

Évaluation et recommandations

Les résultats économiques se sont améliorés au cours des dix dernières années, mais certaines faiblesses persistent

La réorientation de l'action des pouvoirs publics intervenue au début des années 90 en vue d'assurer la stabilité financière et la libéralisation des marchés a contribué à la forte croissance de l'économie islandaise depuis le milieu de la dernière décennie. En conséquence, le revenu par habitant (à parité de pouvoir d'achat) est supérieur d'environ un cinquième à la moyenne de l'OCDE, contre seulement un dixième en 1995. La nette amélioration de la position relative de l'Islande donne à penser que le recul de l'inflation, l'assainissement des finances publiques et les réformes structurelles ont eu les résultats escomptés. La libéralisation des marchés financiers et la privatisation semblent avoir favorisé l'esprit d'entreprise, l'investissement et la croissance. Des distorsions et des faiblesses n'en persistent cependant pas moins. Les secteurs du logement, de l'énergie et de l'agriculture sont encore perturbés par des interventions des pouvoirs publics. Un arbitrage doit être opéré entre les objectifs de politique régionale et l'efficacité économique. Et bien que l'Islande ait progressé sur la voie de la diversification de ses exportations, elle reste exposée à des chocs extérieurs déstabilisateurs. De plus, à la suite de la forte poussée de croissance de la fin des années 90, la dette extérieure de l'Islande a atteint des niveaux très élevés, et les ménages sont eux aussi lourdement endettés.

La rapide correction des déséquilibres témoigne de la capacité d'ajustement accrue de l'économie

Malgré cela, l'économie a témoigné d'une remarquable capacité d'ajustement, les sérieux déséquilibres apparus à la fin des années 90, alors que l'économie était en état de surchauffe, ayant été rapidement corrigés sans véritable récession. De fait, la forte croissance des exportations a largement compensé la contraction de la demande intérieure, de sorte que le ralentissement récent de l'activité a été moins accentué et sans doute de plus courte durée qu'on

ne l'avait redouté. Il a cependant été suffisamment sérieux pour éliminer l'important déficit de la balance des opérations courantes qui avait atteint 10 pour cent du PIB en 2000 et pour faire reculer le rythme de hausse des prix à la consommation de près de 9½ pour cent au début de 2002 à 1½ pour cent ces tout derniers temps, niveau qui était le sien pendant la période 1994-98. Des facteurs spéciaux favorables, notamment la hausse des prix du poisson et le raffermissement de la couronne, ont contribué à ce résultat. Le nouveau cadre de la politique monétaire, qui a libéré le taux de change et ancré les anticipations inflationnistes, a cependant lui aussi joué un rôle. De plus, l'économie réelle a témoigné d'une capacité d'adaptation spectaculaire, grâce à la flexibilité du marché du travail, aux conditions favorables dans lesquelles opèrent les entreprises et à la solide base technologique du pays.

Elle est en outre de bon augure pour la reprise qui vient de s'engager...

L'amélioration des paramètres fondamentaux de l'économie au cours de l'année écoulée a permis une sensible détente monétaire et préparé la voie à la reprise. Le redressement de l'activité sera probablement progressif, dans la mesure où l'on prévoit que le PIB réel progressera de 1½ à 2 pour cent cette année et de 3½ à 4 pour cent en 2004, moment où l'expansion des industries grosses consommatrices d'énergie donnera un coup de fouet à la demande. L'inflation devrait néanmoins se maintenir à un niveau proche de l'objectif officiel (2½ pour cent).

... bien que l'évolution risque d'être moins favorable que prévu à court terme...

C'est, semble-t-il, l'évolution des marchés extérieurs qui pourrait le plus menacer les perspectives à court terme. Par ailleurs, la privatisation récemment achevée des institutions financières locales et les grands espoirs que l'on fonde sur les projets de développement des industries à forte intensité d'énergie ont fait monter le taux de change, compromettant par là même la position compétitive jusque-là favorable de l'Islande. Au plan interne, l'ampleur de la dette des ménages pourrait freiner plus que prévu la croissance de la consommation, et l'investissement pourrait être plus lent à se redresser. On ne peut néanmoins totalement exclure la possibilité que les résultats soient plus favorables que les prévisions à court terme, mais cela concernerait semble-t-il principalement la période postérieure à 2004,

lorsque l'expansion des investissements à forte intensité énergétique sera à son apogée.

