'une procédure de réduction des crédits immobiliers à 110 % de la valeur des actifs hypothéqués, dans la limite d'un plafond et à condition de remplir des critères de capacité de remboursement ; elle devrait se révéler utile aux ménages dont le logement vaut moins que le montant emprunté et qui éprouvent des difficultés à honorer leurs engagements ;
- amélioration du système d'allègement volontaire de la dette pour abaisser le montant des crédits immobiliers à 100 % de la valeur de la garantie, en fonction de la capacité de remboursement, de façon à faciliter l'obtention de prêts par les ménages à bas revenu ;
- maintien en 2009 et en 2010 de l'allègement fiscal supplémentaire au titre des intérêts d'emprunts immobiliers, mais avec une progressivité accrue (coût annuel estimé à 3 milliards ISK) et instauration d'une bonification d'intérêts temporaire pour les ménages dont le patrimoine net ne dépasse pas un certain seuil (coût estimé à 6 milliards pour chacune des deux prochaines années) ;
- création d'un forum pour aider les créanciers à résoudre leurs problèmes de coordination.

La bonification d'intérêts doit être financée par un prélèvement spécial sur les principales institutions de crédit, sous réserve d'adoption de la législation nécessaire. Les dépréciations de créances ne devraient pas peser sur les fonds propres des banques, car elles peuvent être financées par la différence entre la valeur nominale et la valeur comptable des prêts. Toutefois, si le prélèvement est appliqué, il diminuera les bénéfices du secteur bancaire de 10 % environ (FMI, 2011).

Encadré 1.3. De nombreux ménages sont en grande difficulté financière

Le Groupe de travail composé d'experts nommé par le gouvernement pour lui proposer des solutions aux problèmes d'endettement des ménages a conclu que nombre d'entre eux se trouvaient dans une situation financière très délicate (tableau 1.5). Il a constaté qu'une minorité notable accusait des retards de remboursement, qu'un quart de ceux ayant contracté des emprunts immobiliers peinaient à en assurer le service et que, pour 28 %, le montant à rembourser dépassait la valeur du logement. Les problèmes sont concentrés chez les ménages à bas revenu.

Tableau 1.5. Beaucoup de ménages sont en situation financière critique

	% de ménages	% de ménages avec emprunts immobiliers
Retards de remboursement supérieurs à 90 jours		
Banques commerciales		10
Caisse de crédit au logement		6½
Fonds de pension		4
Difficultés à assurer le service de l'emprunt	11-18	15-24
Emprunt supérieur à la valeur du logement	20	28
Conjonction des deux	6-9	8-12

Source : Rapport d'un groupe d'experts nommé par le Premier ministre pour évaluer les problèmes d'endettement des ménages, 2010.

Pour dissuader les ménages d'attendre une meilleure offre de restructuration de leurs dettes, le gouvernement et les principaux prêteurs ont déclaré que c'était la meilleure que l'on puisse espérer et donné aux intéressés jusqu'à la mi-2011 pour déposer une demande. Les créanciers se sont engagés à contacter tous ceux ayant des arriérés de remboursement avant le 1^{er} mai, afin de pouvoir leur proposer des solutions, notamment une restructuration le cas échéant. L'Office du médiateur des débiteurs, créé en août 2010 pour aider ceux bénéficiant de remises de dettes, développe l'information du public à propos des solutions disponibles ; ses moyens ont été renforcés pour faire face à une charge de travail accrue.

Les pouvoirs publics et les institutions financières ont également signé un accord non contraignant dans le but d'accélérer la restructuration de la dette des PME viables. Il prévoit de réduire leurs emprunts de façon à les ramener à la valeur actualisée nette (VAN) des flux de trésorerie correspondants, tels qu'ils sont estimés par l'institution concernée. Le prêteur apportera des fonds propres à la société pendant un maximum de trois ans, puis ils seront convertis en un crédit ; il contrôlera au cours de cette période de nombreux aspects de la gestion (comme le versement de dividendes et le mode de gouvernance). Afin de faciliter le processus, le gain résultant de la réduction de dette ne sera pas taxé et les arriérés d'impôts seront restructurés au même titre que les autres dettes. Toutes les PME seront examinées avant juillet 2011 et celles qui remplissent les conditions requises recevront une offre de restructuration conforme à l'accord. Le fait que le prêteur prenne une participation en échange de la réduction de dette limite l'intérêt du dispositif pour les PME qui peuvent rembourser.

Le gouvernement a aussi amendé la loi sur la faillite pour faciliter la conclusion de concordats, qui permettent à une majorité de financiers de s'accorder sur une diminution de toutes les créances sur la société en défaut de paiement, et pour faire passer de deux à trois ans la période de décharge des faillis. Les concordats allègent les coûts de coordination des créanciers et peuvent aboutir à une augmentation des taux de recouvrement en évitant une liquidation quand elle n'est pas dans l'intérêt des créanciers. Le raccourcissement de la période de décharge a pour but de permettre aux intéressés de se relancer plus rapidement. On considère ces deux mesures comme des moyens de faire passer le pouvoir de négociation des créanciers aux débiteurs et de trouver une solution rapide aux défaillances d'entreprises.

La restructuration des dettes s'est avérée particulièrement difficile pour les crédits immobiliers accordés par des fonds de pension, parce que leurs administrateurs ne sont pas habilités à prendre des décisions susceptibles de nuire aux adhérents. Il serait difficile d'éliminer cet obstacle à la restructuration actuellement nécessaire, mais les autorités pourraient faire en sorte que le problème ne se pose plus à l'avenir. Il serait possible d'y parvenir en n'autorisant pas les fonds de pension à accorder des crédits immobiliers à leurs adhérents. Toutefois, cette restriction ne devrait pas viser les prêts qui sont intégralement gagés par les propres actifs des adhérents au sein du fonds, et limités à un certain pourcentage de ces actifs, car une garantie directement accessible serait disponible à tout moment pour rembourser les prêts en cas d'incident de paiement. Si l'accès à ce type de prêts est maintenu, la constitution d'une épargne volontaire dans le cadre d'un fonds de pension gardera son intérêt en permettant aux adhérents de « s'emprunter à eux-mêmes », tout en évitant l'éventualité que les prêts entraînent des pertes pour le fonds.

Amélioration en cours de la réglementation et de la supervision prudentielles

La crise financière a révélé les graves insuffisances de la réglementation et de la supervision microprudentielles en Islande (les faits cités ci-dessous sont tirés du rapport de la Commission parlementaire spéciale chargée d'enquêter sur les causes de la chute du système bancaire national, 2010):

- Rien n'a été fait pour limiter la croissance effrénée des banques (progression des prêts de 50 % par an en moyenne de 2004 jusqu'à leur effondrement). Elle a excédé leurs propres capacités de gestion et celles du régulateur financier (la FME).
- Les principaux actionnaires de toutes les grandes banques obtenaient beaucoup trop facilement des crédits, apparemment à qualité. Les engagements des banques vis-à-vis de leurs actionnaires, de parties liées et des dirigeants représentaient au moins 70 % des capitaux propres de chacune d'entre elles. Ils empruntaient aussi aux autres banques des montants importants.
- Les fonds propres des banques étaient de qualité médiocre et n'offraient pas aux créanciers la protection souhaitée contre des pertes ; en effet, une proportion élevée des participations des principaux actionnaires avait été financée par des prêts des banques elles-mêmes et était garantie par ces participations. Les banques se livraient aussi à des financements réciproques de participations. Enfin, elles pratiquaient l'achat à terme de leurs propres actions (pour soutenir les cours). La base de capitaux propres était faible,

parce que vouée à s'évaporer lorsque les banques se trouveraient en difficulté, ce qui s'est effectivement produit. Au total, ces capitaux fragiles représentaient 70 % des fonds propres durs.

- Les banques recouraient trop aux financements de marché, qui sont en général moins stables que les dépôts de la clientèle et s'interrompent quand on s'inquiète de leur solvabilité.

La loi de 2010 sur les entreprises financières, qui applique nombre des recommandations formulées dans l'Étude 2009 de l'OCDE sur l'Islande (encadré 1.4), remédie à la plupart de ces déficiences. Elle :

- exige une amélioration de la gestion des risques et de la gouvernance dans les banques (avec notamment un durcissement des règles régissant la rémunération des dirigeants et des conditions à remplir pour être administrateur) ;
- réglemente plus strictement les engagements de montant élevé et les prêts à des parties liées (aux actionnaires, aux administrateurs ainsi qu'aux autres personnes et sociétés associées à la banque) ;
- renforce les exigences d'honorabilité des principaux actionnaires ;
- augmente les pouvoirs discrétionnaires de la FME;
- prévoit la création d'un registre spécial des grands emprunteurs ;
- restreint l'acceptation de parts dans les institutions financières en tant que garanties de prêts, cela afin de sauvegarder la qualité des fonds propres des banques ;
- renforce les obligations en matière d'audit.

Le problème du recours excessif au financement sur le marché monétaire a été résolu par la création des nouvelles banques, entièrement financées par des dépôts. La Banque centrale n'en a pas moins resserré les règles de liquidité qui leur sont imposées.

La crise a aussi montré que les régulateurs ne disposaient pas de l'autorité légale leur permettant d'intervenir précocement dans les opérations des institutions financières, afin de limiter le risque de faillite ou de redresser un établissement en déconfiture. Cette faiblesse était commune aux régulateurs de nombreux pays. En Islande, la loi d'urgence de 2008 a instauré des pouvoirs de réorganisation dans le but de traiter spécifiquement le problème du moment ; le régulateur a pris le contrôle des banques dans les jours qui ont suivi immédiatement l'adoption de ce texte. À l'instar de beaucoup d'autres pays européens, l'Islande doit maintenant légiférer sur une faculté d'intervention à caractère permanent. Selon un rapport de la Commission européenne (CE, 2009), un dispositif plus clair est nécessaire sur ce plan. La Banque des règlements internationaux a fait des suggestions sur les modalités de redressement d'institutions bancaires transfrontalières (BRI, 2010). Le gouvernement islandais conformera sa législation sur les pouvoirs d'intervention à ce qui sera décidé au niveau européen.

L'amélioration de la réglementation et de la supervision résultera aussi de l'adoption intégrale du cadre mis en place par Bâle III. De très longues périodes d'entrée en application sont prévues pour de nombreuses dispositions de Bâle III, comme le ratio d'endettement et le volant de fonds propres de conservation. Les autorités islandaises prévoient d'instaurer un ratio d'endettement et un volant de fonds propres de conservation avec un temps d'avance sur le calendrier international. L'adoption accélérée de définitions plus strictes des fonds propres et des obligations accrues en la matière résultant de Bâle III contribuera à restaurer la confiance dans le système bancaire islandais. Jusqu'au déclenchement de la crise, les

Encadré 1.4. Suivi des recommandations sur le secteur financier de l'Étude 2009 de l'OCDE sur l'Islande

Recommandations	Mesures prises et évaluation actuelle
Réformes destinées à limiter le coût budgétaire d'éventuelles crises bancaires futures	
Réexaminer et améliorer le système de garantie des dépôts, en s'inspirant fortement de l'évolution au sein de l'UE, pour éviter au contribuable de nouvelles charges importantes.	Le Parlement examine une loi réformant la garantie des dépôts selon les modalités envisagées dans l'UE. Elle sera plafonnée à 100 000 EUR et le dispositif sera mieux financé. Les cotisations seront ajustées en fonction des risques.
Renforcer le contrôle de la qualité des garanties données en contrepartie des avances de la Banque centrale d'Islande, pour faire en sorte que celle-ci, et donc le contribuable, ne se retrouvent jamais plus en possession de sûretés de peu de valeur en cas de faillites bancaires. Il conviendrait de subordonner à l'autorisation de l'État une augmentation substantielle du recours à ces avances, de nature à compromettre la solvabilité de la BCI.	On a mis en œuvre un contrôle plus strict des garanties acceptées en contrepartie d'avances de la BCI.
Réformes visant à rétablir un fonctionnement harmonieux du système bancaire	
Loger les créances douteuses dans une société de gestion d'actifs pour atténuer les doutes à propos de la solidité des bilans bancaires découlant de l'impossibilité de connaître le degré final de dépréciation nécessaire.	Cela n'a pas été fait, car il ne serait pas resté assez d'actifs dans les nouvelles banques pour couvrir les dépôts. Les prêts inscrits au bilan de ces banques ont été réévalués depuis leur réorganisation à la fin de 2009.
Rationaliser les banques pour les rendre rentables. Cela exigera probablement d'en diminuer la taille et de les fusionner (à condition de ne pas compromettre la concurrence sur les services bancaires).	La rationalisation des trois principales banques n'a pas eu lieu. Mais elle a été très importante dans le secteur (bien plus réduit) des caisses d'épargne.
Le gouvernement ne devrait pas demander aux banques de résoudre leur problème à court terme de déséquilibre entre avoirs et engagements en devises, avec le rendement négatif qui en résulte, en obligeant les clients à substituer à leurs emprunts en devises des emprunts en couronnes lorsque cela les met en position de change. Sachant que la valeur réelle de la couronne est sans doute bien inférieure à sa valeur d'équilibre, cette exposition au risque de change pourrait bien finir par coûter cher aux exportateurs.	Il n'est pas demandé aux clients des banques de remplacer leurs emprunts en devises par des emprunts en couronnes lorsque cela les mettrait en position de change.
Réformes destinées à renforcer la réglementation et la supervision prudentielles	
Afin de prévenir la réapparition de risques systémiques, les responsables du contrôle macroprudentiel doivent pouvoir obtenir en temps utile les informations nécessaires et disposer des moyens juridiques de discipliner le comportement des banques. Pour que cette réforme soit efficace, il pourrait être nécessaire de fusionner la BCI, chargée du contrôle macroprudentiel, et l'Autorité de surveillance financière (FME), investie du contrôle microprudentiel ; ou bien on pourrait au moins les placer sous la même tutelle administrative, comme c'est envisagé.	Un accord de coopération entre la FME et la BCI a été signé en 2011. Il développe l'échange d'informations entre les deux agences et prévoit des réunions régulières pour mieux déceler les risques communs aux différentes institutions. Pour les limiter, la FME est habilitée à utiliser des instruments prudentiels. La FME et la BCI sont maintenant toutes deux placées sous la tutelle du ministère des Affaires économiques. Au vu de l'expérience internationale, le contrôle macroprudentiel pourrait être plus efficace si l'on fusionnait ces deux agences, de façon que la réglementation et la supervision financières entrent dans les attributions de la BCI.
À l'avenir, les responsables du contrôle ne devront plus laisser le système bancaire devenir si important et si complexe qu'ils ne puissent remplir efficacement leur mission.	Le système bancaire est devenu nettement plus petit et moins complexe. Les effectifs de la FME sont désormais bien supérieurs relativement à la dimension des banques.
Les responsables du contrôle devraient fixer des règles plus rigoureuses, puis les appliquer plus strictement, à l'égard des engagements importants, des prêts à des entités liées aux banques et en ce qui concerne la qualité des actionnaires ; ils devraient exercer leur jugement de façon discrétionnaire quand c'est nécessaire, comme le recommandait le rapport Jännäri (Jännäri, 2009).	Ces mesures figurent dans la loi de 2010 sur les entreprises financières.

banques islandaises avaient constamment des ratios de fonds propres élevés, ce qui laisse à penser qu'elles s'accommodaient bien de la complexité de la réglementation. En complétant par des règles simples, telles que le ratio d'endettement de Bâle III, les obligations plus nuancées de fonds propres pondérés par les risques, on pourrait aider les régulateurs à déceler les domaines posant problème et à mieux appréhender l'état général des banques islandaises. En outre, les autorités devraient continuer de considérer les règles de Bâle III comme un minimum et tenir compte de l'étroitesse du marché national, de sa concentration poussée et de son relatif manque de diversification. Ainsi, le fait que l'Islande soit une petite zone monétaire l'expose davantage à une fermeture soudaine des marchés de capitaux internationaux. C'est pourquoi les banques du pays devraient conserver par prudence davantage de liquidités que celles opérant dans des zones monétaires plus importantes. De même, si le système bancaire islandais reste surtout axé sur le marché intérieur, des obligations de fonds propres plus exigeantes peuvent réduire les risques inhérents à une diversification géographique limitée.

Renforcement prévu de la réglementation macroprudentielle

Pendant la période menant à la crise financière islandaise, les erreurs ont été en majorité de nature microprudentielle, mais l'absence de réaction à la forte corrélation des risques entre les trois grandes banques a beaucoup aggravé la situation. Il s'est agi d'un échec du contrôle macroprudentiel, lequel « porte sur la stabilité de l'ensemble du système en ayant pour but de limiter le risque systémique et les pertes éventuelles de production dues aux crises financières » (BCI, 2010). Plus précisément, la réglementation macroprudentielle n'a pas remédié à une faiblesse très répandue parmi les banques du pays : emprunter à l'extérieur pour financer les acquisitions d'actifs étrangers d'organismes de placement islandais très endettés les exposait à une dégradation des marchés internationaux. De plus, la BCI et la FME ne sont pas parvenues à empêcher le triplement des crédits bancaires à l'économie de 2004 à 2008.

Partout, l'emploi de la réglementation macroprudentielle en est encore à ses débuts. Mais des mesures ont été prises pour résoudre les problèmes apparus en Islande avant la crise financière. Dès son déclenchement, on a limité les garanties admises en contrepartie d'avances de la Banque centrale, ce qui a écarté l'éventualité de difficultés futures liées à des prêts croisés. En outre, la loi de 2010 sur les entreprises financières crée un registre des grands emprunteurs qui devrait permettre de mieux discerner les périodes où le système financier risque de trop dépendre de la solvabilité d'une poignée d'entités. L'accord de coopération conclu au début de 2011 entre la BCI et la FME développe l'échange d'informations entre ces deux agences et prévoit qu'elles se réunissent régulièrement pour évaluer l'apparition de risques (encadré 1.5.). Une circulation accrue de l'information devrait permettre de mieux percevoir les risques communs aux institutions. Lorsqu'ils seront décelés, on pourra utiliser pour les atténuer des instruments ciblés comme la limitation de l'offre de crédit aux secteurs les plus touchés (le logement par exemple) ou celle de la spéculation sur le change, en augmentant les réserves obligatoires au titre des positions nettes débitrices en devises. L'application des dispositions de Bâle III en matière de ratio de fonds propres anticycliques et de provisionnement prospectif peuvent constituer des moyens de réagir à une expansion du crédit à une échelle macroéconomique globale.

Maintenir la séparation entre un régulateur financier et la Banque centrale n'est peut-être pas la meilleure structure pour l'Islande. Comme il faut s'appuyer sur les politiques monétaire et réglementaire pour prévenir de futures crises, White (2011) estime qu'en règle

Encadré 1.5. **Accords de coopération entre la BCI et la FME**

Avant la signature en janvier 2011 d'une convention entre la BCI et la FME, leur collaboration était régie par un accord conclu en octobre 2006. Celui-ci prévoyait des réunions entre les présidents de ces deux entités, au moins tous les quatre mois, « pour évoquer la situation des marchés financiers et des sociétés qui y opèrent ainsi que pour échanger des informations ne faisant pas l'objet d'une communication régulière ». Outre ces réunions de haut niveau « les experts de la FME et de la Banque centrale en matière de risque systémique se rencontrent au moins tous les quatre mois. D'autres spécialistes...se réunissent selon une périodicité appropriée ». En outre, « la Banque centrale et la FME organisent des exercices d'urgence, en principe tous les deux ans ». Bien que l'accord organise une coopération entre les deux entités, « les parties contractantes doivent respecter leurs domaines de compétence respectifs » et l'un des objectifs poursuivis est de « réduire au minimum les doubles emplois dans les activités communes ».

L'accord conclu récemment entre la BCI et la FME reprend les grandes lignes du précédent, mais il est nettement plus précis et la collaboration revêt un caractère plus structuré. Comme auparavant, les présidents des deux entités doivent se rencontrer au moins trois fois par an, mais d'autres experts sont inclus explicitement dans les réunions, dont l'une est spécifiquement consacrée à « échanger des informations et à évoquer la coopération entre les deux institutions dans une perspective élargie ». Par ailleurs, les sujets à discuter pendant les deux autres réunions sont indiqués plus clairement. Ce sont : « la stabilité macroéconomique, l'évolution des marchés et leur incidence possible sur le système financier » ; « les facteurs de risque microprudentiel [comme]...les ratios de fonds propres, de liquidité, d'endettement et les positions en devises...les engagements de montant élevé et les prêts à des parties liées ». Des experts des deux institutions sont chargés de préparer ensemble les réunions. À l'organisation de rencontres entre les présidents de la FME et de la BCI s'ajoute la mise en place de groupes d'évaluation des risques de change, de financement, de règlement ainsi que des risques spéciaux micros et macros. L'accord répartit les catégories de risques entre les deux entités, dont chacune est tenue d'établir deux fois par an « un résumé de l'état des facteurs de risque qu'elles surveillent ». Comme auparavant, des exercices d'urgence doivent avoir lieu. On relève la suppression des passages mentionnant « le respect des domaines respectifs de compétence » et la réduction des doubles emplois.

générale « une seule agence (probablement la Banque centrale) devrait coordonner les divers instruments à la disposition des autorités quand elles tentent de contrecarrer le cycle du crédit ». Jännäri (2009) recommande précisément de fusionner la BCI et la FME ou au moins de leur imposer la même structure de gestion. Intégrer la FME à la BCI présenterait plusieurs avantages : cela garantirait un partage approprié des informations et créerait une institution unique qui pourrait être tenue pour responsable des erreurs commises (Blinder, 2010). Dans la période menant à la crise financière islandaise, tant la circulation de l'information que l'absence de responsabilité ont causé des difficultés (encadré 1.6). En outre, la fusion des agences pourrait être la méthode de prédilection pour des petits pays comme l'Islande où le capital humain est rare. La seule étude empirique examinant la performance de l'autorité réglementaire exercée par les Banques centrales au cours de la récession récente a fait le constat suivant : le gonflement des bilans basé sur des financements de marché a été moins prononcé dans les pays où la Banque centrale est le principal régulateur et dispose d'importants pouvoirs de contrôle et de réorganisation (Merrouche et Nier, 2010).

Encadré 1.6. La réglementation macroprudentielle avant la crise

Les règles de Bâle III prévoient d'utiliser le ratio d'adéquation des fonds propres dans le cadre du contrôle macroprudentiel. Cet instrument et d'autres mécanismes possibles de surveillance macroprudentielle, comme les ratios prêt/valeur, ressortissent traditionnellement de l'agence de réglementation financière. En revanche, l'autorité de contrôle ne privilégie généralement pas les aspects macroéconomiques. Cette situation est à l'origine de nombreux débats à propos de la meilleure structure institutionnelle de surveillance macroprudentielle.

Avant la crise financière, les questions macroprudentielles pouvaient être traitées dans le cadre de l'accord de coopération entre la BCI et la FME (encadré 1.5) ou dans celui, plus large, de l'instance consultative créée en 2006, composée de représentants des services du Premier ministre, du ministère des Finances, du ministère du Commerce (devenu ministère des Affaires économiques), de la FME et de la BCI. Toutefois, cette instance était « une plateforme destinée à l'échange d'informations et au dialogue », qui « ne prenait pas de décisions » (SIC, 2010, chapitre 2). La commission spéciale d'enquête (SIC) a relevé qu'elle n'avait pas été instaurée par une loi et qu'aucun texte ne prévoyait comment on devait lui communiquer les données confidentielles nécessaires. L'instance consultative ne disposait donc pas des informations lui permettant de bien remplir sa mission. La commission a aussi constaté une incertitude à propos de ses pouvoirs et responsabilités. Pendant l'enquête qui a suivi la crise financière, les différents membres de l'instance consultative « se sont mutuellement critiqués à propos de leurs obligations d'agir et personne n'a assumé de responsabilité ».

Pour superviser la politique macroprudentielle, la formule du conseil est utilisée en Norvège, et les États-Unis en ont récemment créé un (le Conseil de surveillance de la stabilité financière – FSOC). La composition du FSOC est à peu près similaire à celle de l'ancienne instance consultative islandaise (sous réserve de la multiplicité des agences de réglementation financière). Il y a une différence notable entre le modèle américain et l'ancien système islandais : le FSOC n'est pas seulement un organe consultatif, il se prononce aussi par vote sur des changements spécifiques de la politique macroprudentielle ; une autre différence réside dans le fait que la Réserve fédérale est le régulateur microprudentiel des établissements d'importance systémique. Les agences qui en sont membres sont ensuite chargées d'appliquer les mesures souhaitées. Enfin, le FSOC dispose en propre d'une petite unité de recherche.

Néanmoins, le regroupement des fonctions de supervision au sein de la BCI présente un inconvénient : il risque de faire naître un conflit d'intérêts entre la politique microprudentielle, qui pourrait exiger une baisse des taux d'intérêt pour protéger de la faillite les institutions en difficulté qu'elle régule, et la politique monétaire, qui pourrait souhaiter une hausse des taux pour réduire l'inflation (résultant par exemple d'une baisse du taux de change) (Pellerin, *et al.*, 2009). Par ailleurs, il n'est pas évident que certaines fonctions de la FME, telles que la réglementation de l'assurance, des titres et du recouvrement des dettes, aient de quelconques synergies une fois confiées à la BCI. D'un autre côté, les facteurs de la prochaine crise financière peuvent se trouver dans des domaines où l'on n'anticipe pas de problème, et peut-être dans l'un de ces trois secteurs. Aux États-Unis, par exemple, nombre des institutions les plus ébranlées, comme AIG et Lehman Brothers, opéraient à l'extérieur de la structure réglementaire normale. Que la réglementation de l'assurance, des valeurs mobilières et du recouvrement de dettes soit ou

non confiée à un régulateur systémique global, il faut absolument que le régulateur macroprudentiel puisse étendre sa compétence à toute entreprise financière susceptible d'avoir une importance systémique.

L'autorité macroprudentielle a aussi failli en ne parvenant pas à freiner le déséquilibre croissant entre les engagements nets à court terme en devises du système financier et les réserves de change dont disposait la BCI pour jouer le rôle de prêteur en dernier ressort au système bancaire. Ce déséquilibre n'a pas entraîné la crise, mais il a réduit la marge de manœuvre disponible après son déclenchement et la possibilité pour les banques de tenter de résoudre leurs problèmes. Selon une règle pragmatique (Guidotti-Greenspan), les réserves de change de la banque centrale devraient rester supérieures aux engagements extérieurs (nets) à court terme du système bancaire. En Islande, le pourcentage était tombé à un peu moins de 6 % à la mi-2008 contre plus de 100 % au début des années 90 (BCI, 2010b). Un montant aussi faible peut inciter à une attaque sur le système bancaire d'un pays à devise indépendante, car la banque centrale pourra difficilement fournir au système les liquidités en devises nécessaires. Il est apparu que cette règle empirique est un élément prédictif d'une crise de change (Matthiasson, 2008). Pour maintenir avant la crise le ratio réserves de change/exigibilités à court terme au-dessus de 100 % en Islande, il aurait fallu des réserves de change énormes par rapport à la taille du pays, réserves qui auraient été très coûteuses à financer. Ce ratio faible dénotait un système bancaire surdimensionné. Le problème est sans doute nettement moins grave aujourd'hui, sachant que la BCI a doublé ses réserves de change nettes et que le passif en devises du système bancaire a énormément diminué, ce dernier étant désormais plus petit et davantage centré sur le marché national.² Pour réduire le risque de futures crises de liquidité, au cas où les banques recommenceraient à développer leurs activités à l'étranger, la BCI devrait chercher à conserver des réserves suffisantes pour équilibrer la position débitrice nette en devises des banques.