... et que de sérieux problèmes risquent de se poser à moyen terme

Il est désormais manifeste que l'on assistera à une forte expansion des industries grosses consommatrices d'énergie, et les investissements qui leur sont liés auront un impact économique indiscutable. Selon des estimations officielles, la croissance économique pourrait atteindre 5 à 7 pour cent en 2005-06, et le taux de chômage pourrait passer en dessous de 1 pour cent. La balance des opérations courantes se dégraderait de 6½ pour cent de PIB pendant la phase de construction, alourdissant par là même la dette extérieure, et l'inflation dépassera probablement la marge de tolérance de 4 pour cent associée à l'objectif d'inflation en l'absence de mesures compensatoires. Une politique libérale d'immigration contribuerait à atténuer les tensions sur le marché du travail et donc sur l'inflation, mais même ainsi, le maintien de la stabilité économique sera une tâche complexe pour les responsables des politiques macroéconomiques traditionnelles, et mettra à l'épreuve le nouveau cadre de politique monétaire.

Le nouveau régime fondé sur le ciblage de l'inflation a facilité le retour à l'équilibre macroéconomique

L'adoption d'une stratégie de ciblage de l'inflation en mars 2001 a résulté de la prise de conscience du fait que, face à la surchauffe de l'économie et à l'emballement du déficit extérieur, le maintien d'un objectif fondé sur le taux de change nominal était non seulement incompatible avec les grands équilibres internes mais contribuait aussi à alourdir de plus en plus la dette libellée en devises. Dans le cadre du nouveau dispositif, l'objectif de la Banque centrale est un taux d'inflation de 2½ pour cent, avec une marge de fluctuation de 1½ point de pourcentage de part et d'autre. Néanmoins, on prévoyait que les tensions antérieures sur les marchés des produits et du travail, ainsi que la dépréciation de la monnaie après l'abandon de l'objectif fondé sur le taux de change nominal, se traduiraient par une flambée de courte durée mais néanmoins significative de l'inflation. En conséquence, la limite supérieure de la marge de tolérance a été au départ fixée à 6 pour cent pour 2001 et 4½ pour cent pour 2002. C'est seulement au début de 2002 que la demande intérieure a été suffisamment détendue et que la monnaie a été assez affaiblie pour effacer le déficit

de la balance des opérations courantes ; grâce à cela, et à la décision des syndicats de reporter la réouverture des négociations de salaires, les anticipations inflationnistes se sont infléchies à la baisse. La Banque centrale a alors été en mesure de réduire régulièrement les taux d'intérêt – jusqu'à 5.3 pour cent en février 2003. La hausse des prix à la consommation est désormais inférieure à l'objectif, et les anticipations inflationnistes à moyen terme se situent aux alentours de 2 pour cent. En conséquence, l'orientation actuelle de la politique économique semble judicieuse et devrait soutenir la reprise encore fragile.

La politique monétaire doit désormais peser les inconvénients de l'actuel ralentissement limité de la conjoncture au regard des perspectives de raffermissement de la croissance l'an prochain

Bien que les indicateurs récents donnent à penser que l'activité a dans une certaine mesure commencé à se ralentir et que la croissance demeure inférieure aux taux potentiels, les autorités doivent commencer à réfléchir à l'incidence probable des grands projets d'investissements à forte intensité d'énergie sur les conditions futures des capacités et sur l'inflation. Le coup de fouet qui sera donné à la demande et le durcissement du marché du travail qui en sera le corollaire augmenteront le risque de voir réapparaître une demande excédentaire dès l'an prochain, ce qui rendrait nécessaire un relèvement des taux d'intérêt. Le calendrier et l'ampleur adéquats d'une telle mesure dépendront d'un certain nombre de facteurs, notamment l'évolution du taux de change et l'orientation de la politique budgétaire. Le nouveau cadre de ciblage de l'inflation indique clairement la marche à suivre : la politique monétaire devrait rester accommodante tant que les prévisions à deux ans concernant l'inflation restent inférieures à 2½ pour cent, mais elle devrait s'inverser lorsque l'accélération attendue de la demande portera ces prévisions au-dessus de ce taux. Sur cette base, les taux d'intérêt directs devront probablement être sensiblement plus élevés d'ici la fin de 2004. La stratégie de ciblage de l'inflation a déjà porté des fruits, mais la Banque centrale devrait envisager de la renforcer en organisant des réunions régulières pour améliorer la communication avec les marchés financiers, les décisions prises étant annoncées aussitôt après ces réunions comme le font tous les autres pays ayant recours au ciblage de l'inflation.

***Si la neutralité
actuelle
de la politique
budgétaire est
opportune...***

Les importants excédents financiers des administrations publiques enregistrés il y a quelques années (de l'ordre de 2½ pour cent du PIB) ont pratiquement disparu. La raison en est les effets du ralentissement de la conjoncture mais aussi une certaine détente délibérée de la politique budgétaire (du fait par exemple des programmes sociaux nouvellement créés ou améliorés, tels que le congé parental et les allocations familiales) et les réductions d'impôt, ainsi que d'autres écarts par rapport aux niveaux prévus de dépenses. Néanmoins, les finances des administrations publiques en 2002 semblent avoir été plus ou moins en équilibre au niveau structurel, et selon les prévisions budgétaires, cette situation aurait dû persister au cours de la présente année. Néanmoins, en février, le gouvernement a annoncé la réalisation anticipée d'investissements publics (construction de routes principalement) qui interviendront pendant la dernière partie de 2003 et en 2004, et non pendant les deux années suivantes. Des mesures dans le même sens ont été ensuite annoncées par les municipalités. Cette augmentation des dépenses pourrait être justifiée par la fragilité de la reprise qui s'amorce et par le fait que les finances publiques se trouvent dans une situation exceptionnellement satisfaisante à long terme. On ne peut cependant négliger le risque que l'activité de construction qui en résultera vienne se surajouter à la montée en puissance des projets à forte intensité d'énergie, faisant naître des tensions sur les capacités tant au niveau sectoriel que dans l'ensemble de l'économie. Il semble que du fait de ces décisions, la marge de manœuvre disponible pour une relance budgétaire soit épuisée et qu'il soit nécessaire d'éviter tout dépassement de dépenses.

***... un certain
durcissement
sera nécessaire
par la suite***

Dans une perspective plus lointaine, les effets expansionnistes des grands projets d'investissement devraient être contrebalancés par des excédents budgétaires. La stabilisation de l'économie incombera certes pour l'essentiel à la politique monétaire, mais un durcissement de la politique budgétaire serait également souhaitable pour réduire l'ampleur des hausses de taux d'intérêt qui seraient sans cela nécessaires. Il faudrait pour ce faire freiner les dépenses publiques, notamment celles concernant les projets d'équipement, pendant la période où les travaux de construction

battront leur plein. En ce qui concerne l'orientation stratégique de la politique budgétaire, les autorités visent à dégager des excédents sur l'ensemble du cycle économique afin d'assurer une réduction rapide de la dette publique déjà faible. Elles devraient pour cela prévoir non seulement de réduire les dépenses mais aussi d'alléger la fiscalité. Bien que les impôts des entreprises aient été sensiblement diminués, les taux applicables aux personnes physiques sont encore plus élevés qu'à la fin des années 80, malgré les réductions opérées ces dernières années. Outre les effets favorables qu'elle aurait sur l'offre de main-d'œuvre, de nouvelles réductions des taux marginaux d'imposition exerceraient des pressions à la baisse sur le niveau des dépenses publiques.

La discipline en matière de dépenses pourrait être améliorée par de nouvelles modifications du processus budgétaire...