La garantie complète des dépôts sera remplacée par une garantie limitée

Le passage à un système de garantie limitée pose des problèmes

Lors de la création des nouvelles banques, le gouvernement a annoncé qu'il garantissait la totalité des dépôts ordinaires afin de prévenir une vague de retraits. L'objectif a été atteint, mais une garantie générale entraîne de nombreuses distorsions. Tout d'abord, la concurrence entre les institutions financières est faussée si toutes n'en bénéficient pas. Cette situation a peut-être contribué à la chute des institutions financières non bancaires (les compagnies financières) en Islande. Ensuite, les épargnants ne font pas la différence entre les banques en fonction des risques qu'elles présentent, ce qui permet à celles qui en prennent le plus d'obtenir davantage de fonds. Cela ne les incite pas à remédier à leurs faiblesses et à maîtriser leurs risques. Pour se prémunir de ces distorsions de concurrence, on devra en définitive remplacer la garantie générale actuelle par un dispositif non subventionné et à couverture limitée. Il devra être conforme aux règles de l'UE.

Toutefois, pour mettre effectivement fin à la garantie générale, il faudra surmonter certaines difficultés. En premier lieu, même si la garantie générale est bel et bien supprimée, on pourra penser qu'elle subsiste de façon implicite. Il serait possible d'atténuer cette impression en établissant un mécanisme de réorganisation ordonnée des banques en grande difficulté (cf. ci-dessus) et un système de garantie des dépôts solidement financé à l'avance (cf. ci-dessous). En deuxième lieu, il est nécessaire de

convaincre que le système bancaire est sain avant de pouvoir passer à une garantie plus limitée des dépôts, d'autant que la levée du contrôle des mouvements de capitaux permettra aux déposants d'investir librement dans des banques étrangères.

On ne peut se contenter de remplacer la garantie complète des dépôts par un Fonds privé de garantie des déposants et des investisseurs (Depositors' and Investors' Guarantee Fund – DIGF) inchangé. Le futur fonds devra se conformer aux nouvelles règles de l'UE, qui substituent des plafonds de couverture aux montants minimums de dédommagement intégral et augmentent les financements préalables. Un projet de loi a déjà été déposé au Parlement pour réformer le fonds de garantie en ce sens. Il instaure une limitation de remboursement de 100 000 EUR par déposant et par institution financière, tout en supprimant le dédommagement intégral des dépôts dans la limite de 20 000 EUR anciennement en vigueur. En outre, le financement va être nettement augmenté. Comme l'a bien montré la crise, le fonds disposait de moyens bien inférieurs à ce que l'on attendait, comme ce fut le cas des dispositifs de garantie des dépôts d'autres pays où le système bancaire a connu des difficultés importantes³. Il y a à cela deux raisons: les cotisations ne suivaient pas la croissance des dépôts et on comptait sur les banques elles-mêmes pour combler l'insuffisance de moyens financiers⁴. Le projet de loi prévoit de relever le financement préalable à 1.5 % des dépôts couverts dans un délai de sept ans, comme le demande l'UE. L'objectif final est de le porter à 4 % des dépôts couverts, soit quatre fois le ratio de financement antérieur à la crise et deux fois celui en vigueur aux États-Unis, lequel correspond au montant approprié (2 %) dans ce pays, selon une analyse récente (FDIC, 2010). Le système financier islandais étant beaucoup plus concentré qu'aux États-Unis et que dans presque tous les autres pays de l'OCDE, il est judicieux de proposer un ratio de financement élevé. Pour l'atteindre, on calculera des primes, ajustées en fonction des risques, qui comporteraient un taux égal à 1 % des dépôts multiplié par un élément basé sur les risques (supérieur à 1). L'évolution vers des primes calculées en fonction des risques est légitime, car elle réduit les incitations à poursuivre des stratégies risquées qui sont inhérentes aux mécanismes de garantie des dépôts (ces primes atténuent l'aléa moral).

La législation proposée stipule aussi que l'État ne garantit pas les engagements du fonds, ce que ne disait pas explicitement l'ancienne loi. Si cette clause était adoptée, son application serait facilitée par la mise en place d'un mécanisme permanent de réorganisation ordonnée des banques en grande difficulté. Plus généralement, ces dispositifs constituent un important complément des systèmes de garantie des dépôts car ils permettent au régulateur d'intervenir dans les opérations des établissements financiers à un stade précoce, soit pour atténuer le risque de défaillance, soit pour régler le cas d'une institution en faillite, ce qui permet de réduire les paiements à prévoir au titre de la garantie des dépôts. De la sorte, les établissements financiers sont moins incités à profiter des mécanismes de garantie des dépôts pour adopter des stratégies plus risquées.

Conclusion

De coûteuses erreurs de politique publique ont été commises pendant la période menant à la crise, notamment en matière de réglementation et de supervision prudentielles, mais aussi en fournissant des liquidités aux principales banques contre des garanties douteuses pendant leurs derniers mois d'activité. En revanche, les autorités ont ensuite suivi à la lettre les méthodes permettant de minimiser les coûts qui résultent de la crise. On a vite compris l'importance du problème ; les institutions insolubles ont été fermées, les actionnaires ont tout perdu, les créanciers ordinaires ont supporté la plupart

des pertes restantes et de nouvelles institutions bien capitalisées ont été créées. Le gouvernement a également pris des mesures pour réduire les obstacles à la restructuration des prêts non productifs au secteur privé non financier, même si les progrès sont lents jusqu'à présent ; il faut en effet beaucoup de temps pour reconstruire les principales banques, tandis que la restructuration de la dette des entreprises, domaine dans lequel on a découvert des fraudes importantes, est complexe. On a largement remédié aux faiblesses de la réglementation et de la supervision prudentielles révélées par la crise, et de nouvelles réformes sont prévues pour les renforcer. En outre, les autorités sont entrain de réformer le Fonds de garantie des déposants et des investisseurs pour le rendre conforme aux nouvelles obligations de l'UE, ce qui améliorera la garantie offerte aux déposants et réduira l'incitation à prendre des risques (c'est-à-dire l'aléa moral) des institutions financières couvertes, même si cette réforme doit être complétée par la création d'une autorité statutaire chargée d'intervenir à un stade précoce dans les opérations des établissements financiers défaillants. Toutes ces évolutions laissent prévoir le retour à une intermédiation normale et à un endettement gérable du secteur privé non financier, fondements d'une croissance économique soutenue.

Notes

1. Mais il convient de faire remarquer que ces titres n'ont pas fait l'objet d'échanges importants en 2010.
2. Actuellement, on ne peut calculer le rapport entre les réserves de change et les engagements externes à court terme du système financier. On ne dispose plus de l'intégralité des comptes des banques depuis le quatrième trimestre 2008.
3. Les fonds disponibles *ex ante* pour faire face à une crise financière systémique, notamment ceux à la disposition des mécanismes d'assurance des dépôts en vigueur, se sont aussi avérés inadéquats dans ces pays de l'OCDE. Cette insuffisance de financement est évoquée dans Schich et Kim (2010).
4. L'article 6 de la loi sur le dispositif de garantie des dépôts (« Financial Services and Markets – Act n° 98/1999 on Deposit Guarantees and Investor-Compensation Scheme ») stipule que « les actifs totaux du compte de garantie des dépôts devront s'élever à un minimum de 1 % du montant moyen des dépôts garantis dans les banques commerciales et les caisses d'épargne pendant l'année précédente ». La base de calcul est relativement large, car l'Islande n'a utilisé aucune des exceptions permises par la législation de l'UE (comme l'exclusion des dépôts des communes). Mais la référence au « montant moyen des dépôts de l'année précédente » (en fait, la moyenne des valeurs en fin d'année des deux années précédentes) comme base de calcul des besoins de financement a eu pour conséquence que les apports de fonds ont eu tendance à prendre du retard sur l'évolution des dépôts, qui augmentaient rapidement. La loi prévoit aussi de procéder à un prélèvement spécial d'un maximum de 0.15 % des dépôts assurés si les fonds collectés deviennent inférieurs au minimum. Au cas où cela s'avérerait insuffisant, tous les adhérents devraient adresser une reconnaissance de dette pour combler le manque à gagner. Ces reconnaissances de dette existent apparemment, mais elles ne semblent guère crédibles de la part d'au moins certains adhérents au fonds.

Bibliographie

- Banque centrale d'Islande (BCI) (2010), « The macroprudential approach to financial stability », *Financial Stability*, vol. 6, juin.
- BCI (2010b), « Monetary policy in Iceland after capital controls: report from the Central Bank of Iceland to the Minister of Economic Affairs », Report n° 4, décembre.
- Banque des règlements internationaux (BRI) (2010), « Report and recommendations of the cross-border bank resolution group », mars (www.bis.org/publ/bcbs169.pdf).
- Blinder, A. (2010), « How Central Should the Central Bank Be? » *Journal of Economic Literature*, vol. 48, No. 1, pp. 123-133.

- Commission des Communautés européennes (2009), « EU Framework for Cross-border Crisis Management in the Banking Sector », The Library of Congress http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/091020_impact_en.pdf.
- FDIC (2010), « Assessment Dividends, Assessment Rates and Designated Reserve Ratio », 27 octobre, www.federalregister.gov/articles/2010/10/27/2010-27036/assessment-dividends-assessment-rates-and-designated-reserve-ratio#p-33.
- FMI (2010), *IMF Country Report* n° 10/305.
- FMI (2011), *IMF Country Report* n° 11/16.
- Jännäri, K. (2009), « Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: past, present and future », 30 mars.
- Matthiasson, T. (2008), « Spinning out of control, Iceland in crisis » *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 34, Article 3 www.nopecjournal.org/NOPEC_2008_a03.pdf
- Merrouche, O. et E. W. Nier (2010), « What Caused the Global Financial Crisis – Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999 – 2007 » *IMF Working Papers*, n 10/26 , pp. 1-63, décembre.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Islande 2009*, OCDE, Paris.
- Pellerin, S., J. Walter et P. Wescott (2009), « The Consolidation of Financial Regulation: Pros, Cons, and Implications for the United States », *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, vol. 95, n° 2, Spring, pp. 121-160.
- Schich, S. et B. Kim (2010), « Systemic Financial Crises: How to Fund Resolution », *OECD Financial Market Trends*, vol. 2, 2010.
- SIC (2010), « Report of the Special Investigation Commission » remis à l'Althingi le 12 avril, sic.althingi.is.
- Sigfússon, S. (2010), « Rising from the Ruins 1 », *Speeches and articles | Minister | Ministry of Finance*.
- White, W. (2011), « The Continuing Crisis: Causes, Policy Responses and the Need for Structural Reforms », discours liminaire lors de la publication de l'Étude 2011 de l'OCDE sur la Slovaquie, Brdo pri Kranju, 18 février 2011.

Chapitre 2

Assurer la viabilité des finances publiques

L'Islande a bien progressé vers la restauration de la viabilité budgétaire, compromise par les suites de la crise financière, mais beaucoup reste à faire. Les objectifs d'assainissement exigeants fixés avec le FMI, dans le cadre de l'accord de confirmation, sont respectés jusqu'à présent et le budget de 2011 s'y conforme. Comme une partie du programme a été appliquée à l'avance en 2010-11, les perspectives de réalisation des autres objectifs jusqu'à l'échéance de 2013 sont bonnes. Pour s'assurer que la politique budgétaire reste sur la voie de la viabilité, le redressement devra se poursuivre bien au-delà de la durée de l'accord de confirmation avec le FMI. C'est pourquoi le gouvernement devrait accroître progressivement les excédents budgétaires après 2013. Dans l'hypothèse d'un excédent budgétaire des administrations publiques de 3 % du PIB à partir de 2015 et d'une croissance tendancielle du PIB nominal de 4 % par an, la dette brute des administrations publiques (hors engagements au titre des retraites des fonctionnaires) pourrait être ramenée au-dessous de 60 % du PIB vers 2020. Toutefois, il serait sans doute prudent de se ménager une plus grande marge de manœuvre budgétaire en prolongeant la politique de réduction de la dette publique. Certes, le gouvernement a lancé diverses réformes afin d'augmenter les chances de concrétisation des projets d'assainissement, mais il aurait intérêt à adopter une règle de solde budgétaire à moyen terme qui corresponde à la réduction recherchée de la dette.

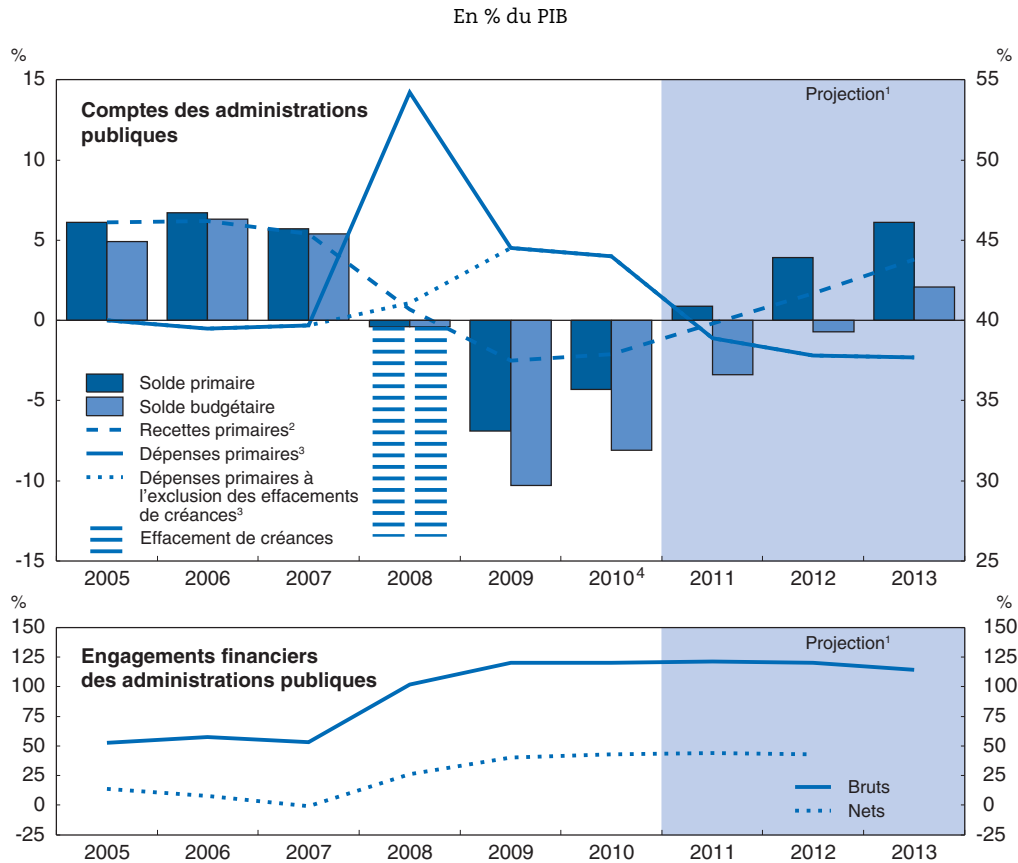
La crise financière a sévèrement ébranlé les finances publiques islandaises. Du jour au lendemain, le pays s'est trouvé confronté à de lourds déficits et à une envolée de la dette publique causés surtout par une profonde récession. Le gouvernement a été contraint de lancer un vaste plan de redressement pour replacer les comptes publics sur une trajectoire soutenable. Le programme convenu avec le FMI à la fin de 2008 a permis d'améliorer sensiblement la situation sous-jacente, mais beaucoup reste à faire pour rétablir la crédibilité et la viabilité en ce domaine. Même si plusieurs réformes institutionnelles augmentent les chances de réalisation des projets d'assainissement, l'adoption de règles budgétaires serait une garantie supplémentaire. Ce chapitre présente les progrès réalisés en matière d'amélioration des finances publiques, certains risques pour la viabilité future ainsi que la façon dont on pourrait encore renforcer le cadre institutionnel de la gestion budgétaire.

Les finances publiques se sont beaucoup dégradées à la suite de la crise financière

Les excédents budgétaires successifs des années du boom économique ont brusquement pris fin en 2008. Sans tenir compte des importantes pertes ponctuelles résultant des avances de la Banque centrale d'Islande (BCI) aux banques en faillite, la dégradation du solde des administrations publiques a été de 5 points de PIB en 2008, puis de 10 points en 2009 (graphique 2.1). Tant la baisse des recettes, notamment de la fiscalité indirecte et de l'impôt sur le revenu, que la hausse des charges, en particulier au titre des intérêts de la dette et de l'indemnisation du chômage, en ont été responsables pendant ces deux années ; néanmoins, la contribution de l'augmentation des dépenses a été un peu supérieure à celle de la diminution des rentrées.


En incluant les effacements de créances intervenus en 2008, ces déficits ont ajouté 23.4 points de PIB à l'endettement net des administrations publiques de 2007 à 2009, ce qui représente un peu plus de la moitié de la hausse totale qui l'a porté à 40.1 % du PIB en 2009 (tableau 2.1). Le solde est imputable à des effets de réévaluation. Ils ont eu plus d'incidence sur les engagements que sur les avoirs, car les premiers sont plus sensibles que les seconds aux variations du taux de change (notamment la dette extérieure), lequel s'est beaucoup déprécié, et de l'inflation (notamment la dette indexée), qui s'est vivement accélérée par suite de cette dépréciation. La forte hausse des actifs financiers résultant des opérations du compte financier, raison pour laquelle la dette brute a plus augmenté que la dette nette, s'explique surtout par les prêts subordonnés consentis aux nouvelles banques et par les participations qui y ont été prises en 2009 lors de leur capitalisation (20 % du PIB environ). Il y a eu aussi une importante progression des dépôts auprès de la BCI, qui a fait augmenter ses réserves de change ; en effet, les fonds correspondant aux prêts officiels, autres que ceux en provenance du FMI et de la Norvège, accordés dans le cadre de l'accord de confirmation, ont été versés à la Banque centrale.

Graphique 2.1. Les finances publiques se redressent après une forte dégradation due à la crise financière



1. Prévisions du ministère des Affaires économiques (2011). Les projections relatives à la dette brute comprennent les engagements au titre des retraites des fonctionnaires (quelque 20 % du PIB).
2. Recettes totales moins revenus du patrimoine (échelle de droite).
3. Charges totales moins versements d'intérêts (échelle de droite).
4. Les dépenses primaires et les soldes budgétaires comprennent une dépense non récurrente de 1.5 % du PIB pour les garanties de prêt activées.

Source : Office statistique d'Islande ; ministère des Affaires économiques, programme économique 2011 de pré-adhésion ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445733>

De 2007 à 2009, le coût budgétaire direct de la crise financière – 17 % du PIB – qui est responsable de moins de la moitié de la hausse de l'endettement net des administrations publiques, est principalement imputable aux pertes occasionnées par les avances de la BCI aux banques (chapitre 1). Depuis, les coûts budgétaires directs de la récente crise financière ont augmenté du fait de la recapitalisation de la Caisse de crédit au logement (2.1 % du PIB) et de l'activation de garanties de prêts (1.5 % du PIB), d'où un coût total d'environ 20 % du PIB, plus élevé que dans tout autre pays à l'exception de l'Irlande (chapitre 1). De nouveaux coûts budgétaires directs (susceptibles d'avoisiner 3 % du PIB) sont à prévoir si la Cour de l'AELE juge que le gouvernement islandais est redevable de la dette non remboursée du Fonds islandais de garantie des déposants et des investisseurs envers les déposants Icesave.

Tableau 2.1. **Évolution des avoirs et des engagements financiers des administrations publiques de 2007 à 2009¹**
% du PIB

	2007	Opérations du compte financier	Effets de réévaluation	Ajustement stocks-flux ²	2009
	A	+ B	+ C	+ D	= E
Avoirs financiers	54.3	26.9	7.9	-9.0	80.1
<i>dont</i>					
Numéraire et dépôts	10.2	7.1	2.0	-1.7	17.6
Prêts	15.0	6.5	7.5	-2.5	26.5
Actions et participations	17.3	9.5	0.8	-2.9	24.7
Autres comptes créditeurs	11.9	3.7	-2.4	-2.0	11.2
Engagements financiers (dette brute)	53.3	50.2	25.4	-8.9	120.0
<i>dont</i>					
Titres financiers autres que des actions	9.6	31.6	2.2	-1.6	41.8
Emprunts internes	5.6	11.4	3.1	-0.9	19.2
Emprunts externes	13.3	3.7	12.3	-2.2	27.1
Réserves techniques d'assurance	20.5	0.3	7.9	-3.4	25.3
Autres comptes débiteurs	4.3	3.4	-0.4	-0.7	6.6
Avoirs financiers nets³	1.0	-23.4	-17.3	-0.2	-39.9

1. Les données sur les engagements financiers comprennent ceux au titre des retraites des fonctionnaires (quelque 20 % du PIB).

2. Effet de la croissance du PIB sur le ratio dette/PIB.

3. Un chiffre négatif indique une position débitrice nette positive.

Source : Office statistique d'Islande pour les données ; calculs de l'OCDE.

Le gouvernement applique un programme de redressement budgétaire exigeant dans le cadre de l'accord de confirmation avec le FMI

L'objectif de ce programme est de replacer les finances publiques de l'Islande sur une trajectoire soutenable. Jusqu'à ces derniers temps, il était prévu d'y parvenir en faisant progresser le solde primaire des administrations publiques de quelque 13 % du PIB de 2009 à 2013, de façon à dégager un excédent de 6 % du PIB en fin de période (tableau 2.2). L'amélioration devait être plus forte au début : elle représenterait environ 4 % du PIB en 2010 et en 2011 à l'exclusion du coût des garanties de prêts activées en 2010 (1.5 % du PIB). Le redressement du solde primaire jusqu'en 2011 résulte surtout de coupes dans les dépenses de l'administration centrale, alors que les améliorations ultérieures proviendront essentiellement d'une augmentation des recettes à partir de niveaux cycliquement faibles. Les collectivités locales sont censées maintenir une situation budgétaire stable en 2009-2011 et l'améliorer d'environ 0.5 % du PIB en 2012-2013. Le ministère des Finances réévalue actuellement les objectifs pour 2013 et l'ajustement requis des finances publiques en fonction de l'évolution des perspectives économiques et de l'hypothèse officielle d'un endettement plus bas que prévu. Le plan d'assainissement révisé prévoit pour 2013 des améliorations du solde primaire et du solde global plus modestes que dans le programme initial – le premier atteindrait au moins 3 % du PIB et le second serait légèrement excédentaire. La rapidité et l'ampleur de l'effort sont comparables à ce qu'avaient fait les autres pays nordiques après leurs crises financières des années 80 et 90 ; elles s'inspirent aussi de l'expérience acquise par l'Islande à l'occasion de l'assainissement (toutefois moindre) auquel elle avait elle-même procédé dans les années 90 (graphique 2.2).

Le gouvernement s'est efforcé de limiter les conséquences des mesures d'assainissement sur les ménages à bas revenu, notamment en subordonnant davantage

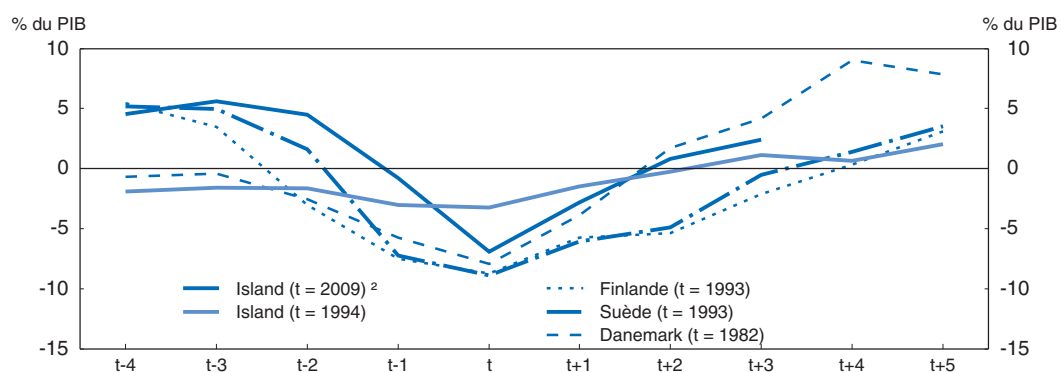
Tableau 2.2. **Programmation du budget des administrations publiques¹**
% du PIB

	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes primaires	37.5	39.7	39.8	41.7	43.8
<i>dont</i>					
Total des prélèvements fiscaux	30.8	31.8	31.1	31.9	32.5
Cotisations de sécurité sociale	3.1	4.2	4.0	4.0	4.1
Autres	3.7	3.7	4.7	5.8	7.1
Charges primaires	44.5	44.0	38.9	37.8	37.7
<i>dont</i>					
Rémunérations	15.0	14.6	13.0	12.1	11.8
Autres consommations collectives	12.5	12.3	9.9	9.1	8.7
Transferts sociaux	8.2	7.8	7.5	6.9	6.5
Subventions	1.9	1.8	1.6	1.5	1.4
Formation brute de capital fixe	3.5	2.6	2.3	2.4	2.5
Autres	3.4	4.8	4.6	5.8	6.8
Solde primaire	-6.9	-4.3	0.9	3.9	6.1
Solde net	-10.0	-7.8	-2.6	0.1	2.8

1. Ce plan, présenté par le ministère des Affaires économiques (2011), a été actualisé au moyen des données pour 2010 publiées depuis par l'Office national de statistique.

Source : Office statistique d'Islande pour 2009 et 2010, ministère des Affaires économiques pour les exercices suivants.


Graphique 2.2. **Le programme de redressement budgétaire est comparable à ceux adoptés dans d'autres pays nordiques à la suite de leurs crises financières¹**
Solde primaire des administrations publiques¹



1. À l'exclusion de l'effacement de créances (13.2 % du PIB) en 2008 et des garanties de prêt activées (1.5 % du PIB) en 2010.

2. Prévisions de l'OCDE (2011) pour 2011 (t + 2) et 2012 (t + 3).

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445752>

les droits à des conditions de ressources, en augmentant la progressivité de la fiscalité personnelle directe et en concentrant les baisses de rémunérations dans le secteur public sur les traitements les plus élevés. Parallèlement, on a dégagé une marge pour prolonger temporairement de trois à quatre ans la durée de versement des allocations de chômage (voir le chapitre 3).