Bien que les dépenses publiques globales ne soient pas élevées comparativement aux pays nordiques voisins de l'Islande, d'autres pays de l'OCDE ont réussi à mieux les maîtriser. Les efforts d'assainissement budgétaire et les réformes du secteur public ont momentanément inversé la tendance ascendante du ratio dépenses publiques/PIB au milieu des années 90, mais depuis lors, ce dernier s'inscrit à nouveau à la hausse, et l'équilibre budgétaire n'a été préservé que par un alourdissement du coefficient de pression fiscale. Les dépassements permanents des objectifs de dépenses budgétaires soulignent la nécessité de modifier encore le cadre budgétaire. Bien que l'adoption d'un système de « budgétisation-cadre » (fixation de plafonds de dépenses) ait amélioré la planification et la prise de décision, l'efficacité de ce dispositif a été compromise par les modifications souvent apportées aux objectifs de dépenses pendant la phase parlementaire du processus budgétaire. De plus, les dérapages ont persisté, les dépassements de dépenses (généralement au titre des traitements de la fonction publique et des soins de santé) étant systématiquement entérinés par des budgets supplémentaires. En faisant adopter dès le départ les plafonds par le Parlement, on pourrait avoir l'assurance qu'ils ne seront pas négligés à un stade ultérieur du processus budgétaire. L'exécution du budget doit être plus rigoureuse et le recours à des budgets supplémentaires doit être limité. De plus, il semblerait nécessaire de renforcer l'orientation stratégique à moyen

terme de la politique budgétaire en adoptant un dispositif qui permette de définir clairement les priorités politiques et les moyens de les atteindre et qui soit fondé sur des objectifs de dépenses pluriannuels plutôt que sur des décisions ponctuelles.

... ainsi que par des réformes au niveau de la gestion des performances et des ressources humaines

Il serait également bon pour les finances publiques que les dépenses soient plus efficaces, grâce par exemple à un plus large recours à la gestion des performances. Jusqu'à présent, environ la moitié de l'ensemble des organismes publics sont couverts par des contrats cadres de gestion des performances. La mise en œuvre de ce dispositif doit manifestement être accélérée, avec l'adoption de dates butoirs et une réduction éventuelle du nombre des petits organismes. L'établissement d'un lien entre le processus budgétaire et les résultats, qui était l'un des objectifs de la réforme du secteur public, continue de poser de sérieux problèmes. La plupart des ministères n'ont pas encore adopté un système de budgétisation fondé sur les performances. Cette méthode devrait être étendue à l'ensemble du secteur public et intégrée dès le départ à l'élaboration du budget. De plus, la transparence de la gestion n'a pas évolué au même rythme que la délégation de pouvoirs aux organismes publics, ce qui a contribué à de fortes hausses exceptionnelles de salaires lors de l'adoption du nouveau système de rémunération décentralisé. Néanmoins, outre la recherche d'une plus grande responsabilisation, il faudrait renforcer le processus de négociation de salaires en veillant par exemple à ce que les représentants du ministère des Finances participant aux négociations aient des instructions plus précises afin de limiter les dépassements de salaire potentiels. L'adoption d'une budgétisation pluriannuelle pourrait être utile de ce point de vue.

Les finances des collectivités locales doivent retenir l'attention

La délégation de responsabilités aux collectivités locales ne s'est pas faite non plus sans problème, celles-ci ayant encore plus de mal que l'administration centrale à résister aux pressions auxquelles elles sont soumises pour obtenir un volume plus important de services publics et des augmentations de salaire sans rapport avec les performances. La situation est aggravée par le fait que les collectivités locales ont été plus lentes que l'administration centrale à

adopter la gestion des performances et à procéder à d'autres réformes. Une partie du problème tient au fait que, exception faite de la région de la capitale, les collectivités locales sont de trop petite dimension pour pouvoir gérer efficacement de multiples catégories de dépenses. Il faudrait donc prévoir des incitations pour accélérer la fusion des collectivités locales. À la différence de l'administration centrale, dont le budget est désormais excédentaire, les collectivités locales ont été régulièrement en déficit au cours des dix dernières années. Ceci tient dans une certaine mesure au fait que les recettes supplémentaires résultant de l'élargissement de leurs pouvoirs en matière fiscale et des transferts de l'administration centrale, bien que partiellement justifiées par les nouvelles responsabilités qui leur étaient confiées, ont limité les incitations à freiner les dépenses. De nouvelles mesures sont souhaitables pour passer à des dotations générales de préférence aux subventions pré-affectées dans le contexte de la péréquation, dans la mesure où des dotations globales réduisent le risque de dépenses faussées ou excessives. De plus, l'administration centrale et les collectivités locales devraient s'engager à conclure des accords annuels contraignants pour veiller à la réalisation des objectifs nationaux de dépenses publiques.

Les réformes des dépenses sociales devraient surtout viser à mieux tirer parti des ressources disponibles

Les soins de santé, l'éducation et les aides sociales incombent principalement au gouvernement, les dépenses au titre de ces différentes activités représentant plus des trois cinquièmes des dépenses totales au niveau de l'État comme des collectivités locales. D'où l'importance d'une saine gestion dans ces secteurs, d'autant que ce sont également ceux qui sont soumis aux plus fortes pressions en matière de dépenses. Les dépenses de l'Islande au titre des soins de santé, qui sont largement financées par des fonds publics, étaient inférieures à la moyenne de l'OCDE jusqu'aux années 80, mais elles se situent désormais parmi les plus élevées en pourcentage de la population. Le résultat en a été un niveau de soins supérieur à la moyenne et une amélioration de l'état de santé de la population. Néanmoins, même en prenant en compte les modifications du style de vie, on peut s'interroger sur les retombées de la rapide expansion des dépenses ces dernières années, dans la mesure où l'on n'a pas parallèlement observé une nouvelle

et nette amélioration de l'état de santé de la population. Bien que les initiatives gouvernementales aient permis certaines économies au niveau des coûts, il faut réfléchir à mettre au point un train de réformes plus complet tout en reconnaissant la difficulté d'améliorer l'efficacité sans sacrifier l'équité. Le retournement de tendance a été encore plus spectaculaire au niveau des dépenses d'éducation où l'Islande occupe désormais le premier rang des pays de l'OCDE alors qu'elle se situait nettement au-dessous de la moyenne pendant les années 80. Ceci tient pour une large mesure à un effort délibéré du gouvernement, effort qui semble se traduire par une amélioration des résultats scolaires. Il faudrait désormais s'employer à tirer le meilleur parti des ressources disponibles. La récente conclusion de contrats liés aux résultats avec l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur devrait contribuer à cet objectif. Il serait également utile d'augmenter le nombre d'élèves par classe lorsqu'il est faible et d'introduire des droits d'inscription (en même temps qu'un programme de prêts aux étudiants) dans l'enseignement tertiaire où les rendements sont largement privés ; ceci inciterait aussi les étudiants à réduire la durée de leurs études.

***Les réformes
des marchés
financiers
se sont révélées
efficaces...***

Le système financier a traversé sans encombre, on l'a vu, la récente période de tassement de la conjoncture malgré une augmentation des défaillances et des taux de faillite. Ceci tient en partie à une évolution favorable du taux de change : les difficultés de remboursement des dettes libellées en devises dans les secteurs n'ayant guère de rentrées en monnaies étrangères, tels que les ménages et les commerçants de détail, se seraient certainement généralisées si la couronne ne s'était pas appréciée par rapport à son niveau de la fin de 2001. De plus, les craintes antérieures concernant l'adéquation de la capitalisation et de la surveillance financière des banques ont été rapidement prises en compte. Les effectifs de l'Autorité de surveillance financière ont été nettement accrus. Les banques commerciales ont pour leur part élargi leurs réserves en capital. Dans une perspective plus lointaine, les responsables de la réglementation devraient continuer d'exercer des pressions sur les banques pour les inciter à conserver d'importantes réserves en raison de l'instabilité de l'économie et de l'ampleur générale de l'endettement.

... mais il serait souhaitable de modifier la politique du logement

Il est cependant deux domaines dans lesquels certaines modifications devraient être apportées à la politique structurelle. *Premièrement*, il conviendrait d'intensifier les efforts visant à assainir les caisses d'épargne. Les portefeuilles de ces établissements sont de qualité médiocre, et bien que cela ne présente pas un risque systémique, l'affectation des capitaux serait plus efficiente si la discipline que l'on observe dans les grandes banques commerciales concernant les décisions de prêt s'appliquait aussi dans ces établissements de plus petite taille. Les dispositions actuellement prises pour inciter les caisses d'épargne à se transformer en sociétés anonymes ont été jusqu'à présent insuffisantes, en partie parce que lors de la création de la société, les adhérents actuels ne peuvent pas détenir la totalité du capital. *Deuxièmement*, et surtout, le logement bénéficie d'importantes aides directes et indirectes – de l'ordre de 1¼ pour cent du PIB – sous forme de garanties publiques de dette, d'importants paiements au titre des intérêts hypothécaires (sous réserve de certaines limites concernant les revenus et les actifs des bénéficiaires), de remboursements partiels de la taxe à la valeur ajoutée sur les coûts salariaux dans la construction et une aide au logement (soumise à critères de ressources). Par voie de conséquence, le taux d'accession à la propriété est élevé (supérieur à 80 pour cent), de même que les niveaux d'endettement des ménages. De plus, ces mesures d'aide faussent les décisions d'investissement au détriment des dépenses d'équipement propres à améliorer la productivité. Cet ensemble de mesures est exagérément généreux et devrait être reconsidéré ; les objectifs distributionnels implicites dans les critères de ressources devraient être poursuivis d'une manière qui n'affecte pas les décisions en matière de logement.