Le redressement du solde primaire jusqu'en 2011 reflète les mesures d'assainissement cumulées prises au niveau de l'État central, qui sont un peu plus centrées sur les réductions de dépenses que sur les augmentations de recettes (tableau 2.3). De nouvelles mesures d'économie en matière d'administration publique et de supervision permettent

Tableau 2.3. **Mesures de redressement budgétaire de l'administration centrale**¹
Comptabilité sur la base des engagements, différence par rapport au niveau de référence de chaque année,
milliards ISK aux prix courants

	2009	2010	2011	Données cumulées
Recettes				
Impôts sur le revenu et sur les plus-values	10.8	3.9	7.2	21.9
Cotisations de sécurité sociale	6.0	18.4	1.1	25.5
TVA		4.0	0.3	4.3
Droits d'accise	6.5	5.5	0.8	12.8
Taxes sur l'environnement et les ressources		4.7	2.0	6.7
Impôt sur la fortune et droits de succession		3.5	2.7	6.2
Versements sur les plans de retraite personnels	5.3	-0.5	-0.9	3.9
Autres	0.4	4.2	0.0	4.6
Total	29.0	43.7	13.2	85.9
% du PIB	1.9	2.8	0.8	5.3
Dépenses				
Dépenses courantes	-15.3	-14.0	-11.4	-38.9
Transferts	-9.3	-15.9	-7.8	-30.0
Investissements et maintenance	-17.7	-13.9	-3.9	-31.1
Non-relèvement de salaires et de prestations	-5.5	-11.0	-5.0	-21.5
Total	-47.8	-54.8	-28.1	-121.4
% du PIB	-3.2	-3.6	-1.7	-7.5

1. Ces chiffres reflètent les mesures directes visant à lever de nouvelles recettes et à réduire les dépenses. Le redressement du solde budgétaire a été inférieur à ce qu'impliquaient les mesures parce que la crise a fait baisser les recettes et augmenter considérablement les dépenses.

Source : Ministère des Finances.

d'alléger les charges courantes. On diminue divers transferts en les subordonnant davantage à des conditions de ressources. Il est prévu que les investissements publics passent d'une moyenne de 1.9 % du PIB pendant les dix dernières années à 1.2 % en 2011, les coupes concernant surtout la construction de routes. Cette baisse ne se poursuivra pas, car le gouvernement a décidé de lancer, de 2011 à 2015, des projets d'infrastructures routières à haut rendement s'élevant à 36 milliards ISK (2.3 % du PIB), même si pour le moment le financement n'est acquis que pour le plus petit des trois projets en question. Mais ces projets ne devraient pas avoir d'incidence sur la viabilité à plus long terme des finances publiques, car ils seront financés par les usagers. On évite jusqu'en 2011 un relèvement des rémunérations et des prestations sociales en gelant les taux de salaire du secteur public ainsi que les montants de référence des principales catégories d'allocations et de subventions. À partir de 2012, les rémunérations des agents publics sont censées progresser de 2 % par an, tandis que les transferts augmenteraient parallèlement à l'inflation. La hausse des recettes provient surtout des cotisations de sécurité sociale, de l'impôt sur le revenu et des droits d'accise. Les cotisations ont été majorées de 1.65 point à la mi-2009 et d'un montant analogue au début de 2010 pour faire face à la montée rapide des charges d'indemnisation du chômage. Le produit de l'impôt sur le revenu augmente sous l'effet de réformes qui le rendent plus progressif, notamment le remplacement du précédent système forfaitaire par trois tranches ainsi que le net relèvement des taux d'imposition des revenus du capital et des bénéfices de sociétés¹. On a majoré les droits d'accise sur les carburants, l'alcool et le tabac, en partie pour compenser l'érosion en termes réels qui s'était produite du fait que ces prélèvements n'avaient pas été ajustés en fonction de l'inflation.

Les objectifs du programme de redressement pour 2009 et 2010 ont été atteints. Le déficit budgétaire primaire des administrations publiques a été contenu à 6.9 % du PIB en 2009 et ramené à 2.8 % du PIB (à l'exclusion du coût exceptionnel des garanties de prêts activées) en 2010. Le gonflement des recettes s'explique par la hausse des impôts et des cotisations sociales, tandis que les économies les plus importantes ont été réalisées sur les investissements, les rémunérations et les transferts sociaux.

Conformément à ce programme, le budget 2011 de l'État central est conçu de façon à dégager un excédent primaire proche de 1 % du PIB. Les mesures d'assainissement sont encore davantage axées sur les dépenses que sur les recettes. Les réductions de dépenses impliquent, comme auparavant, un gel des salaires et des prestations, quelques coupes sélectives dans des postes importants (construction de routes et prestations pour enfants à charge), des objectifs modulés de réduction des coûts d'exploitation et des subventions, ces objectifs étant plus rigoureux pour l'administration générale, la supervision et les services, et plus souples pour les services de protection sociale et l'assurance médicale. En matière de recettes, la principale disposition est un relèvement de l'imposition des revenus du capital ainsi que des taxes temporaires sur le patrimoine, les émissions de carbone, l'électricité et l'utilisation de l'eau chaude introduites en 2010. La taxe sur le carbone et celles qui frappent l'électricité et l'eau chaude devraient devenir permanentes parce qu'elles contribuent à une plus grande efficacité économique: la tarification des émissions de carbone est la pierre de touche d'une politique destinée à les réduire au moindre coût ; les taxes sur l'électricité et l'utilisation de l'eau chaude, assises sur des rentes de ressources naturelles, ne faussent pas les décisions économiques, contrairement à d'autres prélèvements. Par ailleurs, la taxe sur le carbone devrait passer d'un montant égal aux trois quarts du prix du carbone dans le Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) au prix intégral, dans le but de faire effectivement baisser les émissions en Islande, et cette taxe devrait être pérennisée, en même temps que les taxes sur la consommation d'électricité et d'eau chaude.

Les taux des swaps sur défaut de crédit (CDS) pour les titres de l'État islandais ont nettement diminué du fait de l'application par le gouvernement de son exigeant programme d'assainissement budgétaire, de quelque 1 000 points de base au plus fort de la crise financière à près de 250 points actuellement, ce qui est bien inférieur au niveau que l'on peut observer dans certains pays périphériques de la zone euro (voir le chapitre 1).

L'effort d'assainissement devra continuer pendant de nombreuses années pour que les finances publiques restent sur une trajectoire de viabilité

L'Islande devra poursuivre la remise en ordre de ses finances bien au-delà de l'échéance (2013) de l'accord de confirmation avec le FMI, afin de ramener la dette publique à un niveau qui ne présente plus un risque significatif de dérapage. Selon Ostry et al (2010), il est très probable qu'en 2015 le pays sera encore proche de la limite au-dessus de laquelle une spirale d'endettement se déclencherait si la réaction de la politique budgétaire aux variations de la dette publique suivait la tendance historique (l'amélioration du solde primaire ne suffirait pas à compenser le coût en terme de flux de la dette publique) (encadré 2.1). Le risque existe aussi que la charge courante de financement de la dette – c'est-à-dire l'écart entre taux d'intérêt et croissance économique – évolue moins favorablement à l'avenir, d'où une augmentation de l'effort nécessaire pour que la politique budgétaire reste viable. Cette charge, qui avait partout commencé à se réduire au milieu des années 90, a atteint de bas niveaux dans les

années 2000 (graphique 2.3). L'allègement a été particulièrement marqué en Islande, parce que les entrées de capitaux ont fait baisser durablement les taux d'intérêt dans un contexte de forte croissance. À l'avenir, les taux pourraient s'élever relativement à la croissance sous l'effet d'une hausse internationale des investissements, surtout dans les pays émergents, et d'un recul de la proportion de la population mondiale appartenant à la catégorie d'âge qui épargne beaucoup (Dobbs *et al.*, 2010). En outre, on peut s'attendre à un ralentissement de l'expansion au fur et à mesure que le vieillissement démographique freinera la progression de la population en âge de travailler. Au niveau du ratio dette brute des administrations publiques / PIB prévu par le ministère des Affaires économiques en 2013 (110 % du PIB, en incluant les engagements au titre des retraites des fonctionnaires qui en représentent 20 %), chaque hausse de 1 point de l'écart entre taux d'intérêt et taux de croissance fait augmenter de 1.1 point de PIB le solde primaire nécessaire à la stabilisation du ratio.

Pour assurer la viabilité de la gestion budgétaire, le gouvernement devrait accroître progressivement les excédents budgétaires après 2013. Dans l'hypothèse d'un excédent budgétaire des administrations publiques de 3 % du PIB à partir de 2015 et d'une croissance tendancielle du PIB nominal de 4 % par an, cette politique aurait pour effet de ramener la dette brute des administrations publiques de 87 % du PIB (hors engagements au titre des retraites des fonctionnaires) en 2015 à moins de 60 % du PIB vers 2020 ; ce rythme de réduction de la dette serait plus rapide que le minimum demandé, dans le cadre de la révision proposée du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), aux pays dont la dette brute dépasse 60 % du PIB (la dette doit diminuer à un taux moyen annuel d'au moins 1/20^e de la différence entre son montant et le seuil de 60 % du PIB pendant trois ans). La rapidité et l'amplitude de l'augmentation de la dette publique dans les pays connaissant une crise financière grave incitent à penser que ce niveau d'endettement pourrait ne pas laisser une marge de manœuvre suffisante pour faire face à de sérieuses difficultés. À l'évidence, il serait aujourd'hui beaucoup plus difficile à l'Islande de maintenir ses finances publiques sur une trajectoire viable si la dette avait été à ce niveau avant la crise, et non à 33 % du PIB (hors engagements au titre des retraites des fonctionnaires). On pourrait retrouver le niveau de dette publique antérieur à la crise en maintenant les excédents budgétaires à 3 % du PIB jusqu'en 2025.

Encadré 2.1. Le concept d'espace budgétaire

On définit l'espace budgétaire comme la différence entre le montant présent de la dette publique, exprimé en pourcentage du PIB, et celui au-delà duquel une spirale d'endettement se déclencherait si la réaction de politique économique à l'évolution de la dette devait suivre les tendances antérieures. En d'autres termes, une fois la limite dépassée, l'amélioration du solde primaire ne suffirait pas à compenser le coût de la dette publique en terme de flux ($dette/PIB \cdot (r-g)$), si elle était conforme aux ajustements opérés dans le passé. Pour calculer l'espace budgétaire, Ostry *et al.* (2010) estiment, pour 23 pays de l'OCDE, une fonction de réaction de la politique budgétaire dans une régression de panel où le ratio solde primaire des administrations publiques/ PIB est la variable de dépendance. La réaction du solde primaire varie selon les cas en fonction des effets fixes nationaux et des effets d'autres variables explicatives indépendantes. La fonction de réaction de la politique budgétaire ainsi que les estimations de l'écart entre taux d'intérêt et taux de croissance dans chaque pays servent ensuite à calculer la limite d'endettement en pourcentage du PIB, d'où l'on déduit le montant présent de la dette, exprimé en % du PIB, nécessaire au calcul de l'espace budgétaire.

Encadré 2.1. Le concept d'espace budgétaire (suite)

Afin de prendre en compte l'incertitude à propos des estimations de coefficients dans la régression de soldes primaires, les auteurs présentent les estimations de l'espace budgétaire (c'est-à-dire de la différence entre l'endettement prévu en 2015 et la limite) par la probabilité qu'un pays dispose encore d'un montant donné (0,50 ou 100 % du PIB) d'espace budgétaire (tableau 2.4). Elles montrent que la probabilité d'existence d'un espace budgétaire positif en Islande est seulement de 49 % ; cela signifie que ce pays est proche de la limite d'endettement, puisque, selon les auteurs, tel est le cas si la probabilité d'existence d'un espace budgétaire positif est inférieure à une fourchette de 80 à 90 %. Conclusion de ces auteurs : dans les pays proches de la limite, un redressement budgétaire appliqué au bon moment et allant au-delà de la réaction historique à l'évolution de la dette publique est nécessaire pour rester sur une trajectoire de viabilité et pour convaincre les marchés que la politique économique ne suit pas l'approche habituelle.

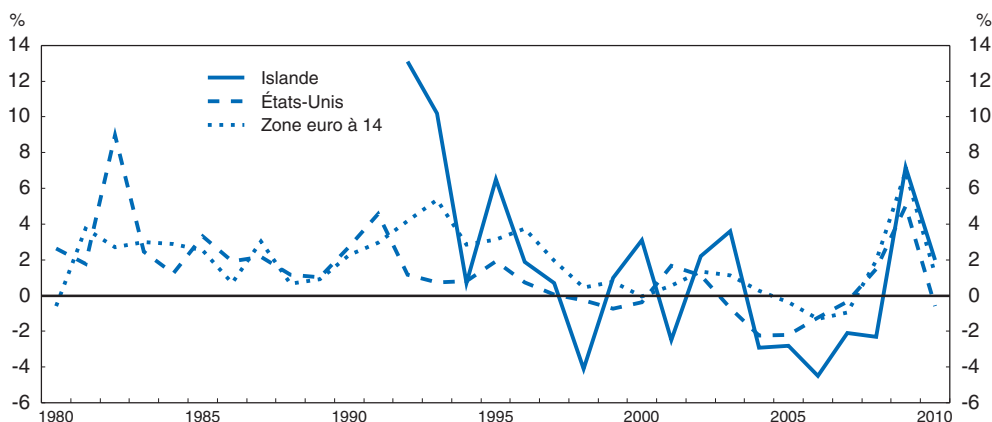
Tableau 2.4. Probabilité estimée d'existence d'un espace budgétaire donné¹
(en %)

	Pour mémoire		Probabilité d'un espace budgétaire donné		
	Écart prévu entre taux d'intérêt et de croissance ²	Dette brute des administrations publiques (à fin 2015) en % du PIB ³	Espace budgétaire > 0	Espace budgétaire > 50 (en % du PIB)	Espace budgétaire > 100
Australie	1.2	20.9	99.8	99.5	99.5
Autriche	0.8	77.3	97.9	97.8	75.1
Belgique	2.1	99.9	95.9	89.7	2.9
Canada	0.4	71.2	92.2	92.1	70.3
Danemark	0.1	49.8	100.0	100.0	100.0
Finlande	1.4	76.1	96.2	96.0	69.3
France	0.5	94.8	88.7	86.6	12.0
Allemagne	1.5	81.5	93.0	92.3	35.3
Grèce	2.2	158.6	6.3	0.1	0.1
Islande	4.1	86.6	49.1	44.0	5.8
Irlande	3.2	94.0	66.0	55.9	1.7
Israël	0.2	69.9	97.1	97.1	80.7
Italie	1.7	124.7	17.3	1.7	0.2
Japon	1.0	250.0	0.1	0.1	0.1
Corée	-2.3	26.2	100.0	100.0	100.0
Pays-Bas	0.6	77.4	99.3	99.2	83.1
Nouvelle-Zélande	2.5	36.1	93.3	93.0	92.1
Norvège	-0.7	53.6	100.0	100.0	100.0
Portugal	2.2	98.4	34.4	27.1	0.4
Espagne	2.6	94.4	69.9	61.0	1.6
Suède	-0.7	37.6	99.9	99.9	99.9
Royaume-Uni	1.3	90.6	78.1	75.9	8.9
États-Unis	1.6	109.7	71.8	52.2	1.2
<i>Médiane</i>	<i>1.3</i>	<i>81.5</i>	<i>93.0</i>	<i>92.1</i>	<i>35.3</i>
<i>Moyenne</i>	<i>1.2</i>	<i>86.1</i>	<i>75.9</i>	<i>72.2</i>	<i>45.2</i>

1. On définit l'espace budgétaire comme la différence entre le montant présent de la dette publique (tel qu'il figure dans les prévisions des *Perspectives de l'économie mondiale* pour la dette brute des administrations publiques en 2015 exprimée en % du PIB) et la limite (au-delà laquelle la dynamique d'endettement devient incontrôlable), en supposant que l'ajustement de la politique budgétaire à l'évolution de la dette publique soit le même que dans le passé. Selon les auteurs de cette analyse (Ostry et al., 2010), un pays est proche de sa limite estimée d'endettement public si la probabilité d'existence d'un espace budgétaire positif est inférieure à 80-90 %. Les cellules en rouge et en jaune indiquent les cas où la probabilité d'un montant minimum donné d'espace budgétaire est respectivement inférieure à 50 % ou comprise entre 50 et 85 %.
2. Écart entre taux de croissance économique et rendement des obligations d'État à long terme (moyenne 2010-2014) prévu par les *Perspectives de l'économie mondiale*.
3. Projections des *Perspectives de l'économie mondiale*.


Source : Ostry et al. (2010), « Fiscal Space », note des services du FMI.

Graphique 2.3. **Le coût du financement de la dette publique en termes de flux était tombé très bas avant la crise financière¹**



1. Le coût en termes de flux est l'écart entre le rendement des obligations d'État à long terme (r) et le taux de croissance économique (g).

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445771>

Le gouvernement a mis en œuvre des réformes institutionnelles pour renforcer la discipline budgétaire

Afin de renforcer les chances de réalisation des projets de redressement budgétaire, le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes institutionnelles. Tout d'abord, à partir du budget 2010, les projections des Perspectives à moyen terme (PMT – à horizon de quatre ans), qui doivent être établies en vertu de la loi de 1997 sur l'information en matière de finances publiques, sont devenues des objectifs pour la trajectoire d'ajustement du solde primaire et de l'enveloppe globale de dépenses, objectifs étayés par un engagement politique plus ferme du gouvernement. Ensuite, on a adopté une procédure d'autorisation du budget en deux étapes (budgétisation « descendante ») selon laquelle le ministre des Finances soumet au Parlement un rapport sur la politique budgétaire et ses objectifs, avec notamment une révision du plan d'assainissement, pour discussion sur le fond. Sur la base de ce rapport, le ministre des Finances présente au Parlement le projet de budget pour le prochain exercice, avec des dotations globales pour les ministères et les agences, puis donne son accord aux crédits affectés à chaque catégorie de projets. Le but poursuivi est d'associer le Parlement à la formulation des objectifs d'action à un stade précoce et de faire en sorte que tous les membres du Cabinet prennent la responsabilité de respecter les objectifs de dépenses du gouvernement et fixent des priorités. Enfin, le gouvernement soumet à des limites et surveillance de plus près les reports, tout en n'autorisant plus la consommation de crédits par anticipation. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour réduire l'affectation de recettes, cette pratique étant contraire à la gestion budgétaire par dotations en blocs. Il faudrait renforcer ces diverses réformes en demandant à chaque ministre de rendre compte au Parlement des résultats de son ministère.

L'organisation financière au niveau local, qui subissait assez peu de contraintes de la part de l'État central, est également réformée pour s'assurer qu'elle respecte le plan budgétaire national. Le projet de loi présenté au Parlement prévoit une règle de solde budgétaire moyen en glissement sur trois ans, ce qui oblige une collectivité locale à prendre des mesures correctrices si elle l'enfreint, et un plafonnement du rapport entre endettement et recettes fiscales (la dette ne peut dépasser 150 % des rentrées ordinaires).

Comme de nombreuses communes sont sensiblement plus endettées que ne le permettrait ce texte –sept d’entre elles ont des engagements (déduction faite de ceux des entreprises qu’elles possèdent) supérieurs à 250 % des recettes fiscales –, on leur accorde un délai assez long (jusqu’à dix ans) pour se conformer à la règle. L’État contrôlera très strictement celles qui seront les plus éloignées de l’objectif. Le projet de loi stipule aussi que les emprunts des communes ne sont pas garantis par l’État. Il faut se féliciter de ces réformes, car les pays qui appliquent des règles nationales ou supranationales parviennent souvent mieux à assainir leur situation budgétaire (Guichard *et al.*, 2007).

L’adoption de règles budgétaires contribuerait à pérenniser la rigueur nécessaire

À l’heure actuelle, la conduite de la politique budgétaire s’opère sous la contrainte de l’accord de confirmation avec le FMI. Quand il arrivera à son terme et que cette contrainte sera supprimée, la rigueur risque de s’interrompre. Pour prévenir ce risque, le gouvernement devrait adopter des règles, parce qu’elles soumettent en permanence la gestion budgétaire à des obligations prenant la forme de simples limites numériques appliquées aux agrégats concernés (Kopits et Symansky, 1998). La principale règle à adopter est un objectif de solde, en raison du lien direct qui existe entre cette variable et la viabilité budgétaire (FMI, 2009). L’objectif, nécessairement à moyen terme, devra correspondre à la réduction de la dette publique recherchée par le gouvernement. La règle compléterait les objectifs de dépenses et la fixation d’enveloppes globales de crédits qui caractérisent la nouvelle procédure de budgétisation à moyen terme évoquée plus haut.

Pour qu’une règle budgétaire concoure à la viabilité des finances publiques, le coût de sa violation doit être supérieur à l’avantage que l’on tire. Il ressort de données probantes que les règles dépourvues de mécanismes d’exécution efficaces réussissent généralement moins bien que celles qui en sont dotées, tout en étant plus susceptibles d’être abandonnées ou inversées (Debrun *et al.*, 2008). Sachant que l’on envisage rarement des sanctions (elles exigent la présence d’un tiers pour les faire effectivement respecter), les procédures officielles de mise en exécution d’une règle budgétaire doivent s’appuyer sur des mécanismes qui maximisent le coût de réputation et/ou exigent des mesures de correction (FMI, 2009). L’une des solutions envisageables serait l’adoption d’une législation de responsabilisation budgétaire du type de celles qui existent en Australie et en Nouvelle-Zélande (encadré 2.2).

Encadré 2.2. Législation de responsabilisation budgétaire

La législation de responsabilisation budgétaire en Australie et en Nouvelle-Zélande vise à améliorer les performances budgétaires en renforçant les incitations des gouvernements à mettre en œuvre des politiques budgétaires responsables. Ces lois exposent les principes d’une gestion budgétaire responsable. Les gouvernements peuvent s’en écarter temporairement mais doivent expliquer ces dérogations, indiquer l’approche retenue pour le retour aux principes et les délais à prévoir. Ces cadres contraignent les gouvernements à formuler une stratégie budgétaire et à l’évaluer au regard des principes d’une gestion budgétaire responsable. En outre, ils imposent des obligations de transparence qui permettent au public de juger si la gestion budgétaire est ou non responsable, de sorte que la réputation du gouvernement dans ce domaine se trouve engagée.

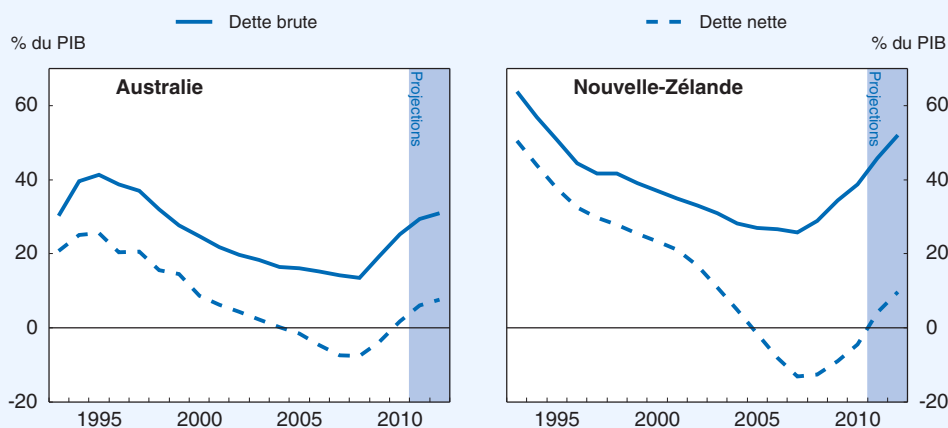
Encadré 2.2. Législation de responsabilisation budgétaire (suite)

Un principe de base de la législation de ces deux pays est que la gestion budgétaire devrait viser à maintenir l'endettement public à des niveaux prudents ou le ramener à ces niveaux si tel n'est pas le cas. La législation ne précise pas les niveaux prudents d'endettement, mais recense les facteurs à prendre en compte pour évaluer si les taux d'endettement se maintiennent ou redescendent à des niveaux prudents conformément à la stratégie budgétaire du gouvernement. En Australie, les niveaux d'endettement prudents évitent les risques financiers résultant d'une dette nette excessive, tandis qu'en Nouvelle-Zélande, les niveaux d'endettement prudents servent d'amortisseur contre des facteurs susceptibles d'entraîner à la hausse le niveau de la dette totale future. En Nouvelle-Zélande, la législation stipule que le gouvernement doit veiller à ce que les dépenses de fonctionnement totales dans chaque exercice soient inférieures aux recettes courantes du même exercice jusqu'à ce que des niveaux d'endettement prudents aient été atteints. Une fois atteints les niveaux prudents d'endettement total, le gouvernement doit faire en sorte que, en moyenne, sur une période de temps raisonnable, les dépenses de fonctionnement totales n'excèdent pas les recettes courantes totales.

Dans les deux pays, la législation exige que soient publiés différents rapports destinés à renforcer la transparence, permettant ainsi au public d'évaluer si la gestion budgétaire s'accorde ou non avec les principes de gestion budgétaire responsable. Ces rapports couvrent notamment la stratégie budgétaire, les prévisions budgétaires à court et moyen terme, les projections budgétaires à long terme (permettant d'évaluer les effets de la stratégie budgétaire sur les générations futures), les résultats budgétaires et les perspectives économiques et budgétaires lorsqu'une élection générale est en vue. En Australie, le gouvernement ou l'opposition (si le Premier ministre accepte de transmettre la requête) peut demander aux Secrétaires au Trésor et aux Finances d'établir une estimation, qui sera publiée, des coûts de chacune de ses mesures publiquement annoncées si une élection générale est décidée.

L'Australie comme la Nouvelle-Zélande ont réduit considérablement les niveaux de leur dette publique depuis que cette législation a été introduite (en Australie : Charter of Budget Honesty Act, 1998 ; en Nouvelle-Zélande : Fiscal Responsibility Act, 1994) (graphique 2.4). Le bas niveau d'endettement atteint en 2007 a placé ces pays dans une position favorable pour affronter la crise financière mondiale. Tous deux doivent maintenant rétablir les situations budgétaires robustes dont ils bénéficiaient avant la crise.

Graphique 2.4. La dette publique a diminué en Australie et en Nouvelle-Zélande depuis que la législation de responsabilisation budgétaire y a été introduite



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445790>

Note

1. Les taux d'imposition des revenus du capital et des bénéfices des sociétés ont été portés de 10 et 15 %, respectivement en 2009, à 20 % en 2011.

Bibliographie

- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals et M.S. Kumar (2008), « Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union », *Economic Policy*, avril 2008, pp. 299-362.
- Dobbs, R., S. Lund, C. Roxburgh, J. Manyika, A. Kim, A. Schreiner, R. Boin, R. Chopra, S. Jauch, H. Min Kim, M. McDonald et J. Piotrowski (2010), « Farewell to cheap capital? The implications of long-term shifts in global investment and saving », McKinsey Global Institute, décembre.
- FMI (2009), « Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », décembre, Washington.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Éditions de l'OCDE.
- Kopits, G. et S. Symanski (1998), « Fiscal Rules », *Occasional Paper 162*, FMI.
- Ministry of Economic Affairs (2011), « Pre-Accession Economic Programme 2011 », janvier 2011.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89, mai 2011.
- Ostry, J. D., A.R. Ghosh, J.I. Kim et M.S. Qureshi (2010), « Fiscal Space », *Staff Position Note*, FMI, septembre, Washington.