Si le gouvernement s'est retiré des banques commerciales, la privatisation des télécommunications marque le pas...

Le programme de privatisation que les autorités mettent en œuvre depuis une décennie a été largement couronné de succès. La quasi-totalité des participations que le gouvernement détenait encore dans deux grandes banques commerciales ont été cédées en 2002 ; ces ventes, conjuguées avec l'arrivée d'un nouvel intervenant, devraient intensifier la concurrence dans ce secteur. En revanche, la vente prévue d'Iceland Telecom n'a pas avancé, en raison

en partie de l'effondrement de l'évaluation boursière des entreprises de télécommunications partout dans le monde. Les concurrents privés d'Iceland Telecom ayant désormais tous fusionné, il ne suffira pas simplement de décider de la privatisation de cette institution, mais il faudra simultanément mettre en place un cadre réglementaire adéquat pour un tel duopole. Mais même si le marché boursier devait demeurer atone pendant une longue période, il ne faudrait pas y voir un argument permanent à l'encontre de la privatisation. Dans l'intervalle, les organes sectoriels de régulation et les autorités de la concurrence devront rester vigilants pour éviter que l'entreprise n'exploite abusivement sa position dominante.

*... et la
déréglementation
de l'électricité
progressive
lentement...*

L'autre grand secteur qui se trouve encore entre les mains du gouvernement est celui de l'électricité. À l'heure actuelle, la Société nationale d'électricité, qui appartient pour l'essentiel à l'État, domine la production, la distribution étant assurée par un certain nombre de services d'intérêt public contrôlés par les collectivités locales. Cette structure ne fait pas de distinction entre les domaines constituant un monopole naturel (tels que le transport et l'exploitation du système) et les activités ouvertes à la concurrence (telles que la production et la distribution). Une réforme est également nécessaire pour assurer la conformité avec les directives de l'UE dans le cadre de l'accord relatif à l'Espace économique européen. Des propositions sont actuellement soumises au Parlement pour dissocier les activités relevant d'un monopole naturel des activités concurrentielles, le but final étant de privatiser les entreprises appartenant à l'État. Néanmoins, certains aspects peuvent être améliorés. La distorsion inter-régionale résultant du barème tarifaire uniforme (la distribution est moins coûteuse à Reykjavik, par exemple) devrait être supprimée pour encourager l'efficacité. De plus, le gouvernement garantit la dette de la Société nationale d'électricité, et l'exonération fiscale dont bénéficie cette institution fausse encore les conditions de la concurrence par rapport aux autres fournisseurs potentiels d'énergie. La suppression de ces mesures rendrait plus transparent le rendement social des projets de production d'électricité et clarifierait le fonctionnement du marché en vue du développement d'industries à forte intensité d'énergie.

... alors que l'expansion de la production d'aluminium renforcera l'importance du secteur énergétique

La construction d'une nouvelle usine d'aluminium en Islande orientale exige la réalisation d'une nouvelle centrale hydro-électrique de grande taille. Outre son impact macroéconomique pendant la phase de construction, ce projet – ainsi que les propositions d'élargir les capacités des deux usines existantes – soulève un certain nombre de problèmes à long terme. Il implique le quasi-doublement de la dette de la Société nationale d'électricité et de la place qu'occupe l'aluminium dans les exportations. La diversification accrue qui en résultera est souhaitable, étant donné que les produits de la mer représentent actuellement environ les deux tiers des exportations de marchandises. Mais l'augmentation de la dette de la Société nationale d'électricité pourrait compliquer la privatisation de cet établissement. S'il est maintenant trop tard pour rechercher une privatisation à laquelle participeraient largement des investisseurs étrangers, une telle formule aurait été souhaitable à la fois pour diversifier les risques assumés par la Société nationale d'électricité et pour permettre au marché de juger du rendement financier du projet.

Les coûts des mesures visant à préserver l'équilibre régional devraient être plus transparents

Les préoccupations régionales ont pesé dans nombre de secteurs : la péréquation régionale des tarifs de l'électricité, les aides à l'agriculture pour dynamiser l'économie de certaines régions et les projets d'infrastructure. Ainsi qu'il ressort de cette liste, les diverses mesures destinées à préserver un certain équilibre démographique régional ont été souvent indirectes et ont eu pour résultat de fausser les prix relatifs et de nuire par là même à l'efficacité de l'affectation des ressources. De plus, cette approche fragmentaire s'est traduite par un ensemble de dispositifs dont le coût est difficile à déterminer et qui, à ce jour, n'ont pas réussi à empêcher la poursuite du mouvement migratoire vers la région de la capitale. Si l'opinion publique peut souhaiter voir se poursuivre les efforts destinés à préserver l'équilibre régional, cet objectif pourrait être atteint sans qu'il en résulte autant de distorsions à condition que l'action des pouvoirs publics n'empiète pas sur les signaux du marché dans les multiples activités concernées. Un chiffrage plus précis des coûts de ces mesures faciliterait aussi les prises de décision, et permettrait de veiller à ce que les efforts destinés à

éviter le dépeuplement de certaines régions répondent à la volonté nationale et non pas à des intérêts plus étroits.

Bien que les aides publiques à l'agriculture aient diminué, une libéralisation plus poussée de ce secteur se traduirait par des gains appréciables pour les consommateurs

La libéralisation de l'agriculture a progressé au cours des dix dernières années, notamment en ce qui concerne la suppression des quotas concernant la viande de mouton et la réglementation des prix dans la plupart des secteurs, produits laitiers exclus. Néanmoins, les aides aux agriculteurs islandais restent parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE, avec pour conséquence que les prix à la consommation des produits agricoles sont généralement près de deux fois plus élevés que sur le marché mondial. La protection revêt la forme de contingents d'accès minimal, dont la plupart ont été atteints, et des droits de douane élevés, généralement supérieurs à 100 pour cent. Les nouvelles priorités devraient être – ce qui se traduirait par une nette amélioration du bien-être des consommateurs – un relèvement des contingents d'accès minimal, une baisse des droits de douane et la suppression des prix réglementés des produits laitiers.

Des réformes de la politique de gestion des pêcheries pourraient améliorer encore un système déjà efficace

L'Islande s'est dotée en temps voulu d'un système de limitation des prises de poisson, fondé sur des études scientifiques et sur le jeu du marché, pour asseoir durablement ce secteur. Avec le développement rapide des quotas transférables, la flotte est engagée dans un processus de rationalisation sans que le gouvernement ait eu à verser de subventions. Il a maintenant été décidé de taxer la ressource avec l'adoption d'un droit de pêche. Ce dispositif permettra, dès le début de sa mise en œuvre en 2004, de veiller à ce que l'industrie couvre le coût du système de gestion des pêcheries et de la recherche. À mesure qu'elle s'élèvera (elle doit atteindre 9.5 pour cent des recettes nettes d'ici 2009), cette taxe commencera à récupérer une partie de la rente générée par l'accès à des zones de pêche à faible coût. Cette taxe pourrait être encore augmentée à condition qu'une telle mesure n'entraîne pas une chute excessive des prises. Après une baisse inattendue des estimations des stocks de morue en 2000, la méthode généralement appliquée pour déterminer les prises autorisées a été momentanément suspendue, et un système a été mis en place pour limiter les variations des quotas en cours

d'année. Le retour des stocks à leur niveau optimal a de ce fait été retardé, et il serait donc bon de prévoir dans l'avenir immédiat une limitation plus prudente des prises pour permettre une reconstitution plus rapide des stocks. Enfin, le traitement spécial des petits bateaux, soumis à une limitation inefficace de l'effort de pêche, devrait être progressivement supprimé.