Chapitre 3

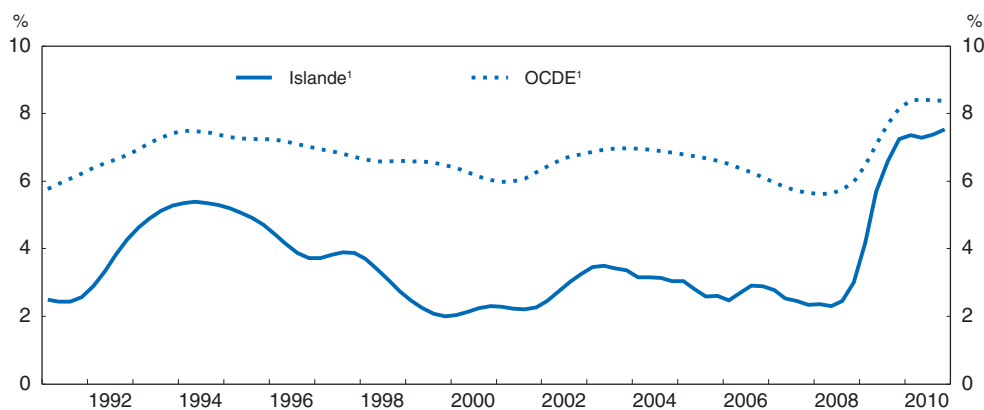
Le retour à l'emploi en Islande

Avant la récession, le marché du travail islandais était l'un des plus solides de la zone OCDE. Les taux d'activité étaient élevés et le chômage extrêmement faible (en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes), à la faveur d'une économie en croissance rapide, d'une fiscalité du travail relativement légère et d'une main-d'œuvre hautement flexible. Et même si la profonde récession des deux dernières années l'a sérieusement affecté, ses performances en termes de chômage se situent désormais autour de la moyenne OCDE. Le gouvernement islandais a accru les programmes ciblés sur les jeunes et les chômeurs de longue durée, deux catégories qui autrement auraient une forte probabilité de rester sans emploi. De surcroît, en dehors du secteur de la construction, durement touché, il ne semble guère y avoir eu de déplacement sectoriel de la demande de main-d'œuvre. Ces caractéristiques, conjuguées à la persistance d'une fiscalité favorable et d'une main-d'œuvre flexible, donnent à penser que le marché du travail islandais est bien placé pour redémarrer fortement dès que la croissance économique repartira. Néanmoins, des ajustements des politiques du marché du travail, par le biais d'une refonte des stages à l'intention des chômeurs pour mieux répondre aux besoins du marché du travail, d'un élargissement des programmes de formation en cours d'emploi et d'une révision de la structure d'indemnisation du chômage, réduiraient le risque d'aggravation du chômage structurel et favoriseraient le retour à l'emploi en Islande

Le marché du travail islandais continue de s'effondrer dans le sillage de la crise financière


La récession qui a frappé l'Islande entre 2008 et 2010 a porté un coup sérieux à la production et au marché du travail, l'emploi accusant une chute de 6 % entre le pic et le creux. Au lieu d'émigrer ou de sortir du marché du travail, la plupart des personnes ayant perdu leur emploi sont restées dans la population active, de sorte que le taux d'activité de l'Islande est resté supérieur de plus de 10 points à la moyenne OCDE. En conséquence, le chômage a fortement augmenté, passant de 2¼ pour cent en 2007 à 7½ pour cent en 2010, soit le plus haut niveau jamais enregistré dans le pays (graphique 3.1), tandis que le taux d'emploi (part de la population ayant un emploi) est tombé à son plus bas niveau depuis la fin des années 70, passant de 84 % de la population d'âge actif en 2007 à 78 % en 2010. Pour les autorités, le défi est désormais d'encourager le retour à l'emploi et d'éviter qu'un chômage conjoncturel ne devienne une caractéristique structurelle durable de l'économie islandaise.

Graphique 3.1. **En Islande, le chômage, traditionnellement très bas, a explosé dans le sillage de la crise financière**

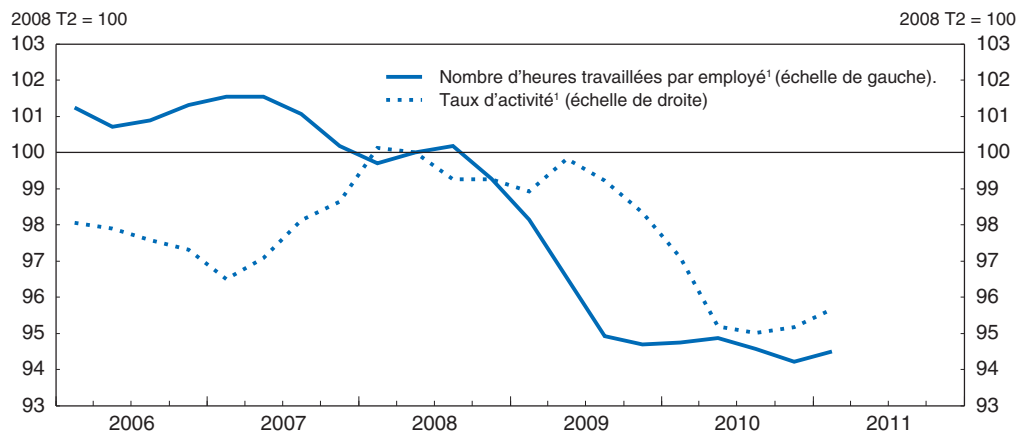


1. Moyenne mobile du taux de chômage sur 4 trimestres.

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


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445809>

La réinsertion des chômeurs dans l'emploi sera d'autant plus difficile que les horaires et la charge de travail des employés actuels ont diminué pour s'adapter au ralentissement de l'activité économique. La production par travailleur a chuté d'environ 5 % par rapport à son pic du début de 2008, ce qui peut indiquer une politique de rétention de main-d'œuvre pendant la récession. Une baisse du nombre d'heures par travailleur explique pour l'essentiel la baisse de production par travailleur (graphique 3.2), mais l'écart résiduel donne à penser que l'utilisation du temps travaillé est un peu moins productive. Les entreprises vont probablement accroître l'utilisation de ces employés moins productifs ou

Graphique 3.2. **Le nombre d'heures travaillées et le taux d'activité ont chuté**

1. Moyenne mobile sur 4 trimestres.

Source : Office statistique d'Islande; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445828>

travaillant à temps partiel avant d'en embaucher de nouveaux. En conséquence, il est probable que le redressement du marché du travail sera un peu plus lent que la reprise de la production. (OCDE 2010a, p. 77).

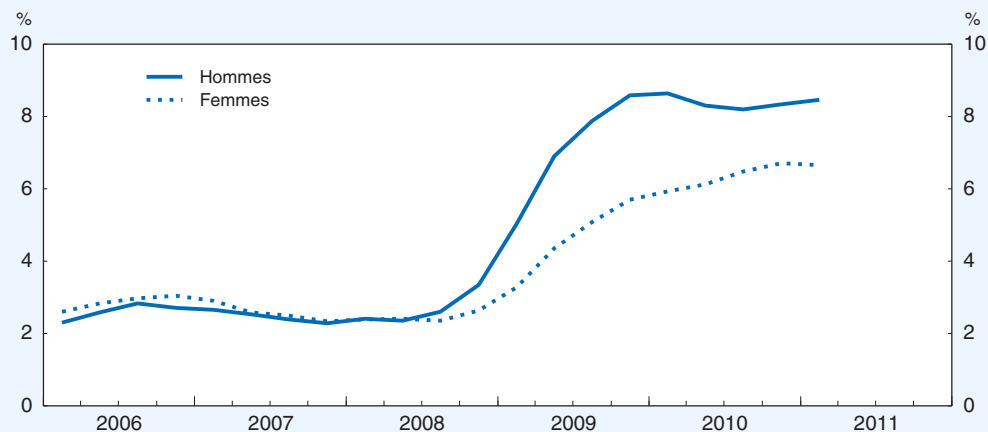
Alors que la crise a pris naissance principalement dans le secteur financier, la perte d'emplois a été générale. Exception faite du secteur très volatil de la construction qui a été très durement touché, la répartition des emplois entre les différents secteurs n'a que légèrement évolué depuis le début de la crise, le taux de variation étant à peine supérieur à la moyenne de ces vingt dernières années. L'absence de profond bouleversement de la structure de l'emploi réduira l'effort considérable (en temps et en argent) de reconversion d'une partie importante de la population à d'autres activités. Seule exception à mentionner, le secteur islandais de la construction qui a été frappé beaucoup plus durement que les autres secteurs et représente de fait l'essentiel des pertes d'emplois. L'effondrement de ce secteur a aussi affecté la répartition des emplois entre hommes et femmes (encadré 3.1.). Le secteur de la construction est traditionnellement extrêmement

Encadré 3.1. **Chômage hommes-femmes en Islande pendant la récession**

En Islande, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les femmes représentent un peu moins de la moitié de l'emploi civil, mais comme la perte d'emplois durant la récession a été particulièrement sévère dans le secteur de la construction, où les hommes prédominent, le taux de chômage a augmenté plus fortement chez les hommes que chez les femmes (graphique 3.3). La baisse du taux d'activité masculine ayant également été plus marquée, le ratio emploi-population a reculé de 9 points de pourcentage chez les hommes depuis 2007 (passant de 86 en 2007 à 77 en 2010), mais seulement de 5 points chez les femmes (de 77 en 2007 à 72 en 2010). Tandis que l'écart récent entre le taux de chômage des hommes et celui des femmes est élevé en Islande au regard de la moyenne OCDE, d'autres pays sujets à des cycles marqués d'expansion et d'effondrement du secteur du logement, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, ont vu se creuser des écarts similaires entre chômage masculin et féminin, tandis que l'Irlande et l'Estonie ont enregistré des écarts beaucoup plus prononcés (graphique 3.4).

Encadré 3.1. Chômage hommes-femmes en Islande pendant la récession (suite)

Graphique 3.3. Le taux de chômage a augmenté plus fortement chez les hommes¹

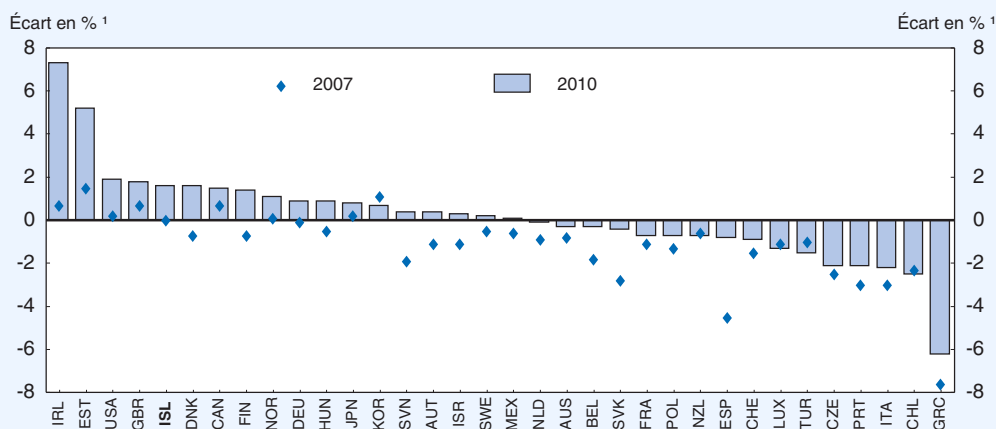


1. Moyenn en %e mobile sur 4 trimestres.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445847>

Graphique 3.4. L'écart de taux de chômage hommes-femmes en Islande dépasse la moyenne OCDE



1. Taux de chômage des hommes moins taux de chômage des femmes.

Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques.

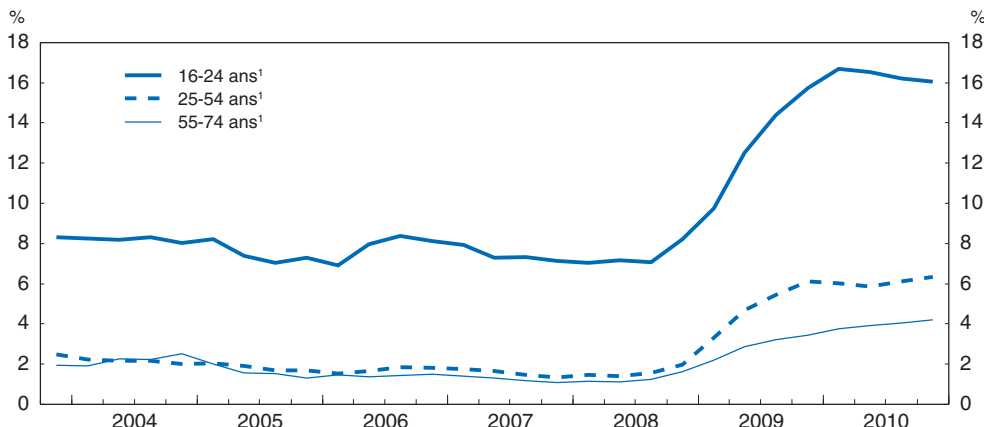
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445866>

volatil et la plupart des pertes d'emplois qu'il a enregistrées ont été la conséquence d'un retour à la normale après le boom des années 2005 à 2008 qui a fait passer sa part dans l'emploi bien au-dessus de ses niveaux antérieurs.

Ce sont les travailleurs peu qualifiés et les jeunes qui ont été le plus durement touchés par la crise. Selon la mise en correspondance des niveaux de qualification avec les professions établie par l'Organisation internationale du travail, les emplois relativement peu qualifiés (employés de bureau, opérateurs de machines et conducteurs d'engins) et les professions élémentaires ont représenté plus de 60 % des pertes d'emplois entre 2007 and 2009, alors qu'ils ne représentaient que 20 % de la population active. Bien que les taux

de chômage aient sensiblement augmenté pour tous les niveaux d'études, c'est pour les personnes les moins instruites que l'augmentation a été la plus forte. Les jeunes ont, eux aussi, été touchés de façon disproportionnée (graphique 3.5). Avant la récession, l'Islande avait un nombre de jeunes dans l'emploi ou dans le système éducatif parmi les plus élevés de la zone OCDE, mais ces deux dernières années l'augmentation du nombre des NEEP (jeunes ni dans l'emploi ni dans le système éducatif) a été l'une des plus fortes de la zone OCDE (graphique 3.6).

Graphique 3.5. **C'est parmi les jeunes que l'augmentation du chômage a été la plus forte**



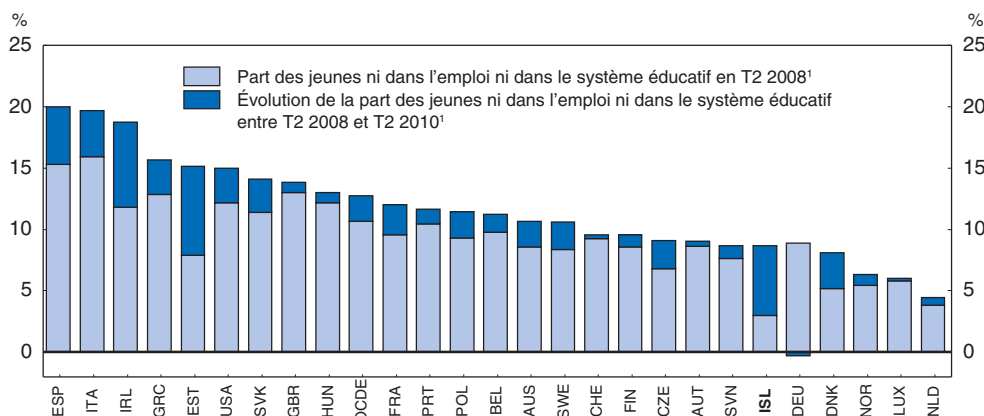
1. Moyenne mobile sur 4 trimestres du taux de chômage par groupe d'âge.

Source : Office statistique d'Islande.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445885>

Graphique 3.6. **L'accroissement du nombre de jeunes sans liens avec la population active ou le système éducatif a été important**

Groupe d'âge des 15-24 ans



Source : OCDE (2010b), *Des débuts qui comptent/Des emplois pour les jeunes*.

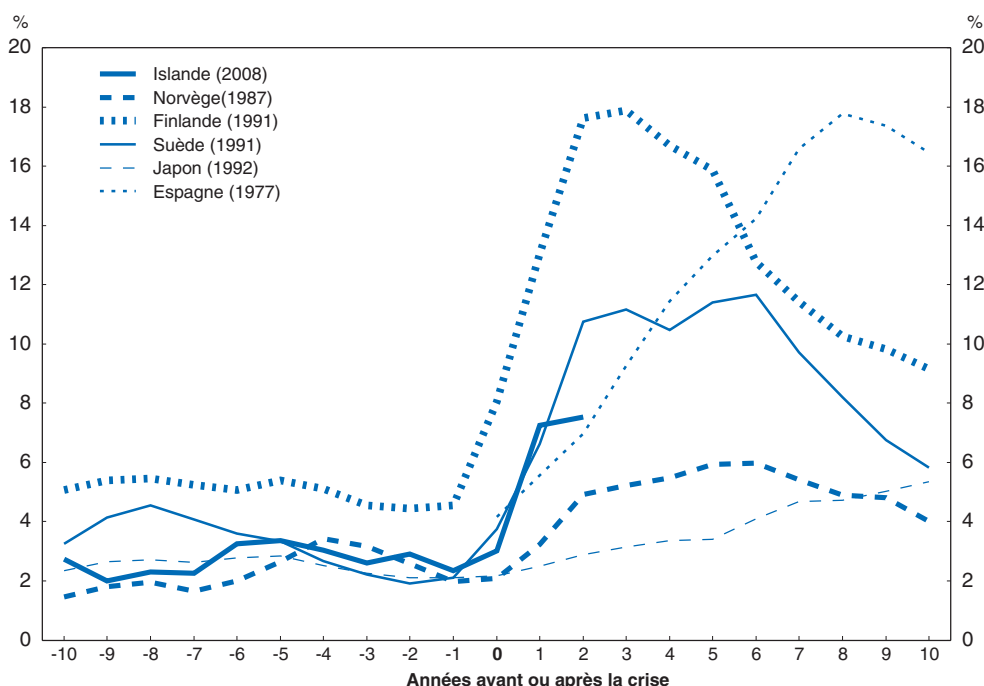
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932445904>

Le taux élevé de chômage va probablement régresser lentement

Sur le marché du travail, la reprise sera lente et il n'est guère probable que l'Islande retrouve dans les dix prochaines années les niveaux de chômage très bas qu'elle connaissait avant la crise. Lors d'autres crises financières frappant des économies


avancées, le chômage est resté sensiblement plus élevé dans la décennie qui a suivi la crise qu'avant (Reinhart et Reinhart, 2010) (graphique 3.7). Les crises financières sont particulièrement néfastes à l'emploi car elles réduisent la capacité des entreprises dépendantes de financements externes à retenir leur personnel. Il en résulte des hausses anormales du chômage par rapport à la baisse de la production qui suit une crise financière (Sharpe, 1994). Les crises financières dans lesquelles les prix de l'immobilier ont fortement fluctué, comme cela a été le cas en Islande, tendent à être des plus préjudiciables pour le marché du travail et à s'accompagner de répercussions en termes de déclin de la production plus importantes encore que celles des crises qui ne sont pas associées à des éclatements de la bulle immobilière (FMI 2010). Par conséquent, il existe un risque de persistance du chômage élevé en Islande.

Graphique 3.7. **Après des crises financières importantes, la hausse du chômage persiste¹**



1. Les crises financières auxquelles est comparée la crise islandaise sont les plus importantes identifiées par Reinhart et Reinhart (2010) dans les économies avancées depuis la 2^{ème} Guerre mondiale.

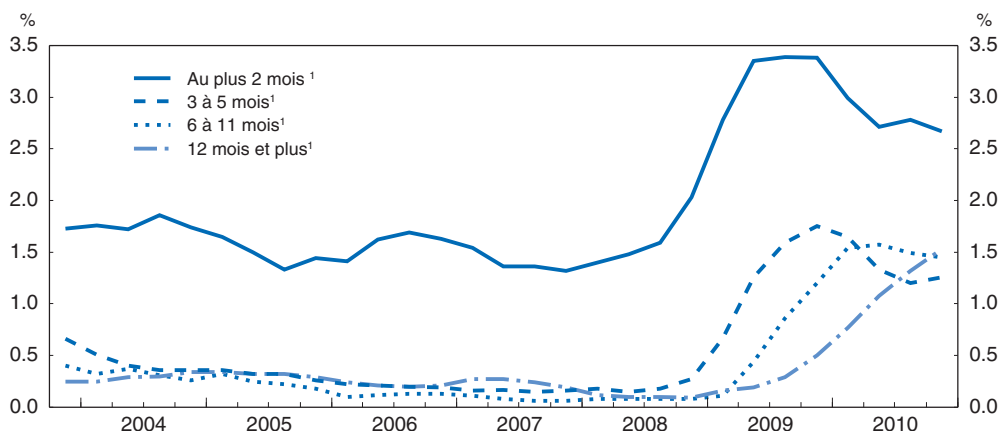
Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445923>

En dépit de ce risque, des signes d'amélioration se manifestent sur le marché du travail islandais. La part dans la population active des personnes sans emploi depuis moins de 12 mois a commencé à baisser, ce qui donne à penser que le nombre des entrées dans le chômage diminue et qu'une inversion de tendance s'amorce sur le marché du travail (graphique 3.8).

Toutefois, le même graphique montre que la part dans la population active des personnes sans emploi depuis un an et plus a atteint des niveaux élevés et continue de croître¹. Avec cette montée continue du chômage de longue durée, le risque est que de conjoncturel le chômage devienne structurel. Les chômeurs de longue durée sont difficiles

Graphique 3.8. Le chômage de longue durée continue d'augmenter mais le chômage de courte durée a commencé à reculer



1. Moyenne mobile sur 4 trimestres de la proportion de chômeurs pour un nombre de mois donné.

Source : Office statistique d'Islande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445942>

à réinsérer dans la population active, et plus ils restent longtemps au chômage plus leurs compétences se dégradent. Selon des estimations internationales récentes, plus la durée du chômage augmente, plus la probabilité de trouver un emploi diminue (Danton et Murin, 2011). Comme ce chômage de longue durée a augmenté, on estime que le taux de chômage structurel de l'Islande (taux de chômage compatible avec des salaires et des prix stables) a également augmenté de $\frac{1}{2}$ point depuis 2007 pour s'établir à $3\frac{1}{4}$ pour cent (OCDE, 2011).

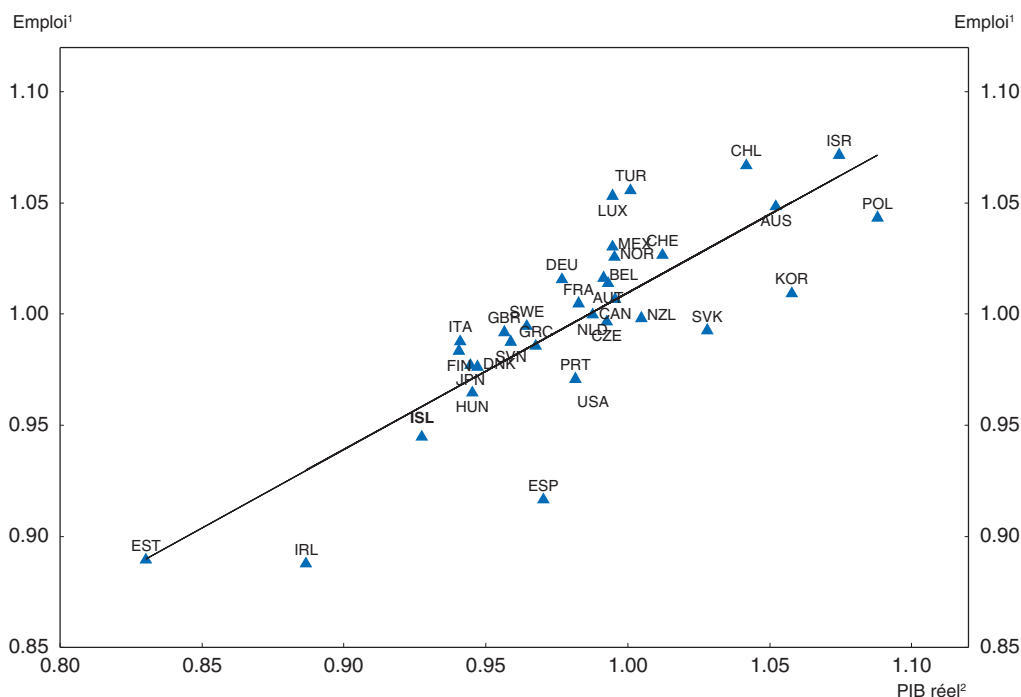
La croissance économique est essentielle pour faire reculer le chômage

Pour l'Islande, le moyen le plus important de réduire le risque d'un taux de chômage élevé et persistant est une croissance économique forte et durable. L'observation d'autres pays de l'OCDE montre que la chute de l'emploi observée en Islande depuis 2007 est conforme à ce qu'on pouvait attendre compte tenu de la baisse considérable de la production islandaise (graphique 3.9). Cette cohérence entre la baisse de l'emploi et la baisse de la production, conjuguée à la large répartition sectorielle des pertes d'emploi mentionnée ci-dessus, donne à penser qu'il n'y a probablement pas d'effondrement général du marché du travail qui empêcherait une progression de l'emploi une fois rétablie la croissance de la production². Néanmoins, comme nous l'avons noté ci-dessus, il faudra probablement un certain temps avant qu'une demande accrue de main-d'œuvre se traduise par une baisse du chômage. Créer une reprise de la production sera toutefois difficile ; cette question est abordée dans les autres chapitres de cette *Étude*. L'importance d'un assainissement du secteur bancaire a été examinée au chapitre 1 et la portée limitée de la relance macroéconomique a été évoquée au chapitre 3.

La flexibilité du marché du travail sera également bien utile

La croissance de la production induisant une hausse progressive de la demande de main-d'œuvre, la flexibilité du marché du travail islandais atténuera le risque de voir le chômage élevé actuel se traduire par une forte poussée du chômage structurel. Lorsqu'elle est conjuguée à des institutions du marché du travail qui fonctionnent bien, la flexibilité du

Graphique 3.9. **La baisse de l'emploi est étroitement liée à la baisse de la production**



1. Emploi des 4 trimestres les plus récents rapporté à l'emploi des quatre trimestres de 2007.

2. PIB réel des 4 trimestres les plus récents rapporté au PIB réel des quatre trimestres de 2007.

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

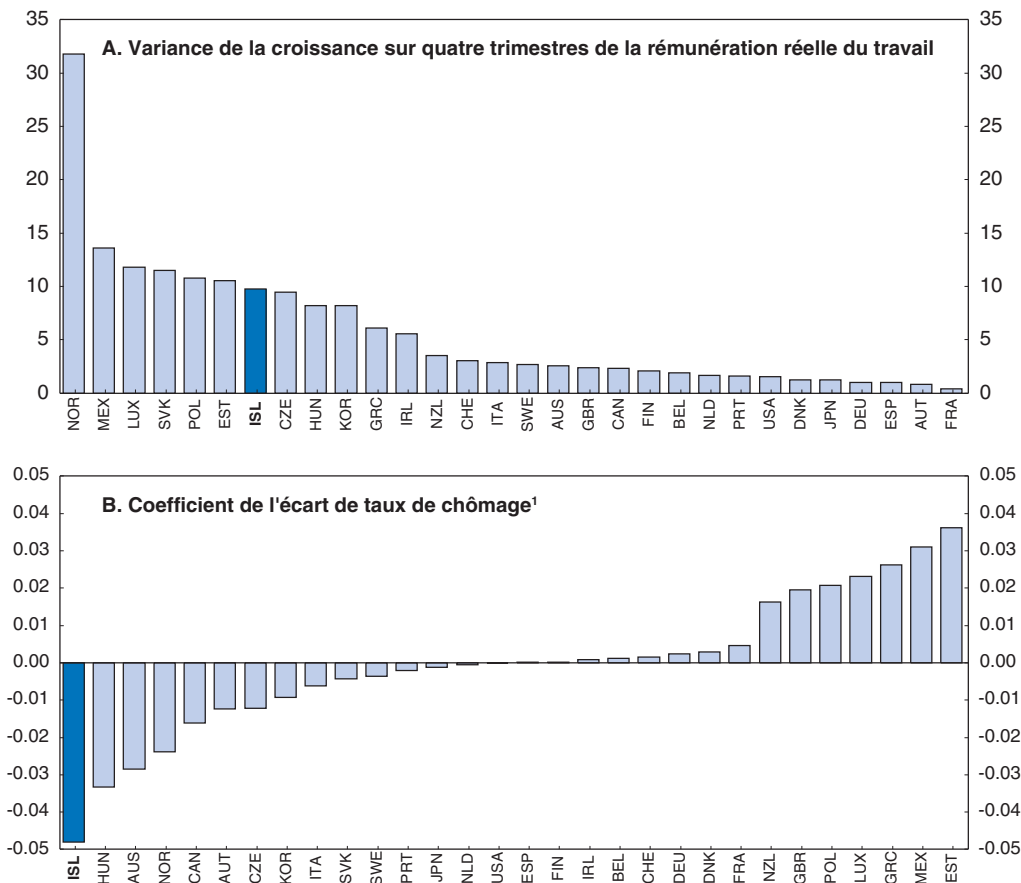
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445961>

marché du travail permet une meilleure mise en correspondance des individus et des emplois. En Islande, la flexibilité du coût réel du travail et de la taille de la main-d'œuvre est une indication de cette flexibilité du marché du travail. La concentration géographique des emplois et de la main-d'œuvre est une autre caractéristique qui aidera le pays à s'adapter.

Flexibilité du coût réel du travail


En Islande, la flexibilité du coût du travail est une réalité, comme l'a démontré récemment la baisse de 12 % des salaires horaires réels survenue dans le sillage de la crise. Mais, dès avant la crise, le marché du travail se caractérisait par une relative flexibilité des salaires réels. La partie supérieure du graphique 3.10 montre que, dans la décennie qui a précédé la crise, la variance du taux de croissance du coût réel du travail a été quelque peu supérieure à la moyenne OCDE. Une définition plus pertinente d'un point de vue économique de la flexibilité du coût réel du travail est son degré de réactivité à la situation économique. C'est ce que montre la partie inférieure du graphique 3.10, qui représente le coefficient de l'écart de taux de chômage obtenu à partir d'une régression de la croissance de la rémunération réelle du travail sur une constante, l'écart de taux de chômage (différence entre le taux de chômage et le NAIRU), une moyenne mobile longue de la croissance de la productivité du travail et une croissance différée de la rémunération réelle du travail.

Graphique 3.10. En Islande, les salaires réels ont été très flexibles



1. Coefficient de l'écart de taux de chômage obtenu à partir d'une régression du log (rémunération réelle du travail [t + 4]/rémunération réelle du travail [t]) sur une constante, du log (rémunération réelle du travail/rémunération réelle du travail [t - 4], écart de taux de chômage moyen[t] à [t - 4], et du log(production par travailleur[t]/production par travailleur [t - 40]) à l'aide des statistiques trimestrielles de la période 1997-2007.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445980>

Toutefois, une grande partie de la flexibilité de la rémunération réelle du travail en Islande a été la conséquence du taux d'inflation élevé. Il est remarquable que, depuis la décrue de l'inflation au milieu des années 90, le chômage a eu tendance à s'accroître en Islande et à être plus variable qu'auparavant. Pendant la crise des années 2008-2010, l'inflation a, une fois de plus, grandement contribué à l'ajustement des salaires réels : en valeur nominale, l'indice des salaires a progressé de 15 % entre 2007 et 2010 mais, en valeur réelle, il a baissé de 12 % car la forte hausse temporaire de l'inflation a compensé, et au-delà, ces augmentations nominales. À mesure que l'inflation retrouve un niveau bas, le mode de fixation des salaires dans les conventions collectives est essentiel au maintien de la flexibilité du marché du travail (encadré 3.2).

Flexibilité de la taille du marché du travail

En Islande, la taille du marché du travail est également relativement flexible. Depuis 1991, la population active a augmenté de 25 %, mais il y a eu trois périodes de forte contraction de la main-d'œuvre (contraction de 1¼ pour cent entre 1995 et 1997, de 1½ pour cent entre 2001 et 2004 et de 2¼ pour cent ces deux dernières années). En fonction

Encadré 3.2. Les syndicats islandais *

En Islande, environ 85 % de la main-d'œuvre est syndiquée ; ce taux est, de loin, le plus élevé de la zone OCDE. La Fédération islandaise du travail (ASI), principale fédération syndicale du pays, regroupe 63 % de tous les travailleurs syndiqués. Les employeurs sont également représentés par un organisme de tutelle, la Confédération des employeurs islandais (SA), qui représente environ 2 000 entreprises. Le résultat est un processus de négociation très centralisé et coordonné. En période de prospérité économique, les différents syndicats regroupés dans l'ASI sont plus susceptibles de négocier pour leur propre compte pour tenter d'obtenir l'augmentation maximum. Mais, en période de tensions économiques, la négociation salariale devient plus centralisée. Dans tous les cas, le calendrier des négociations contractuelles est coordonné.

Le droit islandais, à l'instar de celui d'autres pays nordiques et contrairement à celui de nombreux pays européens et des États-Unis, ne stipule qu'un petit nombre de droits dans le domaine du travail. Ce sont les conventions collectives qui régissent généralement les conditions de travail. Les salaires négociés dans le cadre de ces conventions sont toujours considérés comme des salaires minimums et la marge d'augmentation au-delà de ces minimums est considérable. Les salaires minimums sont généralement de l'ordre de 55 à 60 % du salaire moyen et de 80 % du salaire médian. Les conventions collectives stipulent habituellement qu'un licenciement doit être notifié aux salariés avec un préavis de 1 à 6 mois, et les indemnités de licenciement sont rares. Les employeurs n'ont pas à motiver le licenciement. Les salariés ont généralement droit à 24 à 28 jours de congés, en fonction de leur ancienneté. La durée des accords salariaux peut être de un à quatre ans.

Le 5 mai 2011 a été signée une nouvelle convention collective qui couvre la période allant jusqu'au 1^{er} février 2014 et qui prévoit une majoration générale d'au moins 11.4 % sur les trois prochaines années, avec une hausse du salaire minimum de 23.6 % au cours de cette période. Si les conditions économiques sont sensiblement différentes de celles prévues durant les négociations, la convention pourra être résiliée ou renégociée avant février 2014.

* Cet encadré emprunte largement à l'étude d'Olafsdottir (2010).

de la source de la flexibilité, les fluctuations de la taille de la population active peuvent être contraignantes pour les services publics ou réduire l'assiette fiscale, créant ainsi une économie dans laquelle la charge de la dette publique par habitant est plus élevée. Néanmoins, la flexibilité de la taille de la population active diminue la pression liée à la nécessité de modifier les salaires réels pour équilibrer le marché du travail et peut empêcher le taux de chômage de rester durablement à un niveau élevé.

En Islande, la flexibilité de la taille du marché du travail provient essentiellement des flux migratoires nets qui sont parmi les plus élevés de la zone OCDE (tableau 3.1). Entre 2005 et 2007, l'apport des migrations nettes à la population islandaise a été de 4½ pour cent. Ces deux dernières années, les migrations nettes ont amputé la taille de la population de 2 %. Ces flux entrants et sortants n'étaient pas entièrement le fait d'une population étrangère : les sorties de population se sont réparties à peu près également entre Islandais issus de l'émigration et Islandais de souche. En 2009, les immigrants de première génération représentaient 12 % de la population islandaise des 16-65 ans contre 6 % en 2005. En dépit d'une certaine évolution à la baisse, la part des émigrés dans la population des 16-65 ans est tombée à 11 % seulement en 2010.

Tableau 3.1. **Taux de migration nets**
(Milliers)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Islande	1.8	13.0	17.3	16.5	3.6	-15.2	-6.7
Luxembourg	9.6	13.1	11.4	12.5	15.8	13.3	..
Nouvelle-Zélande	3.7	1.7	3.6	1.4	0.9	4.9	..
Irlande	11.6	15.9	16.9	15.5	8.7	-1.7	-7.7
Italie	9.6	5.2	6.4	..	..	..	..
Suisse	5.4	4.8	5.2	9.9	12.8	8.5	..
Australie	5.3	6.7	8.8	10.3	14.0	..	..
République tchèque	1.8	3.5	3.4	8.1	6.9	2.7	..
Espagne	14.7	15.0	14.2	16.0	10.1	..	..
Norvège	2.8	3.9	5.1	8.5	9.0	8.1	..
Portugal	4.5	3.6	2.5	1.9	0.8	..	..
Pays-Bas	-1.0	-1.7	-1.9	-0.4	1.6	2.1	..
Danemark	0.9	1.2	1.8	4.2	5.3	4.0	..
Suède	2.8	3.0	5.6	5.9	6.1	6.8	..
Autriche	6.2	5.4	2.9	4.2	4.1	2.5	..
Allemagne	1.0	1.0	0.3	0.5	..	..	..
Belgique	4.2	4.5	4.8	..	..	..	..
Finlande	1.3	1.7	1.9	2.5	2.6	2.6	..
Canada	6.6	7.0	6.9	7.3	8.4	8.0	..
États-Unis	3.1	3.3	3.2	2.8	2.9	2.8	..
Hongrie	1.8	1.7	2.1	1.4	1.7	1.6	..
Japon	-0.4	0.0	0.0	-0.4	-1.0	..	..
République slovaque	0.5	0.6	0.7	1.3	1.3	0.8	..
Grèce	3.7	3.5	3.6	3.6	3.2	..	..
France	1.7	1.6	1.9	1.1	1.2	1.1	..
Pologne	-0.2	-0.3	-0.9	-0.5	-0.4	..	..

Source : Démographie et population, Base de données de l'OCDE sur la population et les statistiques vitales ; données complémentaires tirées de l'Office statistique d'Islande et du Central Statistics Office Ireland.

Des flux d'immigration élevés sont préférables à d'autres formes de sortie du marché du travail, en particulier aux sorties par le biais des pensions d'invalidité. En Islande, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, le nombre des personnes en invalidité augmente en proportion de la population active. Un accroissement du nombre de titulaires de pensions d'invalidité coûte très cher à la société du fait d'une augmentation des paiements au titre de l'aide sociale et diminue la probabilité d'un retour à l'emploi des bénéficiaires de ces prestations lorsque l'économie repartira. Dans la zone OCDE, le chômage des personnes handicapées est en moyenne deux fois plus élevé que celui des personnes sans handicap, mais en Islande le taux de chômage des personnes handicapées n'est que légèrement supérieur à celui des personnes sans handicap (OCDE, 2010d).

Les problèmes de mobilité géographique de la main-d'œuvre sont faibles

La diminution de la mobilité géographique est un autre aspect qui pourrait être préoccupant dans certains pays. À titre d'exemple, la mobilité géographique diminue lentement aux États-Unis depuis au moins le milieu des années 90 (Kaplan et Schulhofer-Wohl, 2010), ce qui pourrait réduire le flux de travailleurs des régions où les emplois sont rares vers celles où ils sont abondants. Il en résulte un hiatus géographique entre la localisation des individus et la localisation des emplois, qui empêche le taux de chômage de baisser après une récession. La perte de mobilité géographique pourrait être plus prononcée dans le contexte économique actuel, car un grand nombre de personnes se retrouvent endettées pour un montant supérieur à la valeur actuelle de leur maison ; il leur est donc

difficile de la vendre pour aller ailleurs. (Toutefois, les données d'observation sur ce point sont discutables. Voir Schulhofer-Wohl [2010]). En Islande, on estime qu'environ 20 % des personnes propriétaires de leur logement sont endettées pour un montant supérieur à la valeur de leur bien (Working Groups of Experts, 2010). Ce degré élevé de « sur engagement » pourrait poser quelques problèmes en Islande, en particulier par le biais d'une émigration réduite. Toutefois, quelque 65 % de la population active vivent dans la région de la capitale, de sorte que les problèmes potentiels d'inadéquation géographique entre l'offre et la demande d'emplois sont bien moindres que dans les pays à habitat moins concentré.

Les politiques publiques peuvent accélérer la réduction du chômage et freiner la progression du chômage structurel

En dépit des facteurs qui atténuent le risque d'une forte augmentation du chômage structurel en Islande, le fait est que plus des travailleurs potentiels restent longtemps sans emploi, plus ils sont déconnectés de la population active et deviennent difficiles à réinsérer dans l'emploi. Les programmes de soutien de l'emploi peuvent réduire ce risque en faisant pression sur les chômeurs pour qu'ils restent en contact avec le marché du travail et qu'ils améliorent leurs qualifications, si nécessaire. De manière générale, les autorités islandaises ont réussi à créer un environnement qui optimise l'emploi et à répondre aux besoins de la crise récente. Les obstacles institutionnels à l'emploi sont relativement faibles en Islande (encadré 3.3). Un certain ajustement des programmes du marché du travail pourrait néanmoins accélérer le retour à l'emploi.

Encadré 3.3. Obstacles institutionnels à l'emploi

L'étude OCDE (2011), largement inspirée de De Serres *et al.* (2011), examine un certain nombre de facteurs institutionnels qui peuvent affecter le chômage, notamment les législations de protection de l'emploi, la garantie de revenu pendant les épisodes de chômage et la fiscalité.

La *législation de protection de l'emploi* (LPE) diminue la capacité des entreprises à licencier leurs employés ; en conséquence, elle les rend plus réticentes à recruter. De Serres *et al.* (2011) constatent qu'un renforcement des législations de protection de l'emploi a un solide effet d'accroissement de la persistance des chocs au taux de chômage et d'augmentation du niveau moyen du chômage. Obtenu à partir de 21 éléments couvrant le licenciement de travailleurs titulaires de contrats réguliers, les coûts additionnels au titre des licenciements collectifs et la régulation des contrats temporaires, le dernier indice de l'OCDE relatif à la législation de protection de l'emploi donne à penser que l'Islande a une LPE légèrement moins stricte que la moyenne. Parmi les 30 pays de l'OCDE et les 10 économies émergentes couverts, l'Islande s'est classée en 16^e position pour la faiblesse de la rigueur de sa législation de protection de l'emploi (Venn, 2009). Le seul domaine dans lequel la LPE islandaise est relativement bien classée est celui des licenciements collectifs.

Une *indemnisation généreuse du chômage* n'incite guère les chômeurs à rechercher un emploi et peut accroître le niveau du chômage. D'autre part, en réduisant la pression que constitue l'obligation faite aux chômeurs de prendre la première offre d'emploi, les allocations de chômage peuvent leur permettre de trouver un emploi mieux adapté à leurs compétences et, ce faisant, améliorer la productivité. La générosité des prestations peut être mesurée par la proportion de la rémunération antérieure au chômage qu'elles remplacent (taux de remplacement) mais aussi par leur durée. De Serres *et al.* (2011) constatent que des indemnités de chômage initiales plus généreuses accroissent le taux de chômage et que le versement de prestations sur une période plus longue est susceptible d'augmenter sa persistance. Des résultats similaires

Encadré 3.3. **Obstacles institutionnels à l'emploi (suite)**

ont été obtenus pour d'autres études (Aaronson et al., 2010, Valleta et Kaung, 2010 ; Elsby, Hobjin et Sahin, 2010). Selon l'étude OCDE (2009), le taux de remplacement en Islande, tout juste inférieur à 60 % la première année de chômage, est très similaire à celui du pays médian de l'OCDE mais il ne baisse guère dans la deuxième et la troisième année de chômage. De fait, dans la troisième année de chômage, le taux de remplacement islandais est environ deux fois supérieur à celui du pays médian de l'OCDE.

Le niveau des indemnités de chômage peut être un problème particulièrement préoccupant pour les personnes peu qualifiées et celles les plus susceptibles de se situer dans le bas de l'échelle de distribution des revenus. Dans ces cas, le taux de remplacement peut être très élevé comparé à ce que les chômeurs pourraient gagner s'ils réintégraient la population active. Cela peut créer une forte désincitation au travail. En Islande, l'indemnité de chômage au-delà des premiers mois est de l'ordre de 150 000 couronnes par mois, soit environ les $\frac{3}{4}$ du salaire normal pour les quartiles inférieurs de professions qui représentent environ 9 % de l'emploi du secteur privé (tableau 3.2).

Tableau 3.2. En 2009, les indemnités de chômage représentaient environ les trois quarts des salaires réguliers du secteur privé pour le quartile inférieur de certaines professions

	Salaires mensuels normaux du quartile inférieur (milliers ISK)	Part du quartile inférieur dans l'emploi du secteur privé
Membres de professions libérales	450	5.2
Personnel d'encadrement	449	2.5
Techniciens et auxiliaires professionnels	312	4.4
Artisans	279	2.9
Employés de bureau	253	1.4
Travailleurs du secteur tertiaire	220	4.9
Travailleurs généraux, opérateurs de machines et ouvriers spécialisés	191	3.8
Indemnités de chômage (après la période initiale)	150	..

Source : Office statistique d'Islande.

Une fiscalité du travail élevée crée un coin entre ce que l'entreprise paye et ce que l'individu reçoit pour son travail. Un coût du travail plus élevé dissuade les entreprises d'embaucher et une rémunération nette moindre dissuade les individus de prendre un travail. Empiriquement, De Serres et al. (2011) constatent qu'une fiscalité du travail plus lourde accroît à la fois le niveau et la durée du chômage en réduisant le nombre d'individus passant du chômage à l'emploi. En Islande, la fiscalité du travail est bien inférieure à la moyenne OCDE (tableau 3.3).

Tableau 3.3. En Islande, le taux moyen d'imposition des salaires est relativement faible comparé à d'autres pays de l'OCDE

	Célibataire, sans enfant, gagnant 100 % du salaire moyen, 2009	Couple marié à un seul apporteur de revenus gagnant 100 % du salaire moyen, 2 enfants, 2009	Couple marié à deux apporteurs de revenus, l'un gagnant 100 % du salaire moyen et l'autre 67 %, 2009
Hongrie	53.4	43.7	44.8
Suède	43.2	37.6	39.0
Moyenne OCDE	36.5	26.0	31.3
États-Unis	29.4	13.8	24.2
Islande	28.3	8.6	22.9
Nouvelle-Zélande	18.4	0.6	15.3

Source : Base de données de l'OCDE, Les impôts sur les salaires.

Services publics de l'emploi

Les dépenses au titre des services publics de l'emploi ont été étroitement liées à des niveaux moindres de chômage (De Serres *et al.*, 2011). Toutefois, étant donné qu'en Islande le nombre des chômeurs est à l'heure actuelle largement supérieur à celui des créations d'emplois, les services publics de l'emploi seront dans l'incapacité de trouver rapidement de nouveaux emplois aux chômeurs. Mais en période de récession sévère, les politiques actives du marché du travail seront probablement les mesures les plus utiles pour aider les chômeurs à rester en contact avec le marché du travail de manière à être prêts lorsque l'emploi repartira. Très judicieusement, le gouvernement islandais a fortement investi dans ces services en dépit de l'ampleur de la crise budgétaire. La multiplication par cinq du budget alloué depuis 2007 aux programmes actifs du marché du travail a évité une baisse considérable des ressources par personne au chômage qui aurait réduit la capacité du service public de l'emploi à assurer le suivi des cas et à offrir des services appropriés de formation et de mise en correspondance de la demande et de l'offre d'emplois.

Les politiques actives du marché du travail sont un élément important du dispositif mis en œuvre en Islande pour maintenir le chômage à un niveau bas en période de prospérité. En concentrant l'essentiel de ses ressources sur les jeunes et les chômeurs de longue durée, la direction islandaise du Travail cible ces politiques sur les catégories qui en ont le plus besoin. Des politiques d'activation visant à établir le contact avec les chômeurs pendant leurs premiers mois d'indemnisation au titre du chômage et à leur imposer d'assister régulièrement à des réunions ou à des formations, aident à réinsérer rapidement les individus dans l'emploi et à réduire le nombre des bénéficiaires indus de prestations. En 2010, un peu plus de 20 % des chômeurs étaient inscrits dans des formations professionnelles, 7½ pour cent étaient en contrat d'apprentissage, en stage ou avaient un contrat de travail provisoire, et 18 % étaient inscrits dans d'autres programmes du marché du travail (Ministère des Affaires économiques, 2011). Environ 20 % des individus bénéficiant pour la première fois de mesures d'activation n'assistent pas aux réunions d'activation.

Formation professionnelle structurée

Au niveau international, les estimations de l'efficacité de la formation professionnelle ont donné des résultats mitigés (encadré 3.4). Cependant, du fait que la formation professionnelle maintient les travailleurs sur le marché du travail, elle est plus efficace quand le chômage est important et que la probabilité de trouver un emploi est faible. De plus, ces programmes sont probablement plus efficaces pour les catégories peu qualifiées que pour les travailleurs plus qualifiés qui constituent précisément la population la plus touchée par la récession actuelle en Islande. Ces groupes sont les plus à même de changer de secteur d'activité dans le sillage de l'évolution des besoins de l'économie. Comme bon nombre des travailleurs peu qualifiés sont aussi des jeunes, ils sont également très vulnérables à l'effet « stigmatisant » du chômage, qui risque de diminuer les gains sur l'ensemble de la vie (Gregg et Tominey, 2005).

En Islande, il existe de nombreux types de stages de formation qualifiante pour les chômeurs ; en fait, les chômeurs de longue durée sont tenus de suivre des stages épisodiques pour rester éligibles aux indemnités de chômage. Toutefois, étant donné la relative brièveté de ces stages (dont beaucoup ne durent que deux jours) et l'étendue des sujets, on ne voit pas très bien quelle est l'utilité de certains d'entre eux pour préparer les travailleurs à des emplois. Revoir la liste et la durée des stages de formation qualifiante

agréés, en concertation avec les organisations représentant les intérêts des employeurs et des salariés, pour mieux s'attaquer à l'objectif de réinsertion des chômeurs dans l'emploi peut accroître l'efficacité des programmes de formation professionnelle et accélérer le retour à l'emploi.

Dans le même ordre d'idées, un examen de l'utilité des différentes formations et autres mesures en faveur de l'emploi des jeunes chômeurs est actuellement effectué par la direction du Travail. Cette évaluation fait suite à une initiative particulière lancée en 2010 (« Youth in Action ») et visant à permettre aux services de l'emploi de toucher les 16-29 ans. Des projets ont été proposés dans les domaines de l'informatique, de l'administration des entreprises, de la maintenance informatique, de la musique, des langues, de la création artistique, de la préparation alimentaire, de la conduite et de la manutention de matériels lourds, de l'hygiène et de l'auto-amélioration. En novembre, la moitié environ des jeunes éligibles à ces projets, soit 8 630, avaient accepté de participer à quelques projets d'une durée pouvant aller d'une heure à six mois. Fin 2010, le coût total du programme s'élevait à environ 341 millions ISK (environ 2 millions EUR) (Ministère des Affaires économiques, 2011).

Encadré 3.4. **La formation professionnelle à court et long terme**

L'incidence de la formation professionnelle sur le taux de chômage n'est pas évidente. De Serres *et al.* (2011) constatent qu'elle accroît à la fois le nombre des entrées dans le chômage et le nombre des sorties du chômage pour reprise d'emploi. Card, Kluve et Weber (2010) observent que les programmes de formation théorique et pratique constituent l'une des formes les plus efficaces de politiques actives du marché du travail donnant des résultats deux ans après l'admission d'un individu dans le programme. Des résultats analogues obtenus dans d'autres études donnent à penser que les programmes de formation professionnelle tendent à augmenter la probabilité d'un retour à l'emploi à long terme (Freidlander et Burtless, 1995 ; Gerfin et Lachner ; Boone et Van Ours, 2009). Toutefois, d'autres études ont constaté qu'à court terme les programmes de formation professionnelle n'ont que des effets limités voire même négatifs car ils diminuent la recherche d'emploi et la réception d'offres d'emploi (Dyke, *et al.*, 2005 ; Holtz *et al.*, 2006). Holtz, *et al.* (2006) concilie ces observations en suggérant que si les programmes d'aide à la recherche d'emploi dominant la formation à court terme, à plus long terme, les gains en termes de valorisation du capital humain liés à la formation professionnelle sont plus substantiels.

Stages – formation en cours d'emploi

Une grande partie de la formation professionnelle s'opère en cours d'emploi plutôt qu'en milieu scolaire. En fait, l'un des programmes les plus utiles en Islande est un petit programme de stage de longue durée dans le cadre duquel les services de l'emploi islandais versent une allocation à une entreprise pour former pendant six mois des travailleurs au chômage. Cette allocation diminue le coût de l'embauche d'un nouveau travailleur pendant les six premiers mois et peut constituer une aide marginale à l'emploi qui peut représenter la meilleure utilisation de l'argent dépensé (OCDE 2010a, p. 80-83). Afin d'éviter que des entreprises licencient des travailleurs bien rémunérés pour en embaucher d'autres moins bien rémunérés, seules peuvent solliciter cette aide les entreprises n'ayant effectué aucun licenciement dans les six mois précédents. Au terme du programme la plupart des travailleurs restent dans l'entreprise où ils ont fait leur stage. Ce programme d'un grand intérêt n'a qu'une portée très limitée : il ne couvre que

700 chômeurs de longue durée (soit un peu moins de 15 %) car la demande de travailleurs des entreprises est faible. Étant donné les résultats plutôt robustes obtenus, étendre temporairement ce programme lorsque les conditions le permettent devrait être une priorité pour réinsérer dans l'emploi les cas difficiles. Un moyen d'étendre ce programme consiste à élargir l'éventail des entreprises éligibles. Actuellement, seules les entreprises qui sont en activité depuis deux ans peuvent en bénéficier. Réduire ou supprimer ce laps de temps permettrait d'augmenter le nombre d'entreprises éligibles et d'encourager la croissance des entreprises. Toutefois, en subventionnant les seuls chômeurs de longue durée, ce programme a un effet de distorsion et peut simplement pousser les entreprises à embaucher des chômeurs de longue durée de préférence à des chômeurs de plus courte durée dont le profil correspondrait mieux aux postes offerts. Lorsque la situation du marché du travail s'améliorera et que le problème du chômage de longue durée deviendra moins préoccupant, il faudra entreprendre une évaluation de ce programme pour en déterminer les avantages en termes d'emplois nets.

Revoir l'indemnisation du chômage

En Islande, le niveau d'indemnisation du chômage est légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Au bout de quelques mois, pendant lesquels les allocations sont liées à la rémunération antérieure des travailleurs, sous réserve d'un plafond, leur montant tombe à un niveau courant d'environ 150 000 couronnes par mois, et s'y maintient (actuellement) pendant quatre ans. Ce niveau d'indemnisation assure un taux de remplacement des gains antérieurs de l'ordre de 60 %, comparable à ceux des autres pays de l'OCDE dans la première année de chômage mais très élevé en dernière année (tableau 3.4). Après une année de travail, l'éligibilité des individus aux prestations est rétablie et ils peuvent à nouveau percevoir des indemnités de chômage pendant quatre ans. Cette facilité de réouverture des droits à prestations pourrait conduire certains à travailler un an puis à vivre du chômage pendant quelques années. Toutefois, comme indiqué dans l'encadré 3.3, le niveau des indemnités est suffisamment bas pour que cette option ne soit pas attractive excepté pour les individus se trouvant tout en bas de l'échelle des salaires.

Comme l'indique l'encadré 3.3, l'indemnisation du chômage peut réduire l'incitation à chercher du travail et accroître le taux de chômage. Mais dans les périodes de fonctionnement anormal du marché du travail, lorsque l'offre d'emplois est faible par rapport au nombre de personnes sans emploi, l'effet des prestations de chômage sur l'élévation du taux de chômage sera probablement considérablement moindre qu'en temps normal. De fait, le Congressional Budget Office américain (Congressional Budget Office, 2010) a estimé qu'aux États-Unis les prolongations des périodes de prestations pendant la récession actuelle améliorent effectivement l'emploi en augmentant les dépenses des chômeurs. Lorsque la situation s'améliorera sur le front de l'emploi, il est probable que ces prolongations seront davantage un frein pour le marché du travail. Une fois la reprise bien établie et le recul du chômage amorcé, la durée des prestations devrait, comme prévu, passer de quatre ans actuellement à trois ans comme avant la crise. Instaurer une baisse du niveau des prestations au fil du temps pourrait inciter les chômeurs à reprendre un travail, tout en maintenant l'aide à ceux qui en ont besoin. Il faudrait, en outre, envisager la possibilité d'ajuster la vitesse à laquelle les individus peuvent devenir pleinement éligibles aux prestations. Toutefois, étant donné le bas niveau du chômage de longue durée en Islande avant la crise, la longueur et la générosité de l'indemnisation ne semblent pas poser un sérieux problème.

Tableau 3.4. Avant la récession, l'indemnisation du chômage en Islande était proche de la moyenne OCDE dans la première année de chômage, mais supérieure à la moyenne après la première année

Taux de remplacement nets à différents points d'une période de chômage, 2007

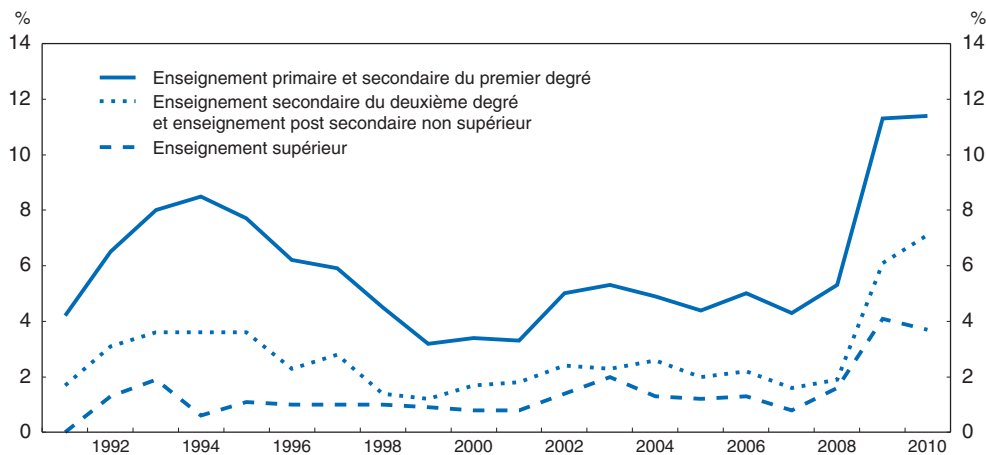
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Norvège	72	72	72	72	72
Belgique	65	63	63	63	63
Autriche	61	58	58	58	58
Danemark	68	68	68	68	9
Irlande	50	50	50	50	50
Portugal	79	79	56	24	3
Allemagne	64	48	42	36	36
France	67	64	31	31	31
Finlande	60	58	33	33	33
Australie	42	42	42	42	42
Espagne	69	65	25	25	13
Nouvelle-Zélande	38	38	38	38	38
Suède	66	63	41	8	8
Islande	57	54	54	8	8
Royaume-Uni	28	28	28	28	28
Pays-Bas	71	59	3	3	3
Suisse	80	40	0	0	0
Luxembourg	87	8	8	8	8
Canada	52	14	14	14	14
Hongrie	48	13	13	13	13
Pologne	42	16	8	8	8
République tchèque	33	11	11	11	11
Japon	45	3	3	3	3
Turquie	46	0	0	0	0
République slovaque	32	3	3	3	3
Grèce	33	5	1	1	1
Italie	37	0	0	0	0
Corée	31	0	0	0	0
États-Unis	28	0	0	0	0
<i>Médiane</i>	<i>52</i>	<i>40</i>	<i>25</i>	<i>13</i>	<i>9</i>

Note : Pays classés par ordre décroissant de la générosité globale sur une période de cinq ans. Les calculs prennent en compte les revenus monétaires ainsi que les impôts sur le revenu et les cotisations sociales obligatoires acquittées par les salariés.

Éducation à long terme

Sur le long terme, l'amélioration du niveau d'études sera un facteur important pour éviter une augmentation du chômage structurel. En Islande, les personnes ayant un haut niveau d'études sont moins exposées au chômage et leurs salaires sont plus élevés, comme dans la plupart des pays. Entre 2 000 et 2009, les travailleurs issus de l'enseignement supérieur avaient un taux de chômage inférieur de 4 points de pourcentage en moyenne à celui des travailleurs n'ayant suivi qu'un enseignement primaire (graphique 3.11). Cet écart s'est creusé à la suite de la crise financière pour dépasser 7 %, et le taux de chômage a déjà commencé à baisser pour les individus ayant le plus haut niveau d'études. En Islande, le niveau d'études moyen est peu élevé comparé à la moyenne OCDE, mais des progrès considérables ont été enregistrés ces dix dernières années pour ce qui est des taux de réussite dans l'enseignement secondaire et supérieur (OCDE, 2010e). Le gouvernement a annoncé le lancement d'un programme, *Strategy 2020*, qui vise à faire passer le nombre de personnes n'ayant pas décroché un diplôme formel de l'enseignement secondaire du deuxième degré de 34 % du groupe d'âge des 20-66 ans à 10 % à l'horizon 2020 (Ministère des Affaires économiques, 2011).

Graphique 3.11. **Les taux de chômage sont sensiblement moins élevés pour les personnes ayant un plus haut niveau d'études**



Source : Office statistique d'Islande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932445999>

En Islande, le système éducatif est plus « bifurqué » que dans la plupart des pays de l'OCDE, avec un taux élevé de décrochage scolaire mais un grand nombre de personnes ayant décroché qui, à l'approche de la trentaine ou de la quarantaine, reprennent leurs études pour obtenir leur diplôme. Lorsqu'on tient compte de ces diplômes obtenus en dehors de la tranche d'âge type, les taux de réussite dans l'enseignement secondaire et supérieur islandais sont supérieurs à la moyenne OCDE (OCDE, 2010e). Il n'est pas évident qu'un tel système doive être découragé, car le fait d'arrêter quelques années avant de terminer leur cursus scolaire peut permettre aux étudiants de se focaliser davantage sur leurs études et d'être mieux adaptés à l'emploi une fois leurs études terminées. Mais pendant la récession, le nombre des personnes cherchant à réintégrer le système éducatif traditionnel pour décrocher un diplôme de l'enseignement secondaire a augmenté. Limiter la possibilité pour les personnes ayant décroché du système éducatif de le réintégrer pour obtenir leur diplôme pourrait avoir des effets néfastes à long terme sur leur trajectoire en termes de gains sur le marché du travail et accroître la proportion d'individus bloqués dans des emplois peu qualifiés ou dans l'incapacité de trouver un emploi. Pour résoudre ce problème, le gouvernement islandais a récemment adopté une initiative spéciale en faveur de l'éducation et du marché du travail pour les trois prochaines années en vue d'améliorer l'accès pour les individus qui reprennent leurs études. Les écoles secondaires percevront des crédits pour accueillir tous les candidats éligibles de moins de 25 ans, et les possibilités seront élargies pour ceux qui ont dépassé cet âge ; en particulier, jusqu'à 1 000 chômeurs de longue durée se verront offrir des possibilités de formation dans des établissements secondaires, des centres d'enseignement pour adultes ou des universités.

Autres méthodes permettant d'accélérer le retour à l'emploi

Pour accélérer le retour à l'emploi, d'autres mesures peuvent également être utilisées, en plus de celles mentionnées ci-dessus. Elles l'ont été d'ailleurs dans d'autres pays lors de la récente récession (encadré 3.5). Toutefois, pour des raisons budgétaires et de calendrier, ces méthodes sont actuellement moins pertinentes pour l'Islande.

Encadré 3.5. Méthodes supplémentaires pour accroître l'emploi

Outre les mesures mentionnées ci-dessus et expérimentées en Islande, il existe d'autres méthodes pour stimuler l'emploi pendant et après une récession.

Emploi public direct – Au lieu de chercher à stimuler l'embauche dans le secteur privé, le gouvernement peut développer l'emploi public et affecter cette main-d'œuvre supplémentaire à des projets de construction et de maintenance. Si de tels programmes peuvent permettre d'accroître temporairement l'emploi, leur coût pour les finances publiques peut être important. Dans une méta-analyse des évaluations de programmes, Card, Kluve et Weber (2010) constatent que ces programmes parviennent relativement peu à améliorer les résultats des personnes impliquées une fois le programme achevé. En Islande, les programmes d'emplois publics directs n'ont guère été utilisés du fait de la contrainte budgétaire. Toutefois, avec l'amélioration de la situation budgétaire au-delà des objectifs fixés par le FMI, un accroissement des dépenses publiques sous la forme de projets de construction routière devrait être entrepris.

Systèmes de chômage partiel – Les systèmes de chômage partiel impliquent un subventionnement par l'État pour réduire les licenciements. Ils ont été utilisés dans différents pays de l'OCDE, notamment en Allemagne, en Belgique, en Finlande, en Italie et au Japon, lors dans la cadre de la récession actuelle et ont permis de réduire les licenciements de travailleurs permanents en échange de diminutions importantes du temps de travail moyen (OCD, 2010c). Ces systèmes promeuvent une modification du temps de travail plutôt qu'un ajustement de l'emploi ; ils peuvent donc empêcher toute réaffectation requise de la main-d'œuvre à des utilisations plus efficaces et ralentir la reprise. Dans la mesure où l'objectif de ces dispositifs est d'éviter les licenciements plutôt que de créer des emplois, ils sont particulièrement utiles lorsque la production et l'emploi diminuent et ils doivent être progressivement supprimés en phase de reprise. Si le temps de travail a effectivement diminué en Islande (voir graphique 3.2), l'aide publique à la mise en œuvre d'un dispositif de chômage partiel n'a guère été coordonnée. L'économie étant apparemment au creux de la vague, la mise en œuvre à ce stade d'un système de chômage partiel ne serait pas appropriée.

Crédits d'impôt ou crédits à l'embauche – Des réductions d'impôt diminuant le coût unitaire du travail pour encourager l'embauche dans le secteur privé ont été utilisées dans de nombreux pays de l'OCDE : allègements des charges sociales patronales (Allemagne, Japon, Portugal et Hongrie), allègement de la fiscalité du travail pour les nouveaux embauchés (France, Espagne, Irlande et Portugal) et élargissement des aides à l'embauche ciblé sur des catégories spécifiques, par exemple les chômeurs de longue durée (Autriche, Corée, Portugal et Suède). L'Islande n'a pas cherché à mettre en œuvre une réduction généralisée ; toutefois, le programme de formation en cours d'emploi mentionné plus haut ne présente pas nombre de caractéristiques qui seraient souhaitables pour un crédit d'impôt ou un crédit à l'embauche ciblé.

Conclusions

De façon générale, les autorités islandaises ont bien travaillé en créant un marché du travail qui encourage un niveau d'emploi élevé. Ce marché a été sérieusement mis à mal par la récente récession, mais les autorités ont réagi aussi bien qu'on pouvait s'y attendre compte tenu de l'ampleur de la crise budgétaire, en développant les programmes actifs du marché du travail et en focalisant leur action sur les jeunes et les chômeurs de longue durée. Néanmoins, des ajustements des programmes en cours sous la forme d'une refonte

des stages de formation qualifiante, d'un élargissement des possibilités de stages et d'un ajustement des prestations de chômage pourraient faciliter le retour à l'emploi dans les prochaines années. Un léger risque subsiste que le niveau actuellement élevé du chômage débouche sur un accroissement du chômage structurel de longue durée. Toutefois, lorsque la croissance économique repartira, le marché du travail paraît être bien placé pour se redresser même s'il est probable que ce redressement sera lent et que l'on n'est pas près de retrouver les taux de chômage extrêmement bas observés en Islande avant le boom.

Notes

1. Ces données proviennent de l'Office statistique d'Islande et sont établies sur une base comparable à celle des statistiques du marché du travail des autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, l'analyse s'appuie sur des moyennes mobiles sur 4 trimestres afin d'atténuer les problèmes d'ajustement saisonnier. Toutefois, des données en cours d'année utilisant d'autres définitions du chômage et de la population active, compilées par la direction islandaise du travail et utilisées par la Banque centrale d'Islande, laissent à penser que le nombre de chômeurs de longue durée est en train de se stabiliser.
2. Un examen des entrées et des sorties de l'emploi dans les différentes professions, et des déplacements possibles sur la courbe de Beveridge permettrait une évaluation plus complète des problèmes structurels possibles sur le marché du travail, mais ces données n'étaient pas encore disponibles.

Bibliographie

- Aaronson, D., B. Mazumder et S. Schenchter (2010), « What is Behind the Rise in Long-Term Unemployment? », *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, Q2, pp. 28-51.
- Boone, J. et J.C. van Ours (2009), « Why is there a Spike in the Job Finding Rate at Benefit Exhaustion? » *CEPR Discussion Papers*, n. 7525, C.E.P.R Discussion Papers.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis ». *The Economic Journal*, 120 (novembre), F452-F477.
- Congressional Budget Office (2010), « Policies for Increasing Economic Growth and Employment in 2010 and 2011 », janvier.
- De Serres, A., F. Murtin et C. De la Maisonnette (2011), « Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*.
- Danton, S. et F. Murtin (2011), « Hysteresis in the Unemployment Exit Rate : A Cross-Country Microeconomic Analysis », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE* (à paraître), OCDE, Paris.
- Dyke, A., C.J. Heinrich, P.R. Mueser, K.R. Troske et K.-S. Jeon (2006), « The Effect of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market Outcomes », *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 24(3), pp. 567-608.
- Elsby, M., B. Hobjin et A. Sahin (2010), « The Labor Market in the Great Recession » Paper prepared for Brookings Panel on Economic Activity, 18-19 mars 2010.
- FMI (2010), *World Economic Outlook: Rebalancing Growth*.
- Freidlander, D. et G. Burtless (1995), « Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs », Manpower Demonstration Research Corporation, New York, N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Gerfin et Lachner (2002), « A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland », *Economic Journal*, vol. 112(482) pp.854-893
- Gregg, P. et E. Tominey (2005), « The wage scar from male youth unemployment » *Labour Economics*, vol. 12, Iss. 4, août, pp. 487-509.
- Holtz, V.J., G. Imbens et J. Klerman (2006), « Evaluating the Differential Effect of Alternative Welfare-to-work Training Components: A re-analysis of the California GAIN program » *Journal of Labour Economics*, vol. 24, pp. 521-66.

- Kaplan, G. et S. Schulhofer-Wohl (2010), « Interstate Migration Has Fallen Less Than You Think: Consequences of Hot Deck Imputation in the Current Population Survey », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Working Paper* 681, novembre.
- Ministry of Economic Affairs, Government of Iceland (2011), « Iceland : Pre-accession Economic Programme 2011 », Document prepared for European Union discussions.
- OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*.
- OCDE (2010a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.
- OCDE (2010b), *Des débuts qui comptent/Des emplois pour les jeunes*.
- OCDE (2010c), *Perspectives économiques de l'OCDE*.
- OCDE (2010d), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles*.
- OCDE (2010e), *Regards sur l'éducation*.
- OCDE (2011), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89.
- Olafsdottir, Katrin (2010), « Does the Wage Structure Depend on the Wage Contract? A Study of Public Sector Wage Contracts in Iceland » Dissertation, Graduate School of Cornell University.
- Reinhart, C. et V. Reinhart (2010), « After the Fall », *NBER Working Paper* 16334.
- Schulhofer-Wohl, S. (2010), « Negative Equity Does not Reduce Homeowners' Mobility », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Working Paper* 682, décembre.
- Sharpe, S.A. (1994), « Financial Market Imperfection, Firm leverage, and the Cyclicity of Employment » *American Economic Review*, vol. 84, n° 4. pp. 1060-1074, septembre.
- Valletta, R. et K. Kuang (2010), « Extended Unemployment and UI Benefits » *FRBSF Economic Letter*. 2010-12. 19 avril 2010, Federal Reserve Bank of San Francisco. www.frbsf.org/publications/economics/letter/2010/el2010-12.html.
- Venn, D. (2009), « Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OCDE employment protection indicators », *OCDE Social, Employment and Migration Working Papers*, 89.
- Working Groups of Experts (2010), « A report by a Working Group of Experts appointed by the Prime Minister for an assessment of household debt problems », novembre. <http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/English/Report-household-mortgage-dept.pdf>.

Chapitre 4

Pour une pêche durable et efficiente

L'Islande a géré son vaste secteur de la pêche de façon durable et rentable. Ce succès repose sur l'instauration de totaux admissibles de captures (TAC) fondés sur des recommandations scientifiques concernant la durabilité biologique, et sur le système des quotas individuels transférables (QIT) qui confère à chaque détenteur d'un quota le droit de pêcher une part du TAC défini pour chacune des espèces. L'efficience de ce système pourrait être menacée par des mesures publiques possibles en réponse au sentiment d'injustice lié à l'attribution initiale des quotas, et par l'adhésion éventuelle de l'Islande à l'UE. Toutefois, les autorités islandaises ne peuvent rien faire à présent pour remédier au caractère inéquitable de la distribution initiale. Néanmoins, il pourrait être intéressant d'augmenter la taxe spéciale sur la rente halieutique car elle devrait être plus efficiente que la plupart des autres taxes, à condition que cette augmentation ne soit pas trop forte pour ne pas porter atteinte au système de gestion des pêches. On pourrait aussi augmenter la rente halieutique en réduisant les TAC de façon à passer du niveau actuel qui est biologiquement durable à un niveau qui permette de maximiser la rente. Sous réserve que l'Islande soit en mesure de négocier pour conserver le pouvoir de fixer ses TAC et pour maintenir son système de QIT, l'adhésion à l'UE, et donc à la politique commune de la pêche (PCP), ne devrait pas réduire l'efficience du système islandais de gestion des pêches.

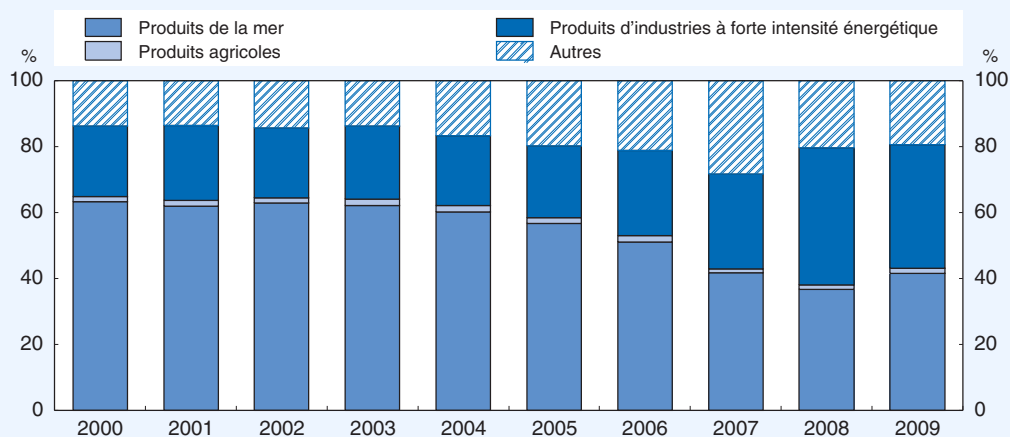
L'Islande a géré de façon durable et rentable les stocks de poisson qu'elle ne partage pas avec d'autres pays. Ce succès s'explique pour l'essentiel par la prise en compte des avis des scientifiques pour la fixation des totaux admissibles de captures (TAC), ce qui a permis une exploitation durable de la ressource, ainsi que par la mise en œuvre d'un système de quotas individuels transférables (QIT) qui constitue un type particulier de régime de gestion fondée sur les droits. Étant donné la taille considérable du secteur de la pêche, une gestion efficace et durable des ressources halieutiques contribue grandement à la prospérité économique de l'Islande (encadré 4.1).

Encadré 4.1. Le rôle du secteur de la pêche dans l'économie islandaise

L'économie islandaise est fortement tributaire du secteur de la pêche. Les produits halieutiques représentaient environ 40 % (en valeur) des exportations de marchandises contre environ 70 % en 1990 (graphique 4.1). Cette réduction de leur part dans les exportations de marchandises est due surtout à l'augmentation de la production d'aluminium. Avec un total de captures d'environ 1.4 million de tonnes, l'Islande fait partie des vingt principaux pays pratiquant la pêche dans le monde. Le secteur de la pêche et la transformation des produits halieutiques et aquacoles représentaient plus de 11 % du PIB en 2010, encore que ce chiffre ait été quelque peu gonflé par le bas niveau du taux de change ; la part de PIB moyenne des pêches sur la dernière décennie (2000-2010) a été de 9 %. Environ 5 000 personnes travaillent dans la filière de la pêche et environ 3 600 dans la filière de la transformation, absorbant respectivement 3 % et 2.2 % de la population active totale.

Graphique 4.1. Parts des différentes industries dans les exportations totales de marchandises

En pourcentage du total



Source : Office statistique d'Islande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932446018>

Encadré 4.1. Le rôle du secteur de la pêche dans l'économie islandaise (suite)

Même si le secteur de la pêche a vu sa part dans les exportations islandaises diminuer ces dernières années, il a des retombées importantes dans toute l'économie. Plusieurs industries sont étroitement liées à la pêche, dont les chantiers navals, les entreprises d'électronique, les courtiers maritimes et les entreprises de commercialisation. Agnarsson et Arnason (2007), s'appuyant sur des données passées, constatent qu'une augmentation de 1 % de la valeur de la production de l'industrie de la pêche se traduit par une augmentation de 0.3 % du PIB dans le court terme. En ce qui concerne le rôle décroissant du secteur de la pêche dans l'économie islandaise, voir aussi Danielsson (2004) et Danielsson (2008).

Néanmoins, l'efficacité du système de gestion des pêches risque d'être affaiblie par les mesures que pourraient prendre les pouvoirs publics face au sentiment d'injustice suscité par la répartition initiale des quotas et par leur caractère transférable, ainsi que par l'éventuelle adhésion de l'Islande à l'UE et, par conséquent, l'obligation de se conformer à la politique commune de la pêche (PCP). Les décideurs devront définir une voie à suivre qui permette de progresser dans ces domaines sans porter atteinte aux caractéristiques du système de gestion des pêches qui en ont assuré le succès. La filière devra aider le pays à relever le défi de ses obligations en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la pêche constituant une source majeure d'émissions en Islande. La flotte de pêche islandaise acquitte déjà la taxe carbone instaurée depuis peu, ce qui contraste avec le traitement accordé à de nombreuses autres flottes qui non seulement ne paient pas de taxe carbone mais de surcroît perçoivent des aides au carburant.

La réussite du système de gestion des pêches repose sur des TAC définis scientifiquement et sur le système des QIT

Les accords antérieurs de gestion des pêches n'ont pas permis d'éviter la surpêche en Islande

L'Islande a lutté pendant plusieurs décennies pour exercer sa pleine souveraineté sur ses lieux de pêche. La zone économique exclusive (ZEE) a été fixée à 12 miles nautiques en 1958, puis portée à 50 miles en 1972. Même après cette extension, les captures des flottes étrangères dans les lieux de pêche autour de l'Islande sont restées importantes. En 1975, elles s'élevaient ainsi à environ 100 000 tonnes de morue, représentant environ un tiers du total des captures de morue dans ces lieux de pêche cette année là¹. Faute de pouvoir exercer leur autorité sur ces lieux de pêche, il était impossible pour les autorités islandaises de mettre en œuvre un système de gestion des pêches propre à assurer la durabilité et l'efficacité de l'industrie. Avec l'extension de la ZEE à 200 miles nautiques en 1975, la plupart des stocks halieutiques de grande valeur commerciale présents dans les lieux de pêche autour de l'Islande ont été intégrés à la ZEE de l'Islande². En outre, la part des captures des flottes étrangères a rapidement diminué. Depuis le début des années 80, ces captures sont quasiment négligeables et elles sont limitées par des dispositions contractuelles spécifiques.

Mais la surpêche est restée un problème chronique jusqu'à l'instauration du système de quotas individuels transférables (QIT) en 1984 (voir ci-après). Les diverses mesures appliquées de 1976 à 1983, qui visaient à restreindre les captures, essentiellement par le biais de TAC et par une limitation de l'effort de pêche, se sont révélées quasiment inefficaces. L'échec de ces limitations s'explique par la substituabilité des facteurs de production (OCDE, 2006).

La limitation des captures (TAC), pierre angulaire du système de gestion des pêches

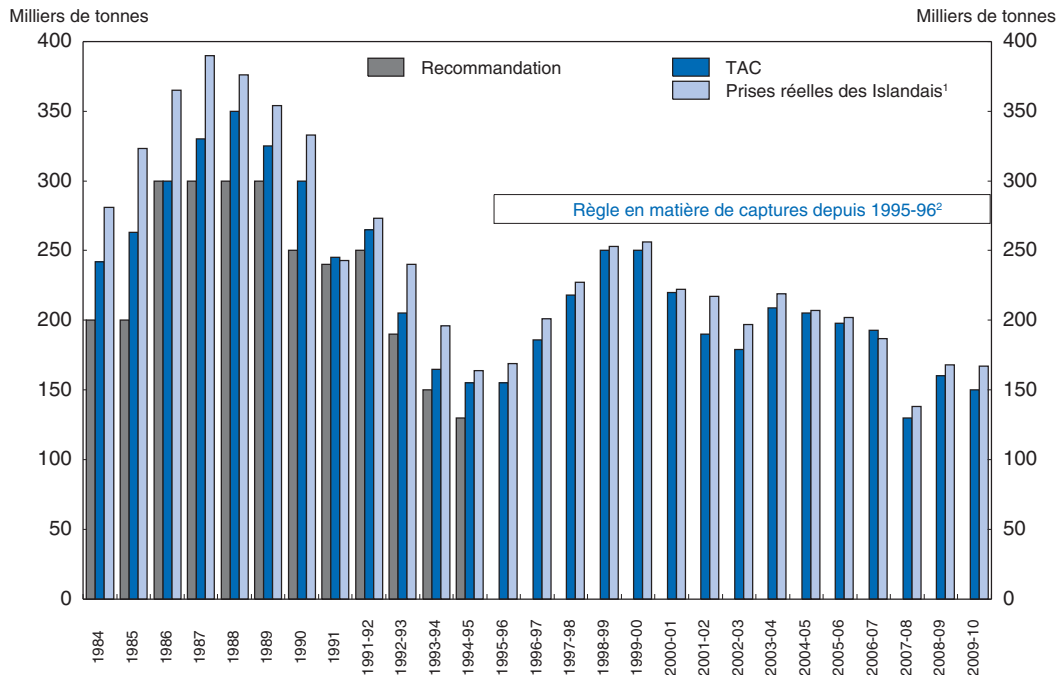
Pour chaque espèce, le volume total des captures dans les lieux de pêche islandais est limité à un total admissible de captures (TAC) bien précis. Chaque année, le TAC est fixé par le ministère de la Pêche sur la base des recommandations de l'Institut des ressources marines (MRI)^{3,4}. L'évaluation des stocks repose sur des recherches systématiques concernant les principaux stocks halieutiques et l'écosystème. Avant que le MRI ne donne son avis au ministère, le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) procède à l'évaluation des stocks et de leurs perspectives d'évolution. Le MRI collabore aussi avec d'autres organisations internationales, telles que l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (NAFO), pour évaluer l'état des stocks en dehors de la ZEE de l'Islande.

Alors que, durant les premières années de mise en œuvre de l'actuel système de gestion, les TAC visant la morue, l'espèce ayant la plus grande valeur commerciale, dépassaient en règle générale les recommandations du MRI, il n'en a plus été de même après l'adoption de la règle relative au total des captures en 1995-96, qui a fait coïncider le niveau du TAC recommandé et celui du TAC fixé (graphique 4.2). Toutefois, les prises réelles ont légèrement excédé les TAC sous l'effet de divers facteurs agissant à différents moments, par exemple les captures au titre de la recherche, les incitations économiques à éviter les rejets (notamment le droit à une surpêche sous forme de prises accessoires, sous réserve que les poissons en question soient vendus sans bénéfice pour le pêcheur) et, pendant deux campagnes de pêche successives (2008-2009 et 2009-2010), la possibilité de ne pas déduire les prises côtières des quotas (ces prises sont désormais déduites). S'agissant des stocks de maquereau, qui n'entrent pas vraiment dans le champ de la présente étude car ils sont partagés avec d'autres pays et ne sont donc pas entièrement contrôlés par le système islandais de gestion des pêches, les quotas fixés par l'UE, les Îles Féroé, l'Islande, la Norvège et la Fédération du Russie ne sont pas compatibles avec la préconisation scientifique sur les prises soutenables formulée par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) (encadré 4.2).

L'Islande a réussi à maintenir les captures à un niveau proche des TAC recommandés en partie grâce à un système efficace de suivi et de contrôle. La Direction des pêches, qui est chargée de vérifier que les prises ne sont pas supérieures au TAC fixé, reçoit les relevés de débarquements de chaque navire. Les débarquements ont lieu dans des ports bien précis, dotés d'un système et d'un personnel certifiés de pesage. La Direction des pêches recourt à un système informatisé de déclaration de captures qui permet de collecter, stocker, traiter et diffuser les informations sur les captures de tous les navires islandais. Tous les ports de débarquement sont reliés à la base de données de la direction des pêches : dès les captures débarquées et pesées par des opérateurs agréés, les données recueillies sont entrées dans le système, puis transmises à la direction des pêches. Ainsi, celle-ci dispose d'informations à jour sur les prises de chaque navire, classées par espèce, port de débarquement, engin de pêche, lieu de pêche, et sur les acheteurs de ces prises. Le dispositif permet de déduire ensuite le volume de captures ainsi recensé du quota du navire concerné.


Pour contrôler si des captures illégales ont été vendues à des entreprises de transformation, la direction des pêches procède à des calculs rétrospectifs, en convertissant les produits transformés en poids vif et en comparant le résultat avec le volume des captures débarquées qui ont été officiellement enregistrées dans l'unité de transformation concernée. Si le contrôle révèle que le poids des produits convertis est

Graphique 4.2. **Recommandation, totaux admissibles de captures (TAC), et prises réelles de morue**



1. Traduction des Toutes les prises doivent être débarquées. La pêche des flottes étrangères est négligeable.
2. Une règle sur le contrôle des captures est en place depuis 1995-96. Elle précise le pourcentage de biomasse que les pêcheurs sont autorisés à prélever.

Source : Institut des ressources marines (MRI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932446037>

Encadré 4.2. **Le conflit sur le maquereau**

The stock de maquereau de l'Atlantique nord-est est à cheval sur plusieurs zones économiques exclusives (ZEE). Il était cogéré par l'UE, la Norvège et les Îles Féroé. Mais ces dernières années, le maquereau a modifié ses trajets migratoires, probablement en raison de modifications de la température de la mer, et de grandes quantités de poissons ont migré dans la ZEE de l'Islande. Compte tenu de cette évolution, l'Islande a demandé à participer à la cogestion de cette pêcherie, mais dans un premier temps les autres parties ont rejeté cette demande, estimant que l'Islande n'était pas un État côtier sur cette pêcherie. L'Islande a réagi en fixant unilatéralement un quota national pour ses pêcheries sur ce stock. En 2010, l'Islande a été finalement reconnue comme État côtier dans la pêcherie de maquereau, et les quatre États côtiers, ainsi que la Fédération de Russie, ont tenu depuis des consultations régulières. Faute de parvenir à un accord sur la gestion globale du stock de maquereau, ils ont fixé unilatéralement des quotas nationaux. Pris ensemble, ces quotas dépassaient de beaucoup le total admissible de captures recommandé par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).

Depuis 2007, les prises de maquereau de l'Atlantique nord-est dépassent fortement la recommandation du CIEM (CIEM, 2010). Les principales raisons de cette surpêche sont l'absence d'accord international effectif de limitation des prises entre tous les pays présents dans la pêcherie, le transfert de quotas non pêchés en 2009 sur l'année 2010, les rejets et les dépassements probables de captures.

supérieur au volume des captures officiellement enregistrées, on considère que c'est la preuve de captures illégales et l'unité de transformation fait l'objet d'une amende. Les garde-côtes sont chargés de la surveillance en mer de la flotte de pêche, ce qui comprend le suivi régulier des navires et des engins, et le respect de l'application des fermetures de zones et des fermetures saisonnières.

Le système de QIT, autre élément fondamental de la gestion des pêches

Le système de QIT a été introduit en 1984 pour la morue, puis appliqué à d'autres espèces (tableau 4.1). Avec la loi sur la pêche de 1990, toutes les pêches importantes sont régies par un système de QIT. Dans le cadre de ce dispositif, chaque entité de pêche possède ou dispose d'un droit sur un certain pourcentage du TAC, ou quota, défini pour chaque espèce. Ces quotas sont transférables dans une large mesure ; une part du quota (quota permanent) peut être vendue et le quota annuel de captures peut être transféré entre navires, avec certaines restrictions. Dès le départ, la pêche artisanale a été exemptée du système et soumise à des limitations de l'effort. Parmi les autres mesures dérogatoires figurent les quotas régionaux et les règles spéciales applicables aux palangriers⁵.

Tableau 4.1. **Chronologie des principales étapes de l'évolution du système de QIT en Islande**

1984	Quotas individuels transférables par navire dans les pêcheries d'espèces démersales.
1985	Introduction de la possibilité de quotas d'effort de pêche dans les pêcheries d'espèces démersales.
1988	Quotas transférables par navire dans toutes les pêcheries. Maintien des quotas d'effort.
1991	Système uniforme complet de quotas individuels partiels transférables dans toutes les pêcheries pour tous les navires de plus de 6 TJB.
2004	Quotas individuels partiels transférables pour les navires de moins de 15 TJB, assortis de quotas spéciaux pour les navires palangriers.

Source : Arnason et Runolfsson (1999) et OCDE.

Par rapport à la simple fixation d'un total admissible de captures annuel, les QIT présentent l'avantage majeur d'inciter ceux qui les détiennent à exploiter la ressource halieutique d'une manière biologiquement durable, ce qui préserve la valeur des quotas. Cette incitation est source de pressions politiques visant à limiter les TAC, à la différence d'autres systèmes de gestion des pêches où les acteurs de la filière ne sont pas incités à restreindre les TAC car ils n'ont pas l'assurance de pouvoir profiter ultérieurement de l'accroissement des stocks halieutiques.

Les QIT présentent aussi l'avantage de favoriser la rationalisation de la filière en vue d'en accroître l'efficacité. Avant l'introduction des QIT, la flotte de pêche s'était développée beaucoup plus rapidement que les captures, entraînant une baisse de la productivité et des revenus. Après leur introduction, la surcapacité de la flotte de pêche a diminué et la taille moyenne des navires a augmenté. Les artisans pêcheurs ont vendu leurs QIT aux grandes entreprises de pêche qui exploitent des navires plus gros et plus performants.

Depuis l'introduction du système de QIT, la filière est devenue beaucoup plus efficace économiquement, sa productivité du travail étant désormais plus élevée que celle des pêches norvégiennes et suédoises (Eggert et Tveteras, 2007). Cette efficacité accrue a fait monter la valeur de la rente de ressource et donc des licences de pêche. D'après de récentes estimations, le montant annuel de la rente nette est compris entre 14 et 34 milliards ISK (0.9-2.2 % du PIB) (Kristofersson, 2010 et Steinsson, 2010). Ce montant est comparable aux résultats constatés dans d'autres régimes de gestion fondée sur les droits (voir Arnason, 2002).

Cette réussite économique est commune aux autres pays qui appliquent le système des QIT, tels que la Nouvelle-Zélande, le Canada et le Danemark (OCDE, 2006 ; Arnason, 2002 ; Andersen *et al.*, 2010). Dans ces pays, les pouvoirs publics ont aussi suivi en règle générale des avis scientifiques pour définir les TAC. En revanche, les pays qui recourent aux traditionnelles mesures de contrôle des facteurs de production n'ont pas réussi à prévenir la surpêche et la surcapitalisation. Cela a notamment été le cas dans nombre de pêcheries européennes (Commission des Communautés européennes, 2009). Les responsables politiques ont souvent passé outre les recommandations scientifiques sur les TAC pour accroître les revenus à court terme de leur secteur de la pêche au détriment de sa survie à long terme. Les pressions qui ont incité les responsables politiques à se conduire ainsi ont été intensifiées par la surcapacité de l'industrie, phénomène dont souffrait également l'Islande avant d'introduire les QIT (OCDE, 2006).

On pourrait augmenter la rente de la ressource halieutique en limitant l'effort de pêche de façon à abaisser le niveau compatible avec la durabilité biologique

Le maintien des TAC à un niveau proche de celui recommandé par les scientifiques peut garantir la durabilité biologique et générer une rente de ressource halieutique supérieure à celle procurée par des TAC plus élevés, mais ne permet pas de maximiser la valeur de la rente, ce qui constitue le résultat le plus économiquement efficace. Du fait de l'augmentation des coûts marginaux de la pêche et du caractère auto-renouvelable des stocks halieutiques, l'abaissement du niveau des TAC accroîtrait la rente nette (encadré 4.3).

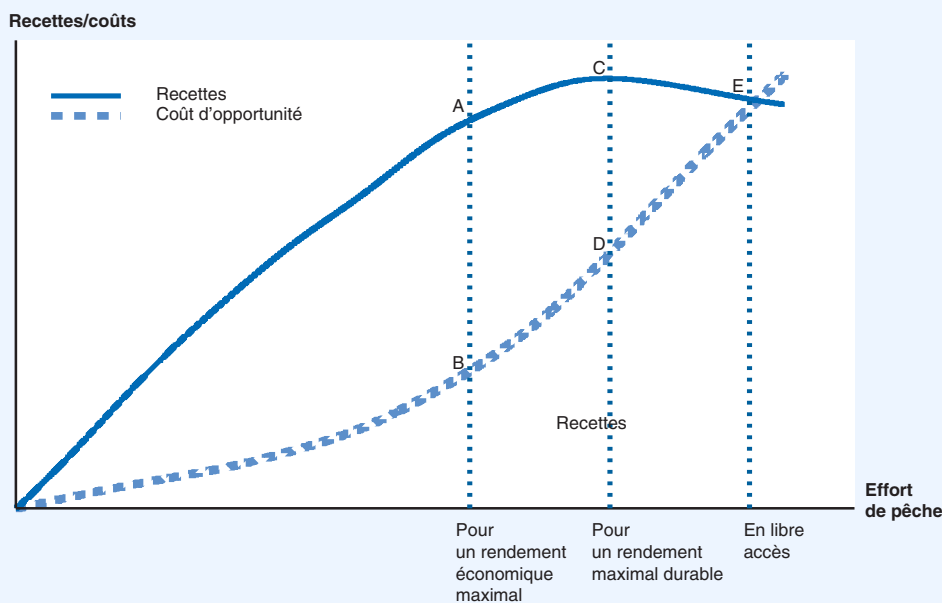
Même si le principe théorique d'une restriction des TAC au niveau d'effort qui maximise la rente halieutique, et non les recettes durables, est bien établi, peu de pêcheries sont gérées ainsi dans la pratique, à l'exception de la pêcherie de crevettes du Nord de l'Australie. Les estimations relatives à cette pêcherie mettent l'accent sur des effets de stocks sensibles : pour maximiser la rente de ressource, le niveau des stocks doit être supérieur de 9 à 26 % à celui susceptible d'assurer un rendement maximal durable (et des recettes durables). La règle de contrôle des prises de morue prend en compte les aspects économiques et résout donc en partie ce problème pour le stock de morue, le plus important en termes économiques.

S'agissant de l'Islande, Arnason (2011) estime qu'une réduction des TAC qui ferait passer ceux-ci du niveau qui maximise les captures durables à celui qui maximise la rente permettrait d'augmenter la rente tirée de la morue, qui génère généralement environ un tiers de la valeur des exportations de produits halieutiques, en la faisant passer de 240 millions USD (en 2005) à environ 667 millions USD par an. Cette augmentation potentielle de la rente est due, dans une large mesure, à une reconstitution du stock de morue qui a été grandement surexploité par le passé et, dans une moindre mesure, à une réduction de l'effort de pêche et du capital. Si ces estimations sont soumises à plusieurs incertitudes, elles ont cependant une valeur indicative. Il convient de ne pas envisager une concrétisation rapide de ces gains économiques car celle-ci imposerait une transition difficile et coûteuse. Compte tenu de ces gains possibles, les scientifiques et les décideurs publics islandais devraient chercher à fixer les TAC à des niveaux permettant de maximiser la rente de ressource. Dans la pratique, cela signifie que les TAC devraient être fixés à des niveaux non pas supérieurs, mais inférieurs à ceux recommandés par le MRI. À plus long terme, les travaux de recherche pourraient aider à estimer plus précisément le volume de captures susceptible de maximiser la rente. Dans l'éventualité où les TAC seraient réduits

Encadré 4.3. Intégrer les aspects économiques dans la fixation des TAC

Du point de vue de la gestion des pêches, le choix du niveau de prélèvement est important. Contrairement à une idée très répandue, viser un rendement maximal durable n'est généralement pas la politique optimale, comme il ressort du graphique 4.3 qui fait apparaître le problème économique fondamental que pose la gestion des pêches. Le graphique 4.3 montre la forme générale d'une courbe des recettes théoriques et d'une courbe des coûts. La courbe des coûts indique le coût économique, c'est-à-dire le coût d'opportunité associé à l'activité de pêche. La courbe des recettes prend en compte la totalité des recettes susceptibles d'être tirées du secteur, compte tenu du niveau d'effort. La courbe des recettes comme celle des coûts reflètent des caractéristiques biologiques simples mais communes.

Graphique 4.3. Disparition de la rente halieutique dans les pêcheries d'accès libre¹



1. En ordonnée, la courbe des recettes totales est établie sur la base d'une fonction de croissance biologique générale et en faisant l'hypothèse de prix exogènes et de rendements soutenable. Les coûts totaux sont des coûts économiques (coûts d'opportunité) qui tiennent compte de la rentabilité du capital et reflètent aussi des caractéristiques biologiques communes. L'abscisse correspond non pas au volume des captures, mais à l'effort de pêche, vecteur de plusieurs facteurs de production : durée de pêche, taille du navire, puissance des engins, travail, etc.

Il ressort du graphique 4.3 une relation simple entre, d'un côté, l'effort de pêche et, de l'autre, les captures et les recettes. Tous les points de la courbe des recettes correspondent à des captures durables. Du fait de cette relation, fixer un TAC équivaut à choisir un niveau d'effort correspondant à un certain volume de captures.

Ce graphique fait apparaître trois niveaux différents d'effort qui ont chacun une signification économique importante :

- Avec le niveau d'effort (théoriquement) associé à l'accès libre, la rente est nulle. Tant qu'une rente peut être tirée de la pêcherie en accès libre (c'est-à-dire si les recettes sont supérieures aux coûts d'opportunité), de nouveaux entrants sont incités à la rejoindre. Il en ira ainsi jusqu'à dissipation complète de la rente économique (point E).

Encadré 4.3. Intégrer les aspects économiques dans la fixation des TAC (suite)

- Le niveau d'effort associé au rendement maximal durable correspond aussi au niveau où les captures durables sont à leur maximum, compte tenu du caractère exogène des prix. La rente, qui est la différence entre les recettes et les coûts d'opportunité, est donnée par la distance CD sur le graphique.
- Au niveau d'effort associé au rendement économique maximal, la rente, qui est égale à la distance AB sur le graphique, est maximale. En raison de l'accroissement des coûts marginaux de la pêche et du caractère auto-renouvelable des stocks halieutiques, le fait de ne pas prélever une proportion de poissons supérieure à celle correspondant à un rendement maximal durable accroît la rente en abaissant les coûts unitaires de la pêche : c'est ce qu'on appelle l'effet de stocks.

Des progrès ont été réalisés sur la façon dont on pourrait cibler le niveau d'effort associé au rendement économique maximal dans les pêcheries commerciales (voir, par exemple, Dichmont *et al.* (2010) et Larkin *et al.* [2010]).

pour se rapprocher du niveau qui maximise la rente, les pouvoirs publics devraient augmenter la taxe spéciale sur la rente halieutique de façon à bénéficier de la totalité de cette augmentation estimée de la rente. Cela ne devrait pas avoir d'incidence sur la valeur des QIT, cette augmentation de la rente halieutique n'ayant pas été anticipée et n'étant donc pas été intégrée aux prix des quotas.

Il n'est pas possible à présent de remédier au sentiment d'injustice suscité par la distribution initiale gratuite des quotas

Malgré ses bonnes performances, le système des QIT est soumis à des pressions politiques : en effet, les quotas ont été attribués au départ sur la base du volume moyen de captures des navires au cours des trois années précédentes, au lieu d'être mis aux enchères ou vendus. Cette répartition initiale a été perçue très largement comme inéquitable car la rente de ressource générée par ce bien commun que constituent les ressources halieutiques revenait à ceux qui avaient des antériorités de captures et non à l'ensemble de la collectivité⁶. Toutefois, il ne faut pas oublier que cette répartition des quotas a été faite dans le contexte d'une limitation du droit de pêche, ce qui représente un pas en avant par rapport à un régime de libre accès.

Le gouvernement pourrait récupérer la rente de ressource des détenteurs de quotas soit en relevant la taxe sur la rente de ressource des pêcheries (encadré 4.4) jusqu'au point où les QIT n'ont plus de valeur, soit, s'il souhaite préserver le système des QIT, en confisquant les QIT et en les mettant aux enchères. Le problème que soulève la première option est qu'elle ferait disparaître les incitations des pêcheurs à faire pression pour une réduction des TAC et à surveiller les autres pêcheurs – ce qui suscite dans les deux cas un accroissement de la valeur des QIT. Il en résulterait probablement une augmentation des captures et une érosion des rentes de ressource. La seconde option éviterait ces écueils mais, comme la première, elle pourrait nuire à la réputation de l'Islande en matière de protection des droits de propriété. Du reste, l'expérience d'autres pays montre qu'il est politiquement difficile de mettre aux enchères les droits de pêche à cause de l'opposition des pêcheurs, qui devraient payer pour un accès à la ressource dont ils disposent déjà (encadré 4.5).

Encadré 4.4. La taxe actuelle sur la ressource de pêche

L'actuelle taxe sur la ressource, instaurée par le Parlement en 2002, a remplacé les redevances qui finançaient auparavant le Fonds de développement des pêcheries (*Próunarsjóð sjávarútvegins*) ainsi qu'une redevance au titre du suivi et de la surveillance. La taxe est perçue sur toutes les espèces. Son taux effectif est calculé de telle sorte qu'il dépend à la fois du montant du quota détenu par l'entreprise de pêche et de sa performance économique. La période de référence est la période de 12 mois s'achevant le 30 avril de l'année civile précédente. On calcule la valeur totale des captures pour cette année, et l'on en déduit le coût du carburant, les salaires et les autres frais d'exploitation. Les recettes fiscales totales pour cette campagne de pêche représentent 9.5 % de ce montant. On calcule ensuite la taxe en divisant les recettes fiscales totales par le volume de captures exprimé en kilogrammes d'équivalent morue. On obtient ainsi la taxe par kg d'équivalent morue qui est perçue lors de la campagne de pêche suivante.

Exemple :

Valeur totale des captures mai-avril 2010-2011	100 milliards ISK
Salaires (39.8 %)	39.8 milliards ISK
Carburant	10 milliards ISK
Autres coûts d'exploitation	24 milliards ISK
Base d'imposition	26.2 milliards ISK
9.5 % de la base	2.49 milliards ISK
Captures en kg d'équivalent morue	450 millions kg
Taxe par kg d'équivalent morue pour la campagne 2010/2011 (ISK/kg)	5.53 ISK/kg

Avec cette méthode, la taxe acquittée reflète les fluctuations de la rentabilité du secteur ainsi que le montant des quotas émis l'année précédente. La taxe s'applique à toutes les espèces. Par conséquent, si les quotas sont relevés par rapport à la campagne de pêche précédente, les entreprises acquittent la taxe au kilo sur le supplément de quota. À l'inverse, si les quotas sont abaissés, les entreprises acquittent la taxe sur une quantité en kilos réduite. De la sorte, la fiscalité tient compte des fluctuations du volume de captures d'une campagne de pêche à l'autre.

Le gouvernement actuel a mis sur pied un comité spécial chargé d'établir un rapport sur les moyens d'action envisageables pour récupérer la rente de ressource halieutique. Ce comité a rendu son rapport à l'été 2010, concluant qu'à bien des égards il était délicat de reprendre les QIT à ceux qui en détenaient déjà, puis de les redistribuer, par exemple au moyen d'un mécanisme d'adjudication. Une telle mesure serait non seulement techniquement difficile à mettre en œuvre, mais aussi inéquitable pour les détenteurs actuels, dont un grand nombre ont acheté une proportion importante des QIT qu'ils détiennent. Ceux à qui des quotas ont été attribués au départ peuvent avoir réalisé des bénéfices exceptionnels, mais on ne saurait restituer ces bénéfices aux caisses de l'État en reprenant les quotas à des entreprises qui les avaient achetés aux prix du marché. Reprendre les quotas aux entreprises de pêche aurait aussi des effets négatifs sur les comptes de ces entreprises et, en dernier ressort, sur les institutions financières si ces entreprises faisaient faillite. D'après une étude récente, une confiscation correspondant à une période de 20 ans entraînerait la faillite d'entreprises qui détiennent collectivement 40 à 50 % des TAC pour toutes les espèces (Gunnlaugsson et al., 2010).

Encadré 4.5. **L'expérience d'autres pays en matière d'adjudication des droits de pêche**

Un certain nombre de pays ont envisagé de vendre les droits de pêche aux enchères mais se sont ravisés à cause de l'opposition des pêcheurs, qui auraient alors dû payer pour un droit dont ils jouissent aujourd'hui gratuitement. C'est ce qui s'est produit en Estonie, par exemple (Eero et al., 2005, OCDE, 2009). Les pêcheurs trouvaient injuste de payer des droits de pêche tout en affrontant sur les marchés internationaux la concurrence de pêcheurs qui n'acquittaient pas de tels droits. En même temps, la mise en œuvre des enchères elles-mêmes a posé des problèmes, car les soumissionnaires se sont livrés à des pratiques coopératives au cours de la procédure d'appel d'offres, problème bien connu dans la théorie des enchères (Laffont et Tirole, 1983). De même, en Russie l'adjudication des quotas a été instaurée en 2001 mais elle a été abandonnée de fait en 2004 (Honnellund, 2005). Le seul exemple apparemment réussi de mise aux enchères de droits de pêche est celui de la pêcherie de panope du Pacifique de Puget Sound, dans l'État de Washington, qui présente des caractéristiques particulières et qui est exploitée selon un système de gestion concédée, avec une large participation des acteurs intéressés (Huppert, 2005).

La transférabilité des quotas a aussi été mise en question pour des raisons sociales et politiques. Certains ont fait valoir que les quotas sont des droits d'usage sur une ressource commune et que ceux qui reçoivent ces droits devraient bénéficier de la location ou de la vente de ces droits. D'un point de vue économique, la transférabilité des quotas est indispensable pour assurer l'efficacité économique. Le marché des quotas permet une redistribution efficace des quotas, et facilite l'entrée et la sortie des pêcheries. Il ressort d'une étude récente que les marchés de quotas sont efficaces (Agnarsson et Thrainsson, 2010). Les échanges de quotas sont importants : ils représentent environ 35 à 40 % du TAC total chaque année.

La taxe spéciale sur la rente halieutique devrait être augmentée mais à condition de ne pas porter atteinte au système des QIT

Néanmoins, il pourrait être intéressant d'augmenter la taxe sur la rente de ressource d'un montant supérieur au niveau nécessaire à la récupération des coûts aux fins de réduire le coût de distorsion fiscale. Du point de vue de l'efficacité économique, une taxe sur la rente de ressource est en principe la meilleure taxe car elle ne fausse pas les décisions économiques et par conséquent ne génère pas de fardeau excédentaire (c'est-à-dire supérieur au montant des sommes mobilisées) (encadré 4.6). L'augmentation de la taxe sur la rente halieutique permettrait de réduire d'autres taxes qui génèrent des fardeaux excédentaires, et d'améliorer l'efficacité économique et donc le revenu national, même si les gains sont appelés à être moindres pour une taxe sur une ressource renouvelable comme les stocks halieutiques que sur d'autres ressources naturelles, comme les gisements minéraux, car la taxe modifie le montant de la rente d'une ressource renouvelable mais pas d'une ressource qui ne l'est pas. Par conséquent, les avantages d'une réduction d'autres impôts qui faussent les décisions économiques devront être mis en balance avec les coûts induits d'une réduction de la rente de ressource obtenue en abaissant progressivement la valeur des quotas (qui intègrent la rente de ressource attendue) et par là même les incitations à militer en faveur d'une réduction des TAC et à surveiller les autres pêcheurs, ainsi que par une réduction de la viabilité financière des entreprises de pêche. Il apparaît donc que la taxe spéciale sur la rente halieutique devrait être augmentée car son niveau actuel ne couvre pas tout à fait les coûts de fonctionnement du système de gestion des pêches, mais cette augmentation ne doit pas non plus être trop

forte pour ne pas porter atteinte aux avantages procurés par le système des QIT en termes de politiques publiques et de suivi, ni mettre en danger la viabilité financière des entreprises de pêche. Si une augmentation de la taxe spéciale sur la rente halieutique réussissait à susciter un consensus politique autour du système des QIT, ce qui lui fait défaut depuis son instauration, l'industrie de la pêche y gagnerait en contrepartie une certaine sécurité quant à ses droits de propriété.

Encadré 4.6. L'imposition des rentes de ressource

La rente tirée de ressources naturelles est généralement définie comme étant la différence entre le rendement de l'exploitation des ressources considérées et le coût d'opportunité des activités d'extraction. En théorie, l'imposition des rentes de ressource n'engendre pas de distorsion car elle n'a pas d'incidence sur les incitations à l'investissement ou à la production (Grafton, 1995, 1996 ; Miller *et al.*, 2000). Toutefois, la mise en œuvre de taxes sur la ressource soulève des difficultés pratiques.

L'idée que les impôts sur les ressources naturelles ne créent pas de distorsions remonte à Ricardo (1821) avec son analyse de la rente foncière. Les terres constituent un facteur de production fixe et indestructible qui génère des rentes foncières. L'imposition de ces rentes ne réduisant pas l'utilisation des terres, les rentes de ressource sont donc considérées comme des bases d'imposition idéales. L'imposition des rentes a été largement pratiquée dans les industries basées sur les ressources naturelles comme le secteur minier, mais aussi dans le secteur de la pêche. L'Australie a adopté récemment une taxe spéciale sur la rente minérale (MRRT) fondée sur le concept de la taxe Brown (Brown, 1948) : cette taxe est prélevée sur toutes les transactions réelles sur la base des flux de trésorerie. Comme les flux de trésorerie peuvent être positifs ou négatifs, la MRRT a été modifiée pour tenir compte de ces fluctuations ainsi que de l'irrégularité dans le temps des recettes fiscales et des dégrèvements fiscaux.

Même si la supériorité théorique de l'imposition des rentes de ressource est largement acceptée, on doit garder à l'esprit plusieurs questions importantes quand il s'agit de ressources renouvelables comme les stocks halieutiques. En particulier, dans l'analyse des rentes de ressource, on présume que celles-ci dépendent d'une offre fixe d'un des facteurs de production (ce qui n'est pas le cas des stocks de poisson), que des technologies d'extraction linéaires sont utilisées, et que les entreprises sont identiques. Or, la rente halieutique n'est pas fixe et peut être amplifiée de diverses manières. On peut notamment réaliser des investissements productifs dans les stocks et les habitats halieutiques ; trouver de nouvelles possibilités de pêche (innovation) ; améliorer les pratiques de pêche ; et développer de nouveaux produits. L'une des tâches de la gestion des pêches et de la politique économique en général est d'encourager le développement de ces rentes (Anderson, Arnason et Libecap, 2010).

L'imposition de la rente de ressource décourage les entreprises de la développer, elle fausse les décisions économiques, engendrant des coûts (pression excessive) supérieurs au montant des recettes collectées. Si la rente est entièrement dissipée par l'imposition, les pêcheurs ne sont plus incités à la développer. Cela signifie que la reconstitution des stocks halieutiques ne présentant plus d'intérêt pour eux, elle doit être assurée par des mesures contraignantes.

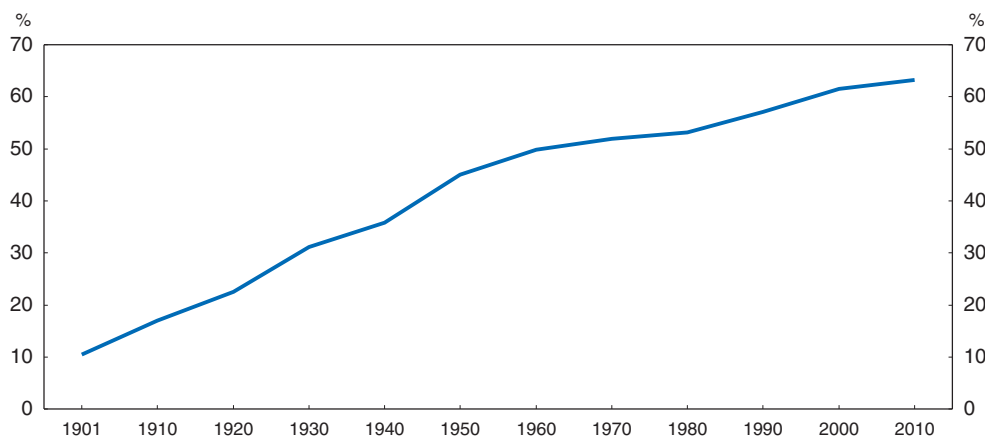
Cela ne veut pas dire que les taxes sur les ressources ne doivent pas être envisagées comme moyen de prélever une rente dans les pêcheries. Mais la taxe sur la rente halieutique doit être fixée à un niveau tel que la pression supplémentaire marginale qu'elle exerce ne soit pas plus élevée que celle d'autres prélèvements.

La poursuite d'objectifs sociaux ne doit pas porter atteinte au système de gestion des pêches


Dans l'industrie de la pêche, l'accroissement de l'efficacité intervenu ces dernières décennies a provoqué une dégradation de l'emploi dans les zones rurales fortement tributaires du secteur. Cette situation est due en partie au succès du système de QIT qui a encouragé la rationalisation de l'industrie entraînant une amélioration de l'efficacité. Les pêcheurs de ces zones ont ainsi vendu leurs quotas à des opérateurs plus efficaces d'autres zones. Cette situation s'explique aussi par la réduction des effectifs imputable aux progrès techniques dans le secteur de la pêche où les machines ont remplacé la main-d'œuvre⁷, ainsi que par la diminution des TAC qui était nécessaire pour assurer la pérennité des ressources halieutiques.

Cette évolution a fait naître des préoccupations quant au dépeuplement de ces régions. Pourtant, l'exode rural vers les grandes métropoles ne constitue pas un phénomène nouveau (graphique 4.4). Au XX^e siècle, l'Islande a connu une mutation : pays rural, elle est devenue un pays dont plus de la moitié de population vit dans la capitale ou sa périphérie.

Graphique 4.4. **Population vivant dans la capitale et sa périphérie**
En pourcentage de la population totale



Source : Office statistique d'Islande.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932446056>

Le gouvernement a introduit diverses mesures pour enrayer l'exode rural vers la capitale. Le système de gestion des pêches a été mis à contribution. Comme indiqué précédemment, les artisans pêcheurs ont été exemptés du système des QIT lors de son instauration, par crainte qu'on ne leur rachète leurs quotas et qu'ils ne sortent du secteur de la pêche. Différentes mesures ont été prises pour préserver leurs moyens d'existence, mais parallèlement ils ont fait l'objet de pressions grandissantes visant à leur faire adopter une forme ou une autre de quotas pour limiter leurs captures. Afin d'améliorer l'emploi dans les communautés côtières, les pêcheurs utilisant une palangre appâtée à terre ont été autorisés à doubler leurs prises d'espèces démersales.

Depuis 2009, des quotas de captures spécifiques ont été attribués à la pêche dite côtière pour aider les artisans pêcheurs des zones rurales. Les bateaux qui relèvent de ce régime doivent obtenir un permis spécial auprès de la direction des pêches. Ils ne sont

autorisés à pêcher que pendant certaines périodes de la journée ; ils ne peuvent utiliser que des lignes à main, et le volume de leurs prises par sortie est limité. Une fois atteint le volume total de captures autorisé, tous les permis sont suspendus. Certains des pêcheurs à qui sont attribués des permis de pêche côtière sont d'anciens détenteurs de quotas qui les ont vendus. Ce faisant, ils entrent de nouveau dans la pêcherie après avoir déjà vendu leurs droits. La pêche côtière est nettement moins efficace que la pêche soumise à des QIT dont les prises sont plafonnées et les jours en mer limités.

Toutes ces exemptions ont un effet négatif sur l'efficacité du système de gestion des pêches. Compte tenu de l'importance de la pêche dans l'économie islandaise, les pouvoirs publics devraient réfléchir avant d'apporter à la loi sur la pêche des amendements qui autorisent ces dispositions et qui affaiblissent ainsi le système des QIT. Pour renforcer les zones rurales, il serait préférable de recourir à d'autres instruments tels que l'investissement en infrastructures et l'éducation.

Dans ses négociations d'adhésion à l'UE, l'Islande s'emploie à préserver les principales caractéristiques de son système de gestion des pêches

L'Islande négocie actuellement les conditions de son éventuelle adhésion à l'Union européenne (UE). En cas d'adhésion, ce pays sera donc partie prenante à la politique commune de la pêche (PCP). L'UE n'est généralement pas parvenue à fixer les TAC à des niveaux durables et elle est confrontée à d'énormes difficultés concernant l'efficacité économique (OCDE, 2010 ; Commission des Communautés européennes, 2009). L'UE est en train de réviser la PCP afin de la rendre plus efficace dans la réalisation de ses objectifs. Compte tenu du poids économique et politique de l'industrie de la pêche, les conditions particulières que l'Islande sera en mesure de négocier pour ce secteur auront une incidence importante sur l'attrait que l'adhésion à l'UE exercera sur les Islandais. Les autorités islandaises prévoient de négocier afin de préserver les principales caractéristiques du système islandais de gestion des pêches qui favorisent l'efficacité et la viabilité – le droit de fixer des TAC nationaux en fonction d'avis scientifiques et le système de gestion fondée sur les droits (QIT) – ainsi que les restrictions en matière de propriété étrangère applicables aux QIT (voir ci-après).

Aux termes des règles de l'UE, il est possible pour certains États membres de gérer certaines de leurs pêcheries à l'aide des QIT. Pour d'autres, la politique commune de la pêche (PCP) constitue le cadre général de gestion de leurs ressources halieutiques. L'un des principaux éléments de la PCP est que les TAC attribués aux États membres pour des espèces et des zones spécifiques sont basés sur le principe de la stabilité relative. Cela signifie que les possibilités de pêche sont réparties entre les États membres de façon à assurer une stabilité relative des activités de pêche de chacun d'entre eux pour chaque stock concerné. Selon ce principe, les TAC nationaux sont établis en fonction des niveaux de captures antérieurs et impliquent pour chaque État membre le maintien d'un pourcentage fixe d'effort de pêche autorisé pour les principales espèces commerciales. Un autre élément du dispositif est le plafond applicable à la capacité globale des flottes nationales afin de remédier au problème de la surcapacité. Grâce au principe de stabilité relative, les pays disposent de la flexibilité nécessaire pour gérer leurs pêches conformément à leur législation nationale, tant que celle-ci ne contourne pas le cadre général de la PCP. Par exemple, les Pays-Bas ont introduit un système de QIT pour les pêcheries de sole et de plie en 1976, et le Danemark applique des QIT depuis 2003 (Andersen, *et al.*, 2010).

Les droits de propriété des étrangers font actuellement l'objet de restrictions dans le secteur de la pêche. L'investissement direct étranger est interdit, mais les sociétés comptant au maximum 25 % de capitaux étrangers (33 % dans certaines circonstances) sont autorisées à détenir des entreprises de pêche. La participation indirecte totale peut atteindre 49 %. Ces restrictions en matière de propriété sont autorisées au titre de l'Accord sur l'Espace économique européen. Il y a peu de chances qu'elles soient autorisées en cas d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne.

À condition que le système des QIT puisse continuer de fonctionner, la levée des restrictions en matière de propriété étrangère applicables aux QIT ne devrait pas compromettre l'efficacité du secteur. Les propriétaires étrangers de QIT, comme leurs homologues islandais, devraient être incités à faire pression pour que les TAC ne dépassent pas un niveau qui maximise les rentes, et donc la valeur des quotas, mais aussi à surveiller l'application des quotas.

En tout état de cause, la levée des restrictions sur la détention de QIT par des étrangers ne risque guère d'entraîner des ventes massives à des opérateurs étrangers. Dès lors que les entreprises de pêche étrangères ne peuvent pas réduire leurs coûts de main-d'œuvre en remplaçant les équipages islandais par des équipages étrangers moins bien rémunérés et qu'elles ne perçoivent pas de subventions directes ou de transferts pour l'acquisition d'entreprises islandaises, il n'y a aucune raison de penser qu'elles aient une structure de coûts plus favorable et, par conséquent, qu'elles soient systématiquement prêtes à payer davantage que les investisseurs nationaux pour acheter des QIT à des sociétés islandaises. Les entreprises de pêche islandaises figurent déjà parmi les plus performantes au monde, ce qui réduit les possibilités pour des investisseurs étrangers d'évincer les investisseurs locaux en proposant des plans d'amélioration de l'efficacité. À supposer même que les entreprises étrangères ne soient pas tenues de respecter les minima salariaux syndicaux de l'Islande, ce qui leur donnerait un avantage de coût potentiel sur leurs concurrentes islandaises, il est néanmoins peu probable que l'on enregistre des ventes massives à des opérateurs étrangers, car les entreprises islandaises seraient en mesure de neutraliser cet avantage de coût en transférant leurs QIT à des filiales étrangères et en recrutant des équipages étrangers meilleur marché.

Si les sociétés étrangères ne sont pas tenues de respecter les minima salariaux syndicaux de l'Islande, la levée des restrictions sur la détention de QIT par des étrangers risque d'entraîner des pertes d'emplois parmi les pêcheurs islandais ; celles-ci seraient toutefois limitées, compte tenu de leur productivité plus élevée découlant de la maîtrise locale des fonds de pêche islandais, des techniques de pêche et de la manutention du poisson. Eu égard à ce risque, il serait préférable de ménager une période de transition pour la levée des restrictions sur la détention de QIT par des étrangers, afin d'atténuer les coûts d'ajustement liés au redéploiement d'effectifs du secteur de la pêche vers d'autres branches d'activité.

À cela s'ajoute le risque de voir les propriétaires étrangers délocaliser des installations de transformation du poisson, même si l'on voit mal pourquoi les entreprises de pêche islandaises ne l'auraient pas déjà fait si cela s'avérait rentable, d'autant qu'elles ont déjà acquis des entreprises de pêche dans d'autres pays. Les entreprises islandaises ont apparemment constaté que la transformation du poisson en Islande reste attractive, compte tenu de la proximité des fonds de pêche et de la présence d'une main-d'œuvre immigrée. Dans le cas où ces installations seraient délocalisées, la période de transition

pour la levée des restrictions précitées sur la détention de QIT par des étrangers aiderait à réduire les coûts d'ajustement liés au transfert de main-d'œuvre et de capital vers d'autres utilisations.

L'entrée de navires étrangers dans les eaux islandaises ne devrait pas affecter le système de police des pêches. La majeure partie des captures islandaises sont débarquées et transformées en Islande ou à bord de chalutiers congélateurs islandais. Les systèmes islandais de suivi et de surveillance sont très développés et le contrôle des captures ne pose pas de problème majeur en Islande, même si les rejets y sont pratiqués comme dans la plupart des autres pêcheries. Les navires étrangers seraient soumis au même système efficace de surveillance que les navires islandais, en vue d'empêcher les captures illégales et les débarquements non déclarés.

Réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'industrie islandaise de la pêche

L'Islande a adopté des objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de GES (d'ici à 2020, baisse de 30 % par rapport au niveau de 1990). Certes, la flotte de pêche a déjà réduit considérablement ses émissions – qui sont passées de 655 Gg en 1990 (38 % des émissions liées à la combustion de carburant) à 517 Gg en 2008 (27 % des émissions liées à la combustion de carburant) –, mais si l'Islande veut atteindre ses objectifs de réduction des émissions, des progrès supplémentaires s'imposent compte tenu du poids du secteur dans les émissions totales.

En 2009, un Comité nommé par le ministère de l'Environnement a publié un rapport sur la réduction des émissions de GES (ministère de l'Environnement, 2009). Selon ce rapport, d'un point de vue strictement technique, la contribution du secteur de la pêche peut être considérable. Les usines de farine de poisson pourraient réduire leurs émissions de près de 100 % si elles fonctionnaient non pas au fioul mais à l'électricité. De même, on pourrait réduire les émissions de la flotte de pêche de 75 % en développant la consommation de biocarburants et les mesures d'économies d'énergie. Une telle mutation imposerait des coûts considérables, en particulier pour assurer une alimentation fiable en électricité aux usines de farine de poisson, ce qui nécessiterait de gros investissements en centrales électriques et en infrastructures.

Une étude récente (Bernódusson, 2010) indique que la culture du colza et la transformation de l'huile de colza en biocarburant constituent un moyen prometteur de réduire les émissions de GES de la flotte de pêche. Le remplacement de carburants plus traditionnels par de l'huile de colza ou d'autres biocarburants cultivés sur le territoire islandais dépendra de nombreux facteurs, notamment du prix du pétrole.

S'agissant des émissions de GES de la flotte de pêche, les navires de pêche islandais ne bénéficient pas de subventions ni de dépenses fiscales au titre des combustibles fossiles. Toutefois, la flotte de pêche ne s'acquitte d'aucune taxe routière ou d'infrastructure sur son carburant, comme le font les autres utilisateurs non routiers. Le produit de cette taxe n'est pas supérieur au montant nécessaire pour financer la construction et l'entretien des routes. Par conséquent cette exonération fiscale ne saurait être considérée comme une subvention indirecte.

Une taxe carbone est prélevée sur tous les combustibles fossiles consommés. Cette taxe a été introduite au début de 2010. Initialement, elle a été fixée à environ 50 % du prix annuel moyen des droits d'émission vendus aux enchères dans le cadre du Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). Début 2011, ce taux a été porté à 75 %. Cette taxe

étant basée sur la teneur en carbone des carburants, elle est différente selon les types de carburants. Si cette taxe carbone n'est pas prélevée sur les flottes de pêche concurrentes, la pêche islandaise pourrait perdre de sa compétitivité sur le marché mondial.

La substituabilité entre les carburants et les autres facteurs de production est inélastique, et la consommation de carburant est déterminée principalement par le volume de captures et par l'effort de pêche. Avec la hausse des prix du pétrole, les entreprises de pêche islandaises ont concentré leurs efforts davantage qu'auparavant sur la réduction de la consommation de carburant et sur la possibilité d'abandonner progressivement les combustibles fossiles. La consommation de carburant de la flotte de pêche n'a cessé effectivement de décroître régulièrement ces dernières années, et d'après les prévisions, elle devrait encore diminuer de 10 % jusqu'en 2050 (Orkusþárnefnd, 2009). Toutefois, la hausse des prix du pétrole a incité les propriétaires de navires à remplacer une plus grande proportion du carburant standard des navires par du pétrole brut, ce qui accroît les émissions (*ibid.* p. 10). La taxe carbone devrait freiner cette évolution en faisant grimper le prix du pétrole brut par rapport à celui du carburant standard des navires. Même dans ces conditions, les décideurs devraient étudier les effets des prix et de la fiscalité des carburants sur la substituabilité entre les différents carburants et leur incidence sur les émissions.

Notes

1. Les navires étrangers prélevaient alors environ un quart de l'églefin et environ la moitié du lieu noir et du sébaste.
2. L'Islande partage néanmoins certaines pêcheries avec d'autres pays, notamment avec la Norvège pour les stocks de hareng, de capelan et plus récemment de maquereau.
3. Le MRI est un institut de recherche indépendant qui réalise des évaluations des stocks et donne des avis conformément aux critères internationaux en matière de pêche ; il collabore aussi avec la communauté scientifique internationale, notamment dans le cadre du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).
4. La fixation des TAC est certes la pierre angulaire du système de gestion des pêches, mais de nombreuses autres mesures de gestion sont mises en œuvre, notamment la fermeture (temporaire ou permanente) de zones de pêche et les restrictions visant les engins de pêche.
5. Les pêcheurs utilisant une palangre appâtée à terre sont autorisés à doubler leurs prises d'espèces démersales. Cette dérogation a pour but d'améliorer l'emploi parmi les communautés côtières.
6. L'attribution initiale des quotas, qui avait pour effet d'exclure ceux qui n'en détenaient pas, a aussi été contestée par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme qui a conclu en 2007 à une violation du principe d'égalité inhérent à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Observations, adoptées par le Comité des droits de l'homme le 24 octobre 2007, concernant la communication n° 1306/2004: <http://eng.sjavarutvegsraduneyti.is/news-and-articles/nr/9306>). Il est évident que cette conclusion va à l'encontre des conclusions du droit national islandais.
7. On constate néanmoins une augmentation du nombre de personnes travaillant dans le secteur de la transformation des produits halieutiques depuis 2007, et du nombre de pêcheurs depuis 2008. Les raisons de cet accroissement des effectifs n'ont pas été étudiées de façon approfondie. Les fluctuations des captures et de leur composition peuvent contribuer à l'expliquer. Le nombre de travailleurs à temps partiel a légèrement augmenté en Islande depuis 2008, mais les données sur la part de cette progression attribuable à l'industrie de la pêche sont peu nombreuses.

Bibliographie

Agnarsson, S. et R. Arnason (2007), « The Role of the Fishing Industry in the Icelandic Economy », dans T. Bjørndal, D.V. Gordon, R. Arnason et U.R. Sumaila (dir. publ.). *Advances in Fisheries Economics*. Oxford: Blackwell Publishing.

- Agnarsson, S. et V. Þráinsson (2010), « Skilvirkni markaða fyrir aflaheimildir » [Efficiency des marchés de quotas] (en islandais). Contractual report C10:04. Institute of Economic Studies, University of Iceland. Reykjavík.
- Andersen, P., J.L. Andersen et H. Frost (2010), « ITQs in Denmark and Resource Rent Gains », *Marine Resource Economics*, vol. 25, pp. 11-22.
- Anderson, T.L., R. Arnason et G.D. Libecap (2010), « Efficiency Advantages of Grandfathering in Rights-Based Fisheries Management », *NBER Working Paper*, n° 16519.
- Arnason, R. (2002), « A review of international experiences with ITQ », In Annex to Future Options for UK Fishing Management. Report to the Department for the 25 Environment, Food and Rural Affairs, CEMARE, University of Portsmouth, UK.
- Arnason, R. (2011), « Rent and Rent Loss in the Icelandic Cod Fishery », *Wiley Encyclopedia of Operations Research and Management Science*.
- Beddington, J.R., D.J. Agnew et C.W. Clark (2007), « Current Problems in the Management of Marine Fisheries », *Science*, vol. 316, juin.
- Bernódusson, J. (2010), « Umhverfivæðing orkugjafar. Rættun á reppu og nepju til framleiðslu á lífrænni dísilolíu fyrir íslenska fiskiskipaflokkinn » [Une énergie écologique : le développement du colza comme carburant pour la flotte de pêche islandaise] (en islandais), Siglingastofnun, Reykjavík.
- Brown, E.C. (1948), « Business Income Taxation and Investment Incentives », *Income, Employment and Public Policy: Essays in Honor of Alvin Hansen*, Norton, New York.
- Commission des Communautés européennes (2009), « Livre vert. Réforme de la politique commune de la pêche », COM(2009)163 final.
- Dichmont, C.M., S. Pascoe, T. Kompas, A.E. Punt, R. Deng (2010), « On implementing maximum economic yield in commercial fisheries », *Proc. Nat. Acad. Sci.* 107(1):16-21.
- Eero, M., M. Vetemaa et R. Hannesson (2005), « The Quota Auctions in Estonia and their Effect on the Trawler Fleet », *Marine Resource Economics*, vol. 20.
- Eggert, H. et R. Tveteras (2007), « Productivity Development in Icelandic, Norwegian and Swedish Fisheries », *Working Paper* n° 31/07. SNF-project n° 5175: « Fisheries management and development in fisheries: Comparative studies of Nordic Countries », Conseil nordique.
- Gunnlaugsson, S.B., O. Knutsson et J. T. Hreidarsson (2010), « Áhrif innkollunar aflaheimilda á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja » (Incidence de la dépréciation des quotas sur les entreprises de pêche [en islandais]), University of Akureyri. Akureyri.
- Honnellund, G. (2005), « Fisheries Management in Post-Soviet Russia: Legislation, Principles, and Structure », *Ocean Development & International Law*. vol. 36, n° 2.
- Huppert, D.D. (2005), « An overview of fishing rights », *Review of Fish Biology and Fisheries*, 15, pp. 201-215.
- Kompas, T., C. M. Dichmont, A. E. Punt, A. Deng, T. N. Che, J. Bishop, P. Gooday, Y. Ye et S. Zhou (2010), « Maximizing profits and conserving stocks in the Australian Northern Prawn Fishery », *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 54, pp. 281–299.
- Kristofersson, D.M. (2010), « Greinargerð um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja » (Rapport sur l'impact de la dépréciation des quotas sur les entreprises de pêche [en islandais]), Research paper n° R10:01, Institute of Economic Studies, University of Iceland. Reykjavík.
- Laffont, J.J. et J. Tirole (1983), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA: MIT Press.
- Larkin, S.L et S. Alvarez (2010), *Practical Considerations in Using Bioeconomic Modeling for Rebuilding Fisheries*, TAD/FI/RD(2010)3.
- Ministère de l'Environnement (2009), « Möguleikar til að draga úr nettóústreymi gróðurhúsalofttegunda á Íslandi » [Possibilités de réduction des émissions nettes de GES en Islande] (en islandais), ministère de l'Environnement, Reykjavík.
- OCDE (2006), *Les mécanismes du marché au service de la pêche*, Paris.
- OCDE (2009), *Estonian Fisheries and Aquaculture Sector 2009*, Paris.
- OCDE (2010), *Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE 2009*, Paris.

- Orkuspárnefnd (2009), « Eldsneytisspá 2008-2050 » (Consommation de carburant : prévisions 2008-09 [en islandais]), Orkustofnun, Reykjavík.
- Ricardo, D. (1821), *On the Principles of Political Economy, and Taxation*, Cambridge University Press, 1951.
- Runolfsson, B.T. et R. Arnason (2001), *The Effects of Introducing Transferable Property Rights on Fleet Capacity and Concentration of Ownership of Harvesting Rights in the Iceland's Fisheries*, dans R. Shotton (dir. publ.): *Case studies on the effects of transferable fishing rights on fleet capacity and concentration of quota ownership*, FAO Fisheries Technical Paper 412, Rome, pp. 28-43.
- Steinsson, J. (2010), « Umsögn um greinargerð Daða Más Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja » (Commentaires concernant le rapport sur l'incidence de la dépréciation des quotas sur les entreprises de pêche par Daði Már Kristófersson [en islandais]), rédigés pour le Comité sur la révision du système de gestion des pêches, ministère de la Pêche, Reykjavík.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Études économiques de l'OCDE

ISLANDE

THÈME SPÉCIAL : LA PÊCHE

Dernières parutions

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

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

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

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

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

Volume 2011/11
Juin 2011

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

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3259
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-09322-5
10 2011 10 2 P 9