***La politique
environnementale
gagnerait à faire
plus largement
appel aux analyses
coût-avantages***

Rapportées au PIB, les émissions de gaz à effet de serre sont beaucoup plus faibles en Islande que dans les autres pays de l'OCDE mais elles ont augmenté à un rythme relativement rapide du fait de la spécialisation industrielle du pays. Il est néanmoins peu probable que cette augmentation ait entraîné une élévation du niveau des émissions mondiales. En effet, les politiques intérieures ont encouragé l'énergie renouvelable, de sorte que l'énergie consommée par les nouvelles usines d'aluminium crée moins d'émissions que dans le reste du monde. Le développement de ces industries a de vastes implications pour l'environnement naturel, la pollution atmosphérique et la politique régionale. La pratique actuelle étant de prendre en compte ces facteurs au stade de la planification des grands projets, l'utilisation explicite d'une analyse coûts-avantages fournirait des informations supplémentaires aux décideurs et à l'opinion quant aux arbitrages à opérer entre les objectifs strictement économiques et les autres objectifs. Ceci permettrait d'établir certaines estimations du rendement social, par rapport au rendement privé, des investissements à forte intensité d'énergie, et assurerait par là-même la transparence des éventuelles subventions publiques implicites. Enfin, il faudrait envisager de taxer les véhicules diesel sur la base de leur consommation de combustible plutôt qu'en fonction de la distance parcourue afin d'encourager les économies de carburant et réduire les émissions connexes.

En résumé

Les performances économiques de l'Islande se sont très nettement améliorées au cours de la décennie écoulée. Les principaux déséquilibres et tensions qui étaient apparus lorsque l'économie était en état de surchauffe ont été corrigés dans un délai étonnamment court, ce qui met en lumière l'amélioration de la capacité d'ajustement de

l'économie. De plus, ce résultat a été obtenu sans que l'on constate de récession sévère, et une reprise progressive semble s'amorcer. Cette évolution favorable est le fruit de la réorientation de l'action des pouvoirs publics opérée pendant les années 90 en faveur de la stabilité financière et de la libéralisation des marchés. Néanmoins, d'importants problèmes subsistent. Au cours des prochaines années, la demande va se trouver fortement gonflée par l'élargissement de la capacité de fusion d'aluminium, la création d'une nouvelle centrale hydroélectrique et les investissements publics associés. Ceci suppose que les autorités adoptent une politique macroéconomique adéquate, faute de quoi l'économie retrouvera la surchauffe et les déficits extérieurs intenable dont elle vient à peine de sortir. Une politique budgétaire restrictive sera nécessaire pendant la phase où les travaux de construction seront à leur maximum, notamment en ce qui concerne les dépenses d'investissements publics, afin d'éviter des goulets d'étranglement et des tensions excessives sur le marché du travail. Pour sa part, la politique monétaire devra être particulièrement vigilante dans son souci de préserver l'équilibre macroéconomique et la stabilité des prix. Si les résultats économiques récents laissent bien augurer de l'avenir, certaines distorsions et faiblesses persistent qui doivent retenir l'attention. Bien que l'assainissement radical des finances publiques pendant les années 90 ait donné des bases beaucoup plus saines au budget de l'État, la dérive des dépenses demeure un problème, et il serait possible de procéder à de nouvelles réformes pour améliorer le contrôle et renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Le coût des mesures visant à préserver les équilibres régionaux devrait être transparent. La politique du logement fausse exagérément l'affectation du capital au détriment des entreprises à risque qui seraient susceptibles d'améliorer la productivité. Plus généralement, il faudrait aussi encourager par de nouvelles mesures de libéralisation la concurrence sur les marchés de produits. La privatisation du secteur des télécommunications ne devrait pas être retardée davantage. Il faut accélérer la déréglementation du secteur de l'électricité, d'autant que les projets d'investissements à forte intensité d'énergie renforceront l'importance du secteur énergétique. De nouvelles mesures de libéralisation

du secteur de l'agriculture entraîneraient une sensible amélioration du bien-être des consommateurs, et une limitation prudente des prises permettrait une reconstitution plus rapide des stocks de poisson et des rendements durablement plus élevés. Une action dans ces différents domaines, conjuguée à une gestion macroéconomique judicieuse, devrait permettre à l'Islande de conserver un niveau de vie élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE.