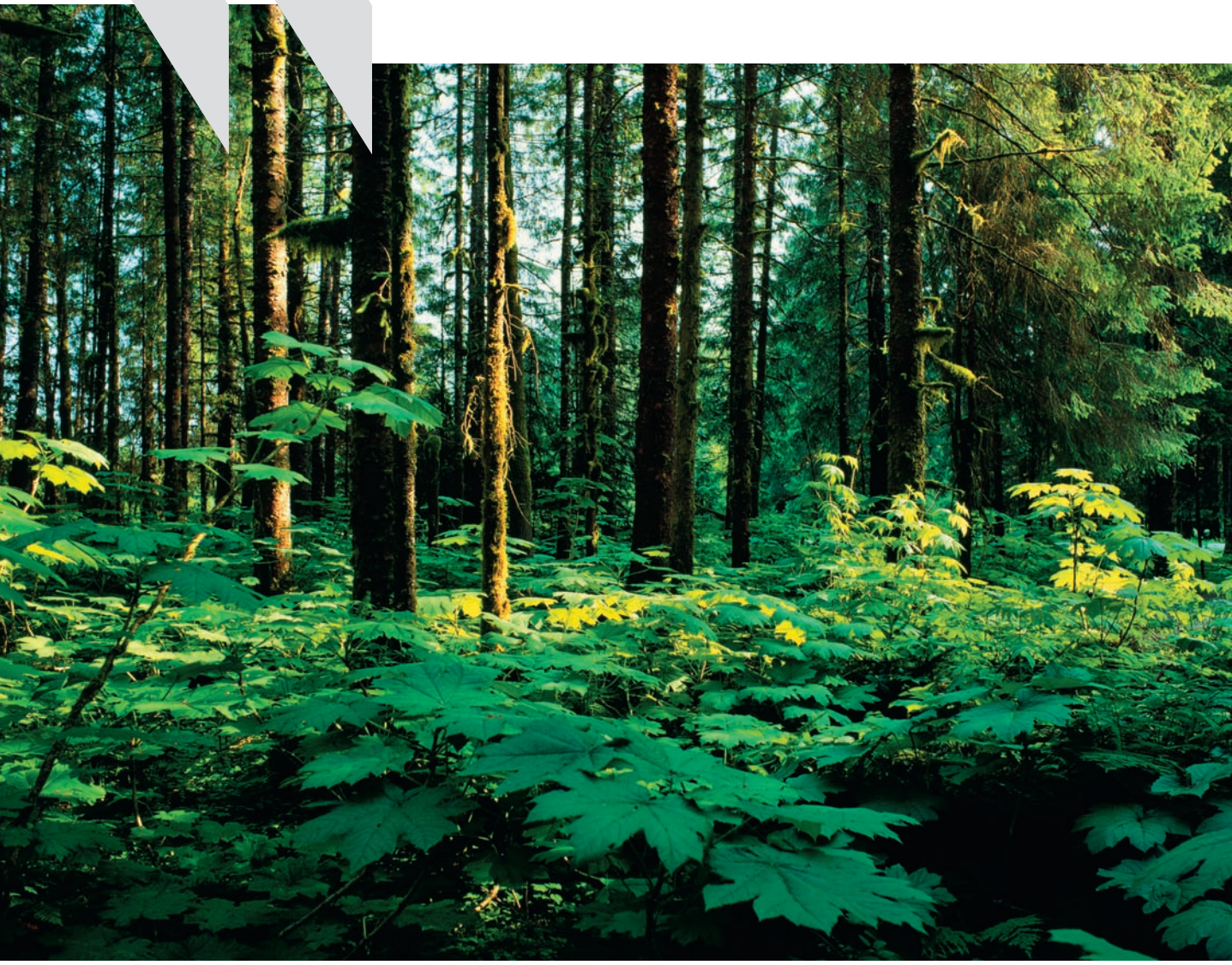
Études économiques de l'OCDE

ISLANDE



OCDE

Volume 2008/3
Février 2008

Études économiques de l'OCDE

Islande

2008

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties 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, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, 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 Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes 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.

Publié également en anglais

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.
© OCDE 2008

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 partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Table des matières

Résumé 8

Évaluation et recommandations 11

Chapitre 1. **Enjeux auxquels est confrontée l'économie islandaise** 19
La performance économique sur moyenne période 20
La situation économique 22
Perspectives à court terme et risques 27
Mesures requises dans l'immédiat 31
Enjeux à moyen terme 34
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle 40

Chapitre 2. **Vers une politique monétaire plus efficace** 43
Politique monétaire : mise en œuvre et communication 44
Efficacité : la politique monétaire est-elle impuissante? 49
Affiner le cadre d'action 56
Conclusions 58
Bibliographie 59

Chapitre 3. **Renforcer le cadre budgétaire** 61
Une situation budgétaire saine 62
Quel est le rôle de la politique budgétaire discrétionnaire? 62
Le cadre budgétaire 70
Bibliographie 80

Chapitre 4. **Améliorer le rapport coût-efficacité dans le secteur de la santé** 81
Vue d'ensemble du système de santé 82
Les résultats en termes de comparaison internationale 83
Les coûts et le financement 85
L'efficience des dépenses 93
Les politiques publiques 99
Conclusions 100
Bibliographie 102

Encadrés

1.1. Quels sont les déterminants de la consommation privée? 23
1.2. Quelle est l'ampleur du déficit extérieur? 26
1.3. Nouveaux projets d'investissement 29
1.4. Évolution des marchés financiers 30
2.1. Recommandations relatives à la politique monétaire 58
3.1. Estimation des effets à court terme de la politique budgétaire 64

3.2. Recommandations concernant la politique budgétaire 79
4.1. Recommandations de la Cour des comptes concernant les produits pharmaceutiques 91
4.2. Centralisation et efficience 98
4.3. Recommandations concernant le système de santé 101

Tableaux

1.1. Balance des paiements 27
1.2. Perspectives à court terme 28
1.3. Taux d'intérêt 32
1.4. Investissement public 33
1.5. Garanties du Trésor 35
1.6. Agriculture : Estimation du soutien à la production 38
3.1. Effet sur le PIB de modifications types des paramètres de la politique macroéconomique 66
3.2. Élasticités par rapport à l'écart de production 67
3.3. Consommation des administrations publiques en volume, sur la période 2004-2009 71
3.4. Situation budgétaire des administrations publiques 72
3.5. Principales règles budgétaires actuellement en vigueur dans les pays de l'OCDE 73
4.1. Dépenses publiques globales dans le domaine de la santé 87
4.2. Projections des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée 92
4.3. Possibilités de réduction des coûts hospitaliers 97

Graphiques

1.1. Indicateurs économiques généraux 21
1.2. Endettement 22
1.3. Reprise de la croissance 23
1.4. Déterminants de la consommation privée 24
1.5. Persistance de tensions et de déséquilibres 26
1.6. Marges sur les instruments de couverture du risque de défaillance des grandes banques 31
1.7. Orientation de l'action monétaire et budgétaire 32
1.8. Dépenses réelles de santé par habitant 36
1.9. Résultats des élèves en sciences et dépense par élève 37
2.1. Une surchauffe de l'économie 44
2.2. Taux directeur de la banque centrale en termes réels 45
2.3. Prévisions d'inflation de la banque centrale 46
2.4. Taux des obligations du Trésor à moyen terme 48
2.5. Taux des obligations indexées émises par le Fonds de financement du logement 48
2.6. Le « point mort d'inflation » 49
2.7. Réaction à une augmentation temporaire de 1 point du taux d'intérêt 50
2.8. Taux hypothécaires indexés 53
2.9. La transmission de la politique monétaire par le canal des taux hypothécaires . . 54
3.1. Effet d'une augmentation des dépenses publiques représentant 1 point de PIB . . 64
3.2. Effet d'une réduction des impôts représentant 1 point de PIB 64

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

3.3. Effet au bout de quatre trimestres d'une augmentation des dépenses publiques de 1 point de PIB 65
3.4. Croissance annuelle de l'investissement public. 69
4.1. Espérance de vie à la naissance 83
4.2. Obésité 84
4.3. Dépenses de santé totales en pourcentage du PIB 86
4.4. Dépenses de santé par habitant, publiques et privées, 2005 86
4.5. Lits de soins de longue durée 89
4.6. Frontière dépenses/résultats 94
4.7. Personnel infirmier 95
4.8. Médecins. 96

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

La situation économique et les politiques de l'Islande ont été évalués par le Comité le 29 janvier 2008. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 11 février 2008.

Le projet de rapport de Secrétariat a été établi pour le Comité par Hannes Suppanz, et Andrea de Michelis sous la direction de Patrick Lenain.

L'Étude précédente de l'Islande a été publiée en août 2006.

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

LE PAYS

Superficie total (en milliers de km^2)	103
Superficie productive (1.000 sq.km)	21
dont :	
Superficie cultivée	1.1
Pâturages naturels	20
Superficie non productive (en milliers de km^2	82
dont :	
Glaciers	12
Autres terres dépourvues de végétation	67

LA POPULATION

Population, décembre 2007	312 872
Accroissement net 1997-2007, moyenne, %	1.4
Répartition de l'emploi, 2007 (en pourcentage)	
Agriculture	3.8
Pêche et traitement du poisson	4.7
Autres industries manufacturières	11.5
Construction, total	10.1
Commerce	16.3
Transport et communication	7.1
Autres services	59.6

LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition de l'actuel Parlement	2007
Parti indépendant	25
Alliance	18
Parti du Progrès	7
Alliance des Verts de gauche	9
Parti Libéral	4

Dernière élection générale : 12 mai 2007.

LA PRODUCTION ET LA FORMATION DU CAPITAL

Produit intérieur brut en 2006	
Millions de couronnes islandaises	1 162.930
Par habitant, en dollars des États-Unis	54,764
Formation brute de capital fixe en 2006	
Millions de couronnes islandaises	387,992
En pourcentage du PIB	33.4

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services en 2006, % du PIB	32.2
Principales exportations en 2006 (en % des exportations de marchandises)	
Produits à base de poisson	51.2
Aluminium	23.5
Autres produits manufacturés	14.8
Produits agricoles	1.8
Divers	8.7
Importations de biens et services en 2006, % du PIB	38.4
Ventilation des importations par produit en 2006 (en % des importations de marchandises)	
Biens de consommation	20.2
Biens d'équipement et matériel de transport	46.2
Produits intermédiaires	25.1
Carburants et lubrifiants	8.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne islandaise

Unité monétaire par dollar des États-Unis,	
Année 2007	64.1
Décembre 2007	62.4

Résumé

À la suite de réformes structurelles d'envergure et de grands projets d'investissements directs étrangers, l'économie islandaise a connu plusieurs années de rapide expansion, qui se sont soldées par d'importants déséquilibres internes et externes. Tandis que la croissance a ralenti et que les déséquilibres se sont atténués, le processus d'ajustement a été inégal, l'évolution des salaires, l'amélioration des conditions financières et les mesures gouvernementales ranimant la demande et les pressions inflationnistes en 2007. L'économie fait preuve de flexibilité et de résilience mais demeure vulnérable aux variations de l'état d'esprit des investisseurs étrangers, comme en témoigne la récente instabilité du taux de change et des prix des actions. Le principal enjeu pour les pouvoirs publics, dans le court terme, consistera donc à rétablir la stabilité macroéconomique en œuvrant sans relâche pour la résorption des déséquilibres. Il faudra en outre s'employer à renforcer la capacité des politiques monétaire et budgétaire de réduire l'instabilité économique et d'éviter la résurgence de déséquilibres majeurs, afin d'aider l'Islande à conserver un taux de croissance satisfaisant. A moyen terme, les pressions sur les dépenses s'intensifieront et les autorités devront s'attaquer principalement à la réforme du système de santé. Malgré une situation budgétaire globalement favorable, les soins de santé (financés essentiellement par l'État) représentent une source majeure de pressions sur les dépenses publiques. Les résultats en matière de santé sont excellents, mais le système est coûteux, et il est sans doute possible d'en améliorer l'efficacité par rapport au coût. Les principales questions abordées dans la présente Étude sont les suivantes :

Rétablir rapidement l'équilibre économique

- *Faire comprendre très clairement que la Banque centrale n'hésitera pas à durcir encore les conditions monétaires si cela est nécessaire pour ancrer les anticipations inflationnistes au niveau de l'objectif officiel. Afin de promouvoir la crédibilité et l'efficacité de la politique monétaire, il serait souhaitable que les membres du gouvernement respectent l'indépendance de la Banque centrale en ce qui concerne l'élaboration de sa politique.*
- *Tant que la demande restera excessive et que les pressions inflationnistes persisteront, éviter toutes mesures budgétaires expansionnistes. De même, dans la mesure du possible, mettre en route progressivement les nouveaux grands projets à forte intensité d'énergie, lesquels, en tout état de cause, ne doivent pas démarrer sans avoir fait l'objet d'une évaluation préalable des coûts et avantages (y compris de l'impact sur l'environnement), dans un cadre général et transparent.*

Renforcer le cadre de la politique macroéconomique

- *Une fois l'inflation stabilisée, consolider le « processus de cadrage budgétaire » en adoptant des plafonds pluriannuels contraignants de dépenses nominales compatibles avec l'objectif d'inflation. Mettre en place des règles budgétaires similaires pour les collectivités locales, y compris des limites de dépenses. Cela renforcerait la contribution de la politique budgétaire à la stabilisation macroéconomique, ainsi que l'adhésion de l'opinion publique à l'objectif d'inflation.*

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

- *Une fois l'inflation ramenée durablement au niveau fixé comme objectif, on pourrait envisager d'affiner le cadre de ciblage de l'inflation (ajuster la variable de l'objectif, par exemple).*
- *Réformer le Fonds public de financement du logement (FFL), qui non seulement fausse l'affectation des ressources mais aussi nuit à l'efficacité de la politique monétaire et contribue aux déséquilibres. Au minimum, faire payer au FFL un droit correspondant à l'avantage que lui confère la garantie de l'État. En outre, il est recommandé de dissocier ses fonctions sociales de ses activités de gros sur le marché, les objectifs sociaux étant pris en charge par des transferts ciblés.*

Améliorer l'efficacité du secteur de la santé par rapport à son coût

- *Faciliter la prestation de services privée, qui ne représente qu'un quart des services de santé financés par l'État, et ouvrir le secteur à la concurrence afin d'en améliorer l'efficience et d'élargir l'éventail de choix des patients. Envisager un recours accru au ticket modérateur pour éviter que la concurrence entre fournisseurs, dans un contexte de partage des coûts inexistant ou très faible, n'entraîne une surconsommation de services médicaux. Ces mesures atténueraient aussi les pressions sur les finances publiques.*
- *Renforcer le rôle de l'État en tant qu'acheteur de services de santé, en fixant des plafonds de dépense publique, en accélérant l'analyse coût-efficacité des principaux services et en mettant en place des systèmes de financement par activité.*
- *Réduire encore le recours aux soins hospitaliers coûteux et en accroître l'efficacité, et prendre des mesures pour abaisser le coût élevé des produits pharmaceutiques en favorisant l'utilisation de médicaments génériques.*

ISBN 978-92-64-04300-8
Études économiques de l'OCDE : Islande
© OCDE 2008

Évaluation et recommandations

Une décennie de vigoureuse croissance économique a élevé les niveaux de vie mais accentué les déséquilibres

L'Islande a une économie prospère et flexible. Avec un revenu par habitant qui s'est accru deux fois plus vite que celui de la zone OCDE depuis le milieu des années 90, elle se classe maintenant au cinquième rang des pays membres, dépassant de plus d'un quart la moyenne OCDE. Cette performance impressionnante est due à de vastes réformes structurelles qui ont permis de déréglementer et d'ouvrir l'économie, laissant libre cours au dynamisme des entreprises, comme en témoigne leur expansion conquérante à l'étranger. L'accélération de la croissance s'est toutefois accompagnée d'une accentuation des tensions et des déséquilibres dans l'économie. La libéralisation des marchés financiers facilitant l'accès au crédit pour un coût moins élevé, l'écart positif entre la demande globale et la production potentielle s'est creusé, malgré un afflux massif de travailleurs étrangers, si bien que l'inflation et le déficit extérieur ont fait un bond. L'Islande a le taux d'endettement extérieur le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. Cela rend l'économie vulnérable aux changements d'humeur des investisseurs étrangers, surtout dans un contexte de fragilité des marchés financiers mondiaux.

Rétablir la stabilité économique demeure le principal enjeu à court terme

Le tour restrictif donné aux politiques macroéconomiques et l'achèvement de grands projets d'investissement liés à l'aluminium ont ralenti l'activité économique et la croissance a quasiment marqué le pas au cours de l'année terminée au premier trimestre 2007. Elle a toutefois rebondi par la suite, l'évolution des salaires, l'amélioration des conditions financières et les mesures gouvernementales expansionnistes prises ayant ranimé la demande et les pressions inflationnistes. En particulier, la réduction précédemment annoncée des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur la consommation, conçue comme une réforme structurelle visant à accroître l'efficience, n'a pas contribué à la stabilisation économique à court terme. De plus, les conditions de crédit du Fonds de financement du logement ont été assouplies avant les élections générales de mai, mais cette mesure a été inversée après les élections. Les conditions sur les marchés financiers se sont de nouveau dégradées à la suite des turbulences internationales survenues en août 2007, et l'action monétaire a été encore resserrée à l'automne face à la dégradation des perspectives d'inflation. L'activité économique semble donc devoir faiblir de nouveau au cours de la période à venir et manquer de vigueur jusqu'à fin 2009. D'ici là,

l'apparition d'un écart de production négatif devrait ramener l'inflation au voisinage de l'objectif officiel, tandis que le déficit de la balance courante devrait se rétrécir petit à petit. Pourtant, ce scénario d'ajustement progressif est entouré de risques et d'incertitudes considérables liés, en particulier, au prochain cycle de négociations salariales et à la sensibilité du pays aux chocs extérieurs, comme en témoigne l'instabilité du taux de change. Par conséquent, le principal enjeu à court terme pour les autorités est de progresser régulièrement sur la voie de la réduction des déséquilibres internes et externes.

La charge de l'ajustement incombera à la politique monétaire

L'inflation déborde l'objectif officiel fixé à 2 ½ % depuis le milieu de 2004. S'il est vrai que la politique du logement a nui à l'efficacité de la politique monétaire (voir plus loin), il faut dire que la Banque centrale a parfois hésité à relever les taux d'intérêt. Elle a grandement amélioré sa stratégie de communication – elle publie désormais une trajectoire de taux d'intérêt compatible avec l'objectif d'inflation. Mais avec le recul, il est clair que les décideurs publics ont réagi trop lentement aux nouvelles informations et ont fait preuve d'un optimisme excessif à l'égard des perspectives d'inflation. Pendant la majeure partie de 2007, la politique monétaire est restée inchangée, avant de prendre de nouveau un tour restrictif en fin d'année. Ce changement de cap a été motivé par des estimations initiales qui surévaluaient la décélération de l'activité ainsi que par des incertitudes liées aux fortes réductions des quotas de pêche et aux effets de l'évolution des marchés financiers internationaux. A partir du milieu de l'année, pourtant, la demande des ménages et l'inflation ont donné des signes de reprise. L'évolution internationale a contribué à une hausse marquée des taux d'intérêt et, plus récemment, des taux débiteurs réels. Néanmoins, *la politique monétaire devra rester restrictive jusqu'à ce que les anticipations inflationnistes soient fermement ancrées au niveau de l'objectif d'inflation*. Cela est indispensable pour réduire au minimum les effets de second tour des hausses de salaires ou de la dépréciation du taux de change. *Il serait également souhaitable que les membres du gouvernement respectent l'indépendance de la Banque centrale en ce qui concerne l'élaboration de sa politique, car cela renforcerait la crédibilité et l'efficacité de l'action publique.*

Même si le système financier a bien résisté aux tensions du marché, une étroite surveillance s'impose

La crise de liquidité internationale a aggravé l'incertitude concernant les perspectives d'évolution économique, du fait que les marchés vont sans doute rester instables dans l'avenir proche. Jusqu'à présent, les institutions financières de l'Islande ont bien résisté à la tempête, même si une plus grande aversion au risque a majoré le coût de l'emprunt pour les banques islandaises. S'il est vrai que leur rapide expansion a fait naître des craintes au sujet de la stabilité financière, les organismes de surveillance et de notation jugent le système financier généralement sain. Les tests de stress semblent indiquer que les banques disposent de capitaux suffisants pour résister à des chocs de grande ampleur sur le crédit et le marché. Ces scénarios ne tiennent cependant pas compte des effets de second tour de ces chocs. *Les autorités devraient donc poursuivre les efforts en vue d'améliorer l'évaluation du risque et la surveillance du système financier.*

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

La politique budgétaire devrait soutenir davantage l'action monétaire

Avec le recul, il apparaît clairement que les allégements d'impôts du début de 2007 ont assoupli prématurément l'orientation de la politique budgétaire. Même si le solde budgétaire des administrations publiques est toujours largement excédentaire, on estime qu'il a diminué de quelque 2 points de PIB en 2007 (pour revenir aux alentours de 4 %). Le projet de budget pour 2008 prévoit une nouvelle contraction de l'excédent (à environ 1 % du PIB), avec une augmentation des dépenses de 8 % en termes réels, due pour un quart à l'accroissement des investissements publics, ceux de l'administration centrale étant quasiment doublés. Cette hausse rapide des dépenses risque d'abaisser le rapport coût-efficacité de ces investissements et dépasserait très probablement la capacité d'absorption de l'économie. *Par conséquent, il faudrait modérer l'augmentation prévue de l'investissement public.* Dans la mesure où l'augmentation des dépenses vise à contrer les effets de la réduction des quotas de prises de poisson sur les pêcheurs, accroître l'investissement en capital humain (dans le recyclage professionnel, par exemple) semblerait être une réponse mieux adaptée. *Il importe de freiner la progression des salaires dans le secteur public lors du prochain cycle de négociations et d'éviter de nouvelles initiatives sur le front des dépenses.*

Les décisions concernant les projets d'investissement sont cruciales

Les grands projets d'investissement liés à l'aluminium ont de l'importance tant du point de vue de la stabilisation que du point de vue de la prospérité à moyen terme. Ils expliquent en partie les déséquilibres actuels, et les nouveaux projets risquent d'être lancés avant le retour à la stabilité économique. Le nouveau gouvernement a promis de les programmer de façon à promouvoir la stabilité économique. Il a aussi annoncé qu'aucun nouveau projet ne serait mis en route avant l'établissement d'un plan directeur concernant l'utilisation future de l'énergie. Ce moratoire ne s'applique cependant pas aux projets ayant déjà fait l'objet d'études ou d'autres autorisations et concerne seulement ceux qui sont entièrement nouveaux. Une évaluation généralement positive de l'Agence nationale de planification laisse à penser que les travaux sur un des projets (représentant un investissement équivalant à 10 % du PIB) pourraient démarrer prochainement. Dans la mesure du possible, *les nouveaux grands projets d'investissement à forte intensité d'énergie devraient être engagés après que les déséquilibres macroéconomiques auront été corrigés.* D'une manière plus générale, ces investissements publics à grande échelle sont par nature risqués, et même s'ils apparaissent rentables, ils génèrent d'importants passifs éventuels pour l'État. Faute de transparence, il est impossible de déterminer si les compagnies d'utilité publique obtiennent des rendements suffisants, au regard de l'utilisation des ressources naturelles, des coûts environnementaux et des risques qu'elles prennent. *Aucun nouveau grand projet à forte intensité d'énergie, y compris ceux qui en sont déjà à la phase de planification, ne devrait être mis en route avant d'avoir fait l'objet d'une évaluation préalable des coûts et avantages (y compris les impacts sur l'environnement et les effets intergénérationnels) dans un cadre général et transparent.*

La politique du logement demande aussi à être réformée

La politique du logement a eu un effet déstabilisant sur l'économie. L'assouplissement des critères d'octroi de crédits et la modification des stratégies de financement du Fonds public de financement du logement (FFL) ont déclenché une concurrence effrénée avec les banques privées au milieu de la décennie, entraînant une baisse des taux réels du crédit hypothécaire tandis que la Banque centrale tentait de durcir les conditions monétaires par des relèvements du taux directeur. Au milieu de 2006, à la suite des turbulences sur les marchés financiers qui se sont traduites par un net repli du taux de change, les conditions de prêt du FFL ont été resserrées, mais cette mesure a été inversée avant les élections générales de 2007 par décision du gouvernement, avant d'être rétablie par la suite. *Le Fonds de financement du logement doit opérer sans intervention de l'État et s'abstenir de prendre des mesures qui compliquent les efforts de stabilisation des autorités monétaires*. En fait, le FFL, qui peut emprunter à des taux moins élevés grâce à la garantie de l'État, empêche une concurrence loyale et fausse l'affectation des ressources en subventionnant l'activité dans le secteur du logement. La réforme de la politique du logement ne doit pas être retardée davantage. *Afin d'uniformiser les conditions de concurrence, il faudrait supprimer la garantie accordée par l'État pour les obligations du FFL ou faire payer au FFL un droit couvrant le coût de cette garantie publique*. Les objectifs sociaux du FFL peuvent être atteints de façon plus transparente et avec un meilleur rapport coût-efficacité par le biais de transferts ciblés.

Une fois la stabilité rétablie, des modifications du cadre de ciblage de l'inflation seraient envisageables

Le cadre de ciblage de l'inflation adopté par la Banque centrale d'Islande et la politique de communication de la Banque correspondent, à bien des égards, aux meilleures pratiques dans ce domaine. Certains aspects du cadre pourraient néanmoins être améliorés au fil du temps, afin de mieux tenir compte de l'instabilité inhérente de l'économie islandaise et d'aider à éviter des fluctuations inutiles de l'emploi et de la production. Certes, ce serait sans doute aller à l'encontre du but recherché que de modifier les règles du jeu avant que l'inflation n'ait été durablement ramenée au niveau retenu comme objectif. Cependant, une fois que ce sera fait, il y aurait peut-être avantage à modifier le cadre. En particulier, il faut mettre davantage l'accent sur les anticipations inflationnistes, qui ont une influence déterminante sur les taux d'intérêt à long terme. *Les déclarations d'orientation de la banque centrale devraient souligner davantage l'importance des anticipations inflationnistes, qui devraient toujours rester fermement ancrées même si l'inflation effective s'écarte de l'objectif. Il serait aussi souhaitable de réviser la méthodologie utilisée pour imputer le flux de services des résidences principales entrant dans la mesure cible de l'inflation*. Du fait que la composante logement de l'indice cible des prix reflète les taux hypothécaires, un durcissement monétaire tend malheureusement à relever l'indicateur cible de l'inflation. Il est difficile d'adopter une méthode d'équivalence locative pour les résidences principales car le marché locatif islandais est relativement peu développé. Toujours est-il que la question devra être finalement abordée, peut-être dans le contexte des travaux connexes entrepris à l'échelon européen. Pour modifier l'indice cible, il faudra certainement revoir le niveau d'inflation visé.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Renforcer le cadre de la politique budgétaire réduirait l'instabilité macroéconomique

Depuis le début des années 90, l'Islande applique une méthode de « cadrage budgétaire » fondée sur une approche descendante et, ces dernières années, elle a aussi publié des prévisions budgétaires à moyen terme et des lignes directrices concernant la croissance des dépenses en termes réels. Cela n'a cependant pas permis d'enrayer la dérive des dépenses, qui limite le rôle potentiel de stabilisation de la politique budgétaire. Il faut donc à l'évidence renforcer le cadre. Le gouvernement le reconnaît et a l'intention de soumettre des propositions au Parlement lors de sa session de printemps. Selon la Cour des comptes, un certain nombre de ministères et d'organismes publics ont dépassé à plusieurs reprises leurs budgets annuels de dépenses et ce, sans grandes conséquences, en dépit des réglementations existantes. Le manque de discipline en matière de dépenses tient notamment au fait que le « cadrage budgétaire » n'est pas valable pour plusieurs années, ce qui résoudrait le problème de la dérive des dépenses. Lorsqu'il existe des plans à moyen terme, ils servent, dans la pratique, de prévisions plutôt que de moyen de restriction budgétaire. De plus, les objectifs de dépenses réelles sont très généraux et permettent d'importants dépassements en termes nominaux, liés souvent à des hausses de salaires. *L'adoption d'un cadre budgétaire comportant des plafonds obligatoires de dépenses nominales à moyen terme pour chaque ministère renforcerait la discipline en matière de dépenses, améliorerait l'action anticonjoncturelle de la politique budgétaire et serait plus compatible avec le cadre de ciblage de l'inflation.* Des objectifs nominaux fondés sur les prévisions d'inflation de la Banque centrale accroîtraient la transparence et donc le respect des règles budgétaires; cela renforcerait également l'adhésion de l'opinion publique à l'objectif de maîtrise de l'inflation. *Même si on laisse les stabilisateurs automatiques jouer leur rôle (du moins du côté des recettes), il ne semble guère judicieux d'utiliser l'investissement public comme instrument de gestion de la demande.* Il faudrait au contraire cibler l'investissement public de façon à renforcer le potentiel de croissance de l'économie. L'expérience de l'Islande comme celle d'autres pays semble indiquer que les problèmes de programmation et de mise en œuvre font de l'investissement un piètre moyen de stabilisation. Au lieu de tenter d'adapter l'investissement public aux besoins conjoncturels perçus, il faudrait mettre en œuvre les dépenses selon des plans à moyen terme, établis à partir d'une analyse coûts/avantages minutieuse et indépendante. *Les allégements des impôts directs (mais non des impôts indirects) qui sont souhaitables dans l'avenir pour des raisons d'efficience devraient aussi s'inscrire dans le cadre d'une stratégie à moyen/long terme, qui devrait comporter des objectifs chiffrés du solde budgétaire (un excédent sur le moyen terme, par exemple) ou des niveaux appropriés de dette publique par rapport au PIB.*

Il faudrait étendre les règles budgétaires aux collectivités locales

Les règles budgétaires au niveau de collectivités locales ont aussi besoin d'être renforcées. Les municipalités représentent un tiers des dépenses publiques totales et plus de la moitié de l'investissement public total. S'il est vrai que le taux de l'impôt sur le revenu perçu par les collectivités locales est plafonné, les paiements de péréquation augmentent automatiquement en fonction des recettes de l'administration centrale, et les municipalités ne se sont pas privées, encore moins que l'administration centrale, d'utiliser

les recettes inespérées de la forte expansion économique pour financer des dépenses supplémentaires. L'État a entamé des négociations avec les autorités locales, afin de trouver une solution à ces problèmes, offrant des allégements de dette et des paiements de péréquation accrus en échange d'un plafonnement de la croissance de la dette et des dépenses réelles (investissement compris). En principe, *les règles budgétaires applicables à l'administration centrale devraient être imposées aux collectivités locales, afin que les objectifs nationaux de dépenses et de stabilisation soient atteints*. Il faut toutefois tenir compte de la diversité des municipalités, et surtout de leurs caractéristiques démographiques très différentes, ainsi que des coûts qu'entraîne la nouvelle législation de l'administration centrale.

Les pressions budgétaires à long terme appellent des réformes dans le secteur de la santé

Nonobstant un accroissement tendanciel des dépenses publiques, les finances publiques sont en meilleure forme que dans beaucoup d'autres pays. L'endettement public est relativement faible (même si l'État a un niveau comparativement très élevé d'engagements hors bilan) et les caisses de retraite professionnelles et des fonctionnaires, entièrement capitalisées, limitent les effets du vieillissement de la population. Il y a cependant certains domaines où les pressions sur les dépenses resteront fortes, en particulier le secteur de la santé, largement financé par l'État, ce qui laisse penser que les autorités devraient chercher à dégager des excédents budgétaires. La dépense par habitant au titre des soins de santé a augmenté davantage, en moyenne, que dans les autres pays de l'OCDE et bien plus vite que le revenu par habitant de l'Islande. Même si les prévisions à long terme sont entourées d'incertitudes considérables, elles semblent indiquer que, avec le vieillissement et l'alourdissement des coûts médicaux, les dépenses publiques de santé pourraient atteindre 15 % du PIB d'ici à 2050 si des mesures de restriction ne sont pas prises. Certes, l'Islande est un pays riche qui peut se permettre de dépenser beaucoup pour les soins de santé. Cependant, même si le PIB par habitant dépasse la moyenne OCDE d'environ un quart, la faible part des soins de santé privés fait que les dépenses publiques de santé par habitant dépassent déjà de 40 % le niveau de référence de l'OCDE, alors même que la structure démographique est encore très favorable. *Compte tenu des perspectives d'évolution des dépenses publiques de santé et des conséquences à en attendre pour les finances publiques, les autorités doivent étudier la possibilité d'améliorer le rapport coût-efficacité et prendre les mesures nécessaires à cet effet*.

Le bon état de santé de la population…

Bien entendu, il faut veiller à maintenir la haute qualité des soins et l'état de santé enviable de la population islandaise. L'espérance de vie en Islande est l'une des plus élevées au monde. La mortalité périnatale et infantile y est la plus basse et la mortalité maternelle est quasiment nulle. Les Islandais peuvent compter rester en bonne santé pendant environ 90 % de leur (longue) vie. Les récents indicateurs de la qualité des soins (taux de survie pour certaines maladies et taux de décès à l'hôpital, par exemple) font aussi apparaître l'Islande sous un jour très favorable. Cependant, selon certaines estimations économétriques, qui prennent en compte toute une panoplie de déterminants de la santé, il semble que, en raison de rendements d'échelle décroissants, toute amélioration marginale de la santé

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

s'obtient à un prix très élevé, alors qu'il devrait être possible de maintenir l'excellent état de santé actuel à des niveaux plus bas d'utilisation des ressources et des dépenses. De fait, même si la géographie et la répartition de la population de l'Islande justifient probablement une proportion de travailleurs de la santé supérieure à la moyenne, les ratios de personnel semblent excessifs par rapport à ceux des autres pays.

… pourrait être assuré à moindre coût

Il existe plusieurs solutions pour accroître l'efficience des dépenses dans le secteur de la santé. Il faudrait lever les obstacles à la prestation de services privée, qui ne représente qu'un quart des services de santé financés sur fonds publics, et ouvrir le secteur à la concurrence. Cependant, lorsque des services sont confiés au secteur privé, les autorités doivent avoir les compétences et les ressources nécessaires pour concevoir des contrats appropriés et suivre les résultats. Pour éviter qu'un choix élargi pour le patient ne stimule outre mesure la demande de services, il faudrait mettre en place des systèmes de partage des coûts lorsqu'il n'y en a pas et réformer ceux qui existent déjà lorsqu'ils n'incitent pas suffisamment à l'économie (dans le cas des produits pharmaceutiques, par exemple). Cela allégerait aussi la pression sur les finances publiques. En outre, ou sinon, il faudrait envisager un mécanisme de filtrage permettant d'orienter les patients vers le niveau de soins le plus approprié. Le financement par activité dans les hôpitaux, qui représentent une grande part des dépenses de santé en Islande, devrait être accéléré et mis en œuvre avec soin. Dans un cadre réglementaire solide, le système de paiement prospectif lié à la production peut encourager les fournisseurs de services à réduire au minimum les coûts, sans nuire à la qualité des soins, si les prix correspondants sont fixés correctement et si la qualité est convenablement contrôlée. Les autorités n'exploitent pas toujours la possibilité d'améliorer l'efficience qu'offre un degré élevé de centralisation. Ce qu'il faut, de toute évidence, c'est établir des priorités pour les dépenses publiques de santé, sur la base d'une analyse coût-efficacité des différents types de services. L'État doit par ailleurs user davantage de son pouvoir, en tant que principal acheteur de services de santé, pour réduire les coûts, en exerçant une pression à la baisse sur les prix ou en privilégiant les services moins onéreux. Des réformes allant dans ce sens devraient contribuer grandement à combler le déficit d'efficience manifeste du système de santé islandais.

Autres domaines d'action requérant attention

Un autre domaine dans lequel il est possible de mieux rentabiliser les investissements est celui de l'éducation. Sachant que l'Islande dépense plus par élève que la plupart des autres pays de l'OCDE, les résultats scolaires, mesurés par les tests du PISA, sont décevants. De plus, ces résultats ont tendance à se dégrader au fil du temps par rapport à une référence OCDE. Comme il a été indiqué dans l'*Étude* précédente, *la politique de l'éducation doit être centrée sur la qualité des enseignants et non sur leur effectif.*

Par ailleurs, certains secteurs, en particulier l'agriculture et l'énergie, font exception à la tendance générale à la libéralisation des marchés. Le soutien agricole est parmi les plus élevés de la zone OCDE et fait obstacle au changement structurel. *Afin d'alléger la lourde charge qui pèse sur les consommateurs et les contribuables, il faudrait réduire le soutien à l'agriculture, surtout les paiements aux agriculteurs qui créent le plus de distorsions, et abaisser encore le niveau de protection du marché.*

La Compagnie nationale d'électricité, qui appartient à l'État, assure le gros de la production d'électricité du pays et le secteur de l'énergie est soumis à des restrictions en matière de participations étrangères. *Il serait souhaitable que la Compagnie nationale d'électricité se défasse de ses activités de production, afin d'uniformiser les conditions de concurrence et de réduire l'exposition des contribuables aux risques des grands projets d'investissement*. Les investissements à forte intensité d'énergie, on l'a vu, ont un impact notable sur l'environnement et, même si elles font appel aux énergies renouvelables, les fonderies d'aluminium produisent des émissions non négligeables. Par conséquent, *il convient d'évaluer avec soin si l'Islande devrait demander des exemptions supplémentaires pour de grands projets, si la Convention de Kyoto est prorogée*.

ISBN 978-92-64-04300-8
Études économiques de l'OCDE : Islande
© OCDE 2008

Chapitre 1

Enjeux auxquels est confrontée l'économie islandaise

L'activité économique s'est ralentie jusqu'à la fin du premier trimestre de 2007, sous l'effet de politiques macroéconomiques restrictives et de l'achèvement de grands projets liés à l'aluminium. Elle s'est toutefois redressée par la suite, du fait de l'adoption de mesures expansionnistes avant l'élection générale de mai, qui ont relancé la demande et les pressions inflationnistes dans une économie encore en proie à des fortes tensions et à d'importants déséquilibres. Le nouveau durcissement de l'action monétaire décidé à l'automne devrait entraîner un tassement progressif de l'activité au cours de la période à venir. Néanmoins, l'économie demeure vulnérable aux variations de l'état d'esprit des investisseurs étrangers, surtout dans le contexte de la fragilité des marchés financiers mondiaux. Par conséquent, la principale tâche qui incombera aux autorités dans le court terme consistera à rétablir la stabilité macroéconomique en s'attachant sans relâche à corriger les déséquilibres, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Par ailleurs, afin de soutenir une trajectoire de croissance favorable, il faudra prendre des mesures pour permettre aux politiques monétaire et budgétaire de mieux faire obstacle à l'instabilité macroéconomique et d'éviter une résurgence des déséquilibres. Sur le moyen terme, les autorités auront pour lourde tâche de réformer le système de santé. Bien que la situation budgétaire soit globalement meilleure que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les soins de santé (financés principalement sur fonds publics) représentent une source majeure de pressions sur les dépenses publiques. La performance du secteur de la santé est très bonne, mais il semble possible d'en améliorer l'efficacité par rapport au coût.

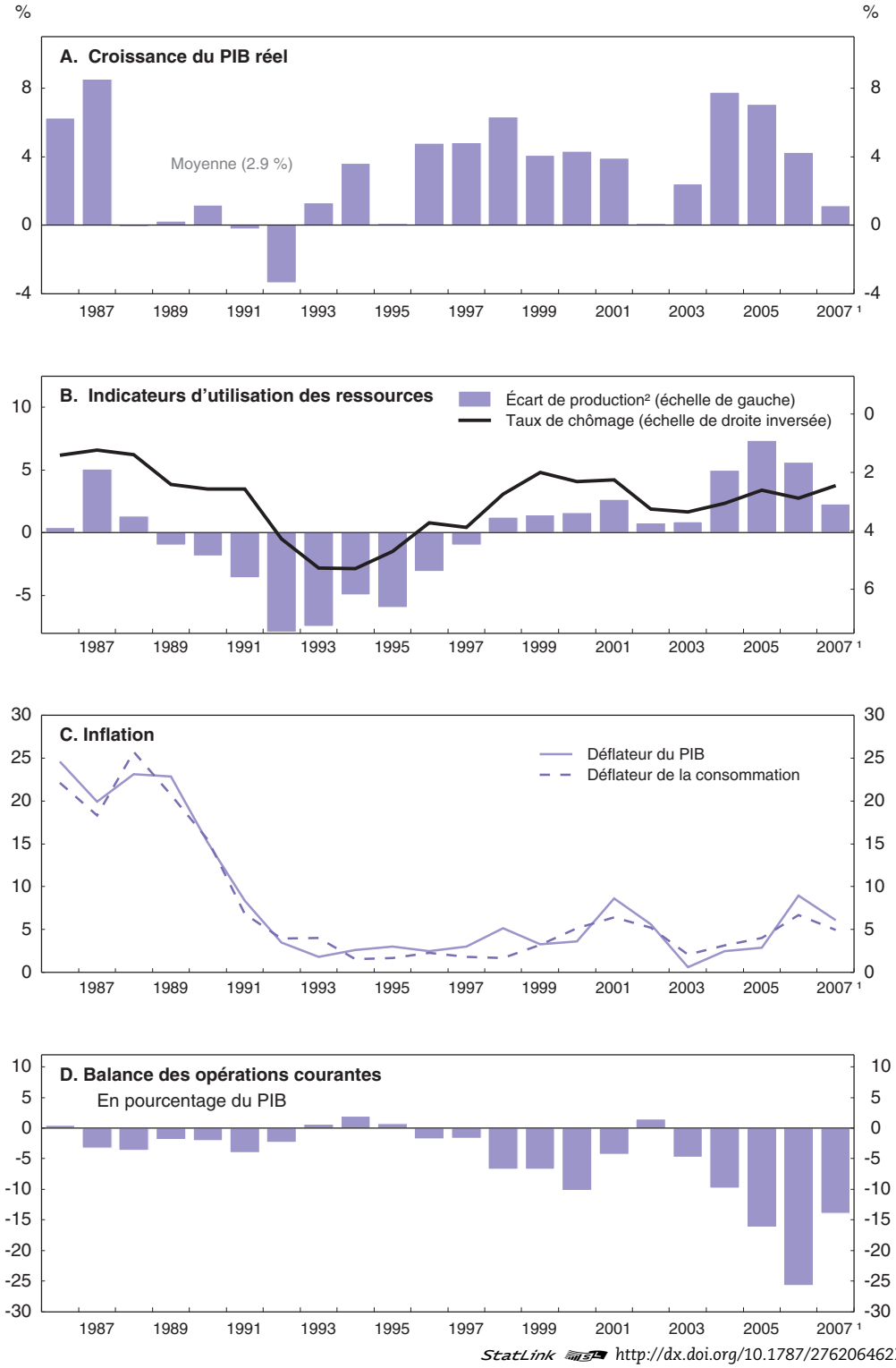
La performance économique sur moyenne période

De vastes réformes structurelles donnant davantage de poids aux forces du marché, conjuguées à des mesures de stabilisation qui ont permis de maîtriser l'inflation et de rééquilibrer le budget, ont ouvert la voie à une période de vigoureuse expansion à partir du milieu des années 90 (graphique 1.1). L'adhésion à l'Espace économique européen a ouvert de nouveaux marchés aux entreprises islandaises, des fonds de pensions prospères ont fourni les capitaux nécessaires pour l'investissement et la privatisation du système bancaire a offert de nouvelles sources de financement. Le dynamisme accru de l'économie s'est vu surtout à l'expansion spectaculaire de nombreuses entreprises islandaises à l'étranger. Après avoir fortement développé leurs activités étrangères, les banques commerciales ont aussi fait une démonstration de force sur le marché hypothécaire national en concurrençant de front le Fonds public de financement du logement à partir de 2004, ce qui leur a permis d'élargir notablement l'accès au crédit, tout en en réduisant le coût, pour les ménages. Avec une forte demande des ménages, tant pour les biens de consommation courante que pour le logement, qui s'est ajoutée à l'importante stimulation résultant d'investissements massifs dans les secteurs de l'aluminium et de l'énergie, l'expansion a marqué une accélération sensible au milieu de la décennie. Malgré un ralentissement par la suite, la croissance s'établit, en moyenne, à près de 4 % depuis le milieu des années 90.

Ce redressement s'est accompagné, toutefois, d'une accentuation des tensions et des déséquilibres dans l'économie, une légère récession au cours de la première moitié de la décennie n'ayant offert qu'un répit temporaire. L'activité a dépassé de plus en plus la production potentielle, alors que celle-ci accusait elle-même une croissance soutenue, engendrant ainsi des tensions considérables sur les marchés de produits et sur le marché du travail, malgré un afflux massif de travailleurs étrangers. De ce fait, l'inflation a dépassé largement l'objectif fixé par les autorités ces dernières années et le déficit extérieur s'est creusé de façon spectaculaire. En même temps, la dette extérieure et la dette intérieure ont explosé. La dette extérieure totale de l'Islande représente environ cinq fois sont PIB annuel. Même si les avoirs extérieurs ont aussi augmenté dans de fortes proportions, la position (négative) de l'Islande en matière d'investissement international, qui atteignait 122 % du PIB à la fin de 2006, est la plus défavorable des pays de l'OCDE (graphique 1.2). Du fait du gonflement rapide du passif extérieur, les paiements nets d'intérêts et de dividendes à l'étranger ont fait un bond et pèsent lourdement sur la balance courante, malgré une amélioration récente. L'État s'étant désengagé d'une part importante de sa dette étrangère au cours de la décennie passée, la dette extérieure totale est maintenant principalement privée, du fait de la faiblesse de l'épargne depuis la libéralisation des marchés de capitaux au milieu des années 90. L'accroissement de la dette des entreprises a été particulièrement brutal et il a été le fait, pour une grande part, d'entreprises qui ont développé leurs activités à l'étranger. L'endettement des ménages a augmenté plus progressivement. S'il est élevé en comparaison des autres pays, l'actif des ménages s'est aussi renforcé et, si l'on prend en

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Graphique 1.1. **Indicateurs économiques généraux**

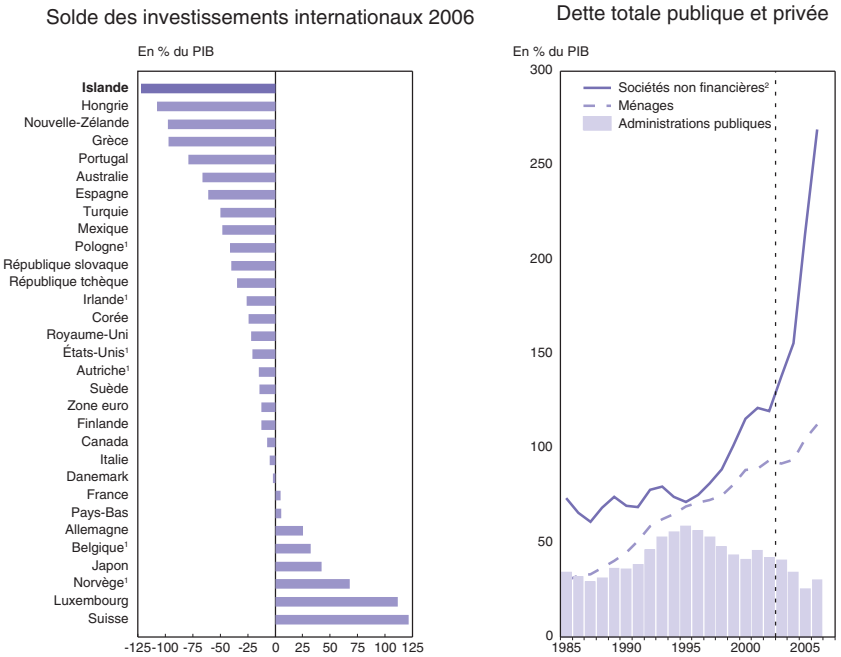


StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276206462773

1. Estimation.
2. Écart en pourcentage entre la production et son potentiel estimé.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 82.

Graphique 1.2. **Endettement**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276225474202

1. Les chiffres se rapportent à 2005.
2. Nouvelle classification des prêts à partir de 2003.

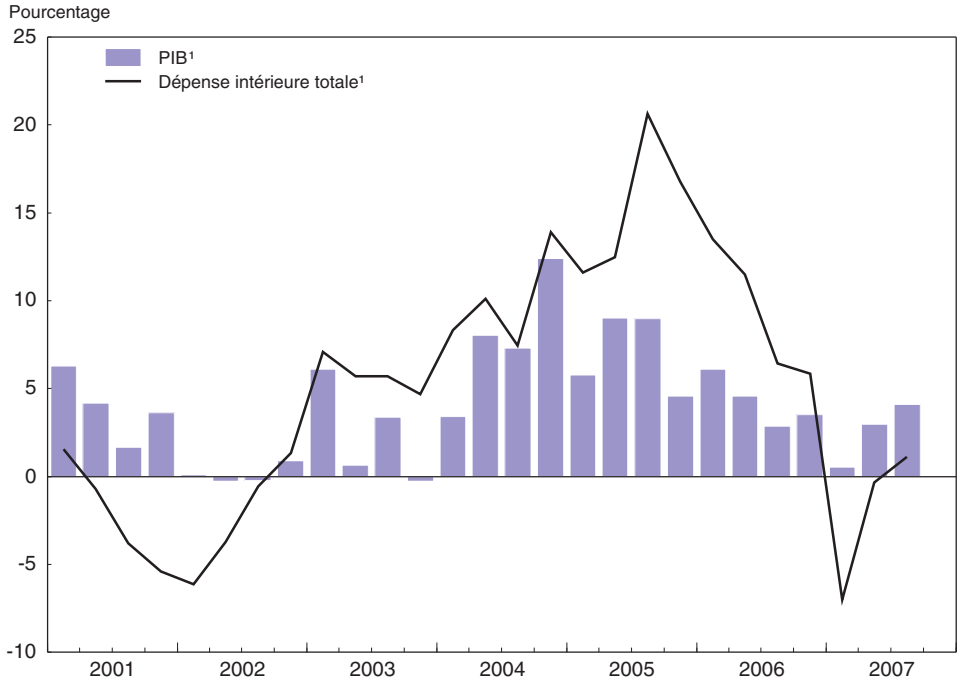
Source : Banque centrale d'Islande et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 82.

compte les placements en fonds de pension, leur patrimoine net s'est aussi accru ces dernières années. Cela étant, une inversion, même partielle, de la forte hausse des prix des actifs qui a caractérisé ces dernières années entamerait notablement le patrimoine des ménages endettés. En ce qui concerne les sociétés, l'impact de leur fort endettement sur leur capacité de résistance aux chocs économiques constitue le principal sujet de préoccupation.

La situation économique

Après une phase d'emballement au milieu de la décennie, due à une explosion de la demande intérieure, l'activité économique s'est essoufflée et l'expansion a marqué le pas pendant l'année terminée au premier trimestre de 2007 (graphique 1.3). La demande intérieure s'est même contractée durant cette période, en raison de l'achèvement des grands projets d'investissement lancés en 2003 et d'un resserrement de la politique monétaire qui a commencé de brider les dépenses des ménages. Les effets décalés de la crise des marchés financiers de 2006 semblent aussi y avoir contribué. La consommation privée, en particulier, traditionnellement très variable en comparaison des autres pays, a marqué une brusque décélération, beaucoup plus marquée que celle du revenu disponible réel des ménages (encadré 1.1). Par la suite, cependant, les dépenses de consommation ont rebondi sous l'effet de l'amélioration des conditions financières et de l'augmentation du revenu disponible réel engendrée par l'évolution des salaires et par des allégements d'impôts directs et indirects (opérés, respectivement, en janvier et en mars). De plus, le taux de change s'est raffermi au cours de cette période, soutenant le pouvoir d'achat des ménages à l'étranger (le gros des biens de consommation durables est importé). Enfin, la

Graphique 1.3. **Reprise de la croissance**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276248042188

1. En glissement annuel, prix constants

Source : Hagstofa Íslands (Office statistique national).

Encadré 1.1. **Quels sont les déterminants de la consommation privée?**

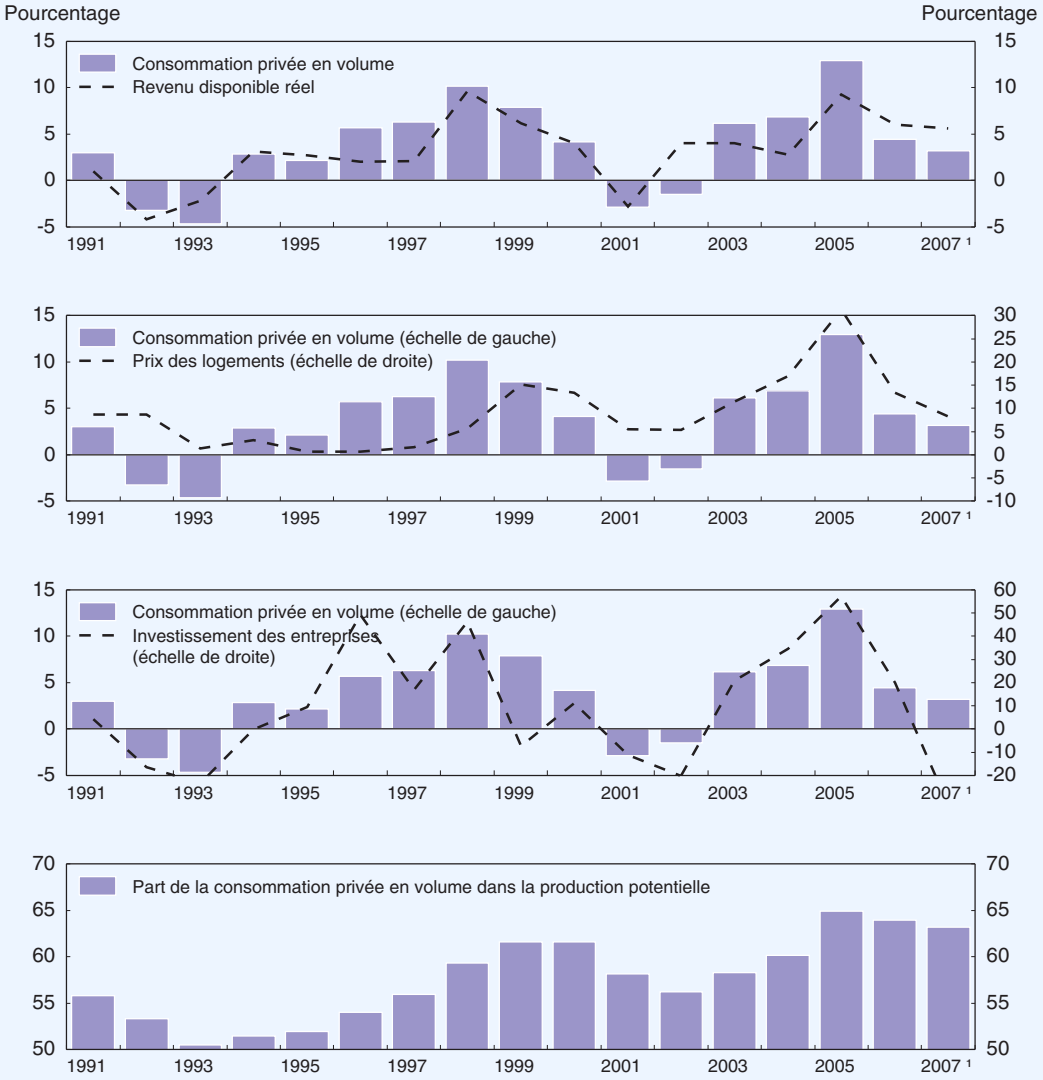
Comme l'a montré la précédente *Étude économique*, l'économie islandaise se distingue par la variabilité de la consommation privée, qui est exceptionnellement forte même si l'on sait que, en général, plus une économie est petite et ouverte, plus les fluctuations de l'activité y sont prononcées. De plus, avec le temps, la variabilité de la demande intérieure représente une source de plus en plus importante d'instabilité globale de la production et de déséquilibres économiques.

Comme c'est généralement le cas dans les autres pays, le principal déterminant de la croissance de la consommation privée en Islande est l'évolution du revenu disponible réel des ménages (graphique 1.4). Dans le court terme, cependant, les divergences peuvent être énormes. Sur la période 2003-2005, par exemple, la consommation privée a progressé deux fois plus vite que le revenu disponible. La disparité est beaucoup plus marquée qu'au cours de la reprise conjoncturelle de l'activité de la deuxième moitié des années 90. Cela peut s'expliquer notamment par l'évolution du patrimoine des ménages. Si cet élément n'a eu guère d'impact sur le rythme de la consommation au cours de la décennie précédente, la récente poussée puis le ralentissement des dépenses de consommation ont été étroitement liés à la variation des prix du logement. La hausse sans précédent des prix des actifs (le marché boursier a aussi connu une forte expansion) a permis aux ménages d'augmenter leur consommation en utilisant, plus que jamais, le revenu futur escompté comme garantie pour leurs emprunts. En même temps, on l'a vu, la privatisation des banques et l'évolution du marché hypothécaire ont facilité l'accès des ménages au crédit. En outre, la valorisation de la monnaie a eu un impact positif sur la consommation en faisant augmenter le revenu disponible réel et en renforçant la confiance des consommateurs.

Encadré 1.1. **Quels sont les déterminants de la consommation privée?** *(suite)*

Graphique 1.4. **Déterminants de la consommation privée**

(Variations annuelles)



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276266147465

1. Projection.

Source : Banque centrale d'Islande et base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 82.

Enfin, on a observé une étroite relation entre la consommation privée et les grands projets d'investissements à forte intensité énergétique qui ont dominé la formation de capital fixe ces quelque dix dernières années. Les dépenses de consommation ont explosé lorsque les derniers projets ont été lancés il y a cinq ans, peut-être par anticipation de la progression future du revenu disponible.

En pourcentage de la production potentielle, la consommation privée en Islande est élevée par rapport à celle des autres pays et elle accuse une hausse tendancielle. Cela peut s'expliquer par des facteurs comme la diminution de la dette publique, l'augmentation de l'épargne retraite et la jeunesse relative de la population islandaise. Néanmoins, le niveau

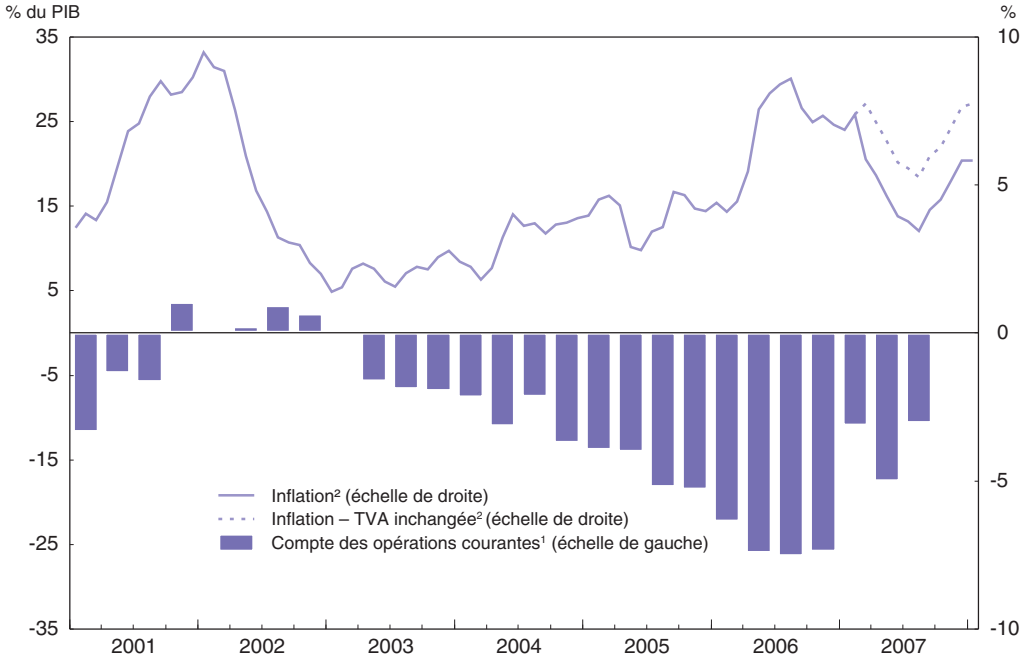
Encadré 1.1. **Quels sont les déterminants de la consommation privée?** *(suite)*

actuel de la consommation par rapport à la production semble indiquer que de nouveaux ajustements sont nécessaires pour ramener la demande de consommation à un niveau plus soutenable et, partant, réduire les déséquilibres macroéconomiques. De fait, en comparaison des précédents épisodes d'ajustement, la récente diminution de ce ratio a été très lente du fait que les allégements d'impôt sur le revenu et sur la consommation (réforme structurelle destinée à améliorer l'efficience) ont renforcé le pouvoir d'achat des ménages et, tout comme la nouvelle appréciation des prix du logement, ont raffermi la confiance des consommateurs.

situation financière des ménages s'est améliorée en raison d'une hausse des cours des actions et d'une réaccélération des prix de l'immobilier. Cette dernière s'est accompagnée d'un regain d'activité sur le marché du logement, le Fonds de financement du logement ayant assoupli ses conditions de crédit et les banques privées ayant suivi l'exemple à mesure que les contraintes de liquidité diminuaient. La demande des ménages est restée vigoureuse durant l'été, même si les indicateurs précurseurs semblent faire apparaître un léger fléchissement par suite de la tourmente qui a secoué les marchés financiers en août et qui a eu des effets défavorables sur le taux de change et entraîné un alourdissement des coûts d'emprunt. Quoi qu'il en soit, le redémarrage des dépenses des ménages a ranimé l'activité et retardé le comblement de l'important écart positif de production.

De ce fait, les tensions et les déséquilibres persistent. Bien qu'un afflux massif de travailleurs étrangers ait fait augmenter la population active, qui s'est accrue en moyenne de 4 % depuis 2005, le marché du travail reste tendu. Le taux de chômage est de l'ordre de 2½ %, selon les chiffres de l'Enquête sur la population active, et se situe à un point bas sans précédent de 1 % en termes de chômage déclaré. Avec un marché du travail tendu qui exerce une pression à la hausse sur les salaires et une réaccélération des prix du logement, l'inflation remonte petit à petit, après une accalmie due au raffermissement du taux de change et aux allégements d'impôt sur la consommation (graphique 1.5). Abstraction faite de l'impact temporaire des allégements de TVA, elle dépasse de nouveau 7½ %, taux à peine moins élevé qu'au milieu de 2006, lorsqu'un effondrement temporaire du taux de change avait fait monter le niveau des prix, alors que l'objectif officiel est fixé à 2½ %. Dans le même temps, la diminution de l'énorme déficit de la balance courante, qui avait atteint 26 % du PIB en 2006, s'est ralentie après un recul prononcé au début de 2007. D'aucuns prétendent que les statistiques officielles surestiment la taille du déficit extérieur, mais même compte tenu de certains ajustements, celui-ci est sans doute encore trop important pour être soutenable (encadré 1.2).

Graphique 1.5. **Persistance de tensions et de déséquilibres**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276266707534

1. En pourcentage du produit intérieur brut.
2. Augmentation annuelle de l'indice des prix à la consommation et indice des prix à la consommation à taux d'imposition constant.

Source : Hagstofa Íslands (Office statistique national).

Encadré 1.2. **Quelle est l'ampleur du déficit extérieur?**

A quelques années près, la balance courante de l'Islande a été déficitaire pendant tout le dernier demi-siècle. A plusieurs reprises, le déficit a dépassé 10 % du PIB, mais ces dérapages ont été généralement vite corrigés. Pourtant, des déficits de l'ordre de ceux enregistrés récemment (plus d'un quart du PIB en 2006) seront plus difficiles à inverser. La Banque centrale a estimé que le déséquilibre était imputable, pour environ un tiers, aux investissements dans les secteurs de l'énergie et de l'aluminium, et pour un cinquième aux bénéfices réinvestis des entreprises étrangères en Islande (qui ont augmenté énormément ces dernières années). Il n'empêche que le déficit extérieur est probablement trop élevé pour être considéré comme soutenable. Compter sur des entrées de capitaux à court terme, très variables, pour financer les déficits risquerait d'être une source de fragilité et d'instabilité économiques. D'aucuns mettent toutefois en doute la fiabilité des données qui sous-tendent les estimations du déficit de la balance courante, et donc la validité de cette évaluation.

La critique porte sur le solde de la balance des revenus, qui a gonflé après la libération des mouvements de capitaux. L'augmentation des dépenses dépassant largement la croissance des recettes, le déficit indiqué au titre des revenus d'investissement a représenté à peu près un tiers du déficit total de la balance courante en 2006 (tableau 1.1). De l'avis de certains observateurs, le déficit de l'Islande au titre des revenus d'investissement est grandement surestimé. Tout en admettant que certains actifs puissent être sous-déclarés tandis que les éléments de passif sont peut-être déclarés avec une plus grande exactitude, la Banque centrale a fait valoir que le fait de mesurer

Encadré 1.2. **Quelle est l'ampleur du déficit extérieur?** *(suite)*

différemment le solde de la balance des revenus ne modifierait pas la balance courante de façon aussi radicale qu'on l'imagine parfois. Si, par exemple, les variations de la valeur des portefeuilles étaient prises en compte dans la balance des revenus, le déficit de la balance courante pour 2006 aurait été notablement moins important qu'avec la méthodologie actuelle, mais il aurait été bien plus élevé en 2005 et sur la période 2000-2003. Les écarts positifs et négatifs s'étant généralement compensés jusqu'à présent, on ne peut pas affirmer avec certitude qu'un changement de méthode donnerait une image plus favorable de la position extérieure. La prise en compte intégrale de la valeur marchande introduirait cependant beaucoup plus de variabilité dans le compte des revenus, sans lien avec les flux de paiement effectifs.

En tout état de cause, on pourrait améliorer la communication en présentant régulièrement des estimations établies à la fois à l'aide de la méthode controversée et sur la base de la valeur marchande. Cela vaut aussi pour l'investissement direct étranger (IDE). L'absence de données fiables a jusqu'à présent empêché l'Islande, comme la plupart des autres pays, d'enregistrer l'IDE à sa valeur marchande. La proportion des sorties d'IDE qui est enregistrée à la valeur comptable étant bien plus grande que dans le cas des entrées d'IDE, il se pourrait bien que le solde négatif des investissements internationaux de l'Islande soit surestimé, du moins depuis quelque temps. Des estimations officielles à cet égard informeraient et focaliseraient le débat public.

Tableau 1.1. **Balance des paiements**

2006

	Milliards d'ISK	% du PIB
Solde des échanges de marchandises	–156.5	–13.7
Solde des échanges de services	–49.7	–4.4
Solde de la balance des revenus	–90.0	–7.9
Compte des opérations courantes	–298.7	–26.2
Compte des opérations financières et en capital	421.0	36.9
dont :		
Investissement direct net	–70.4	–6.2
Investissement de portefeuille net	771.9	67.6

Source : Banque centrale d'Islande.

Perspectives à court terme et risques

Sur la base d'informations récentes, il semble que la croissance du PIB réel en 2007 pourrait dépasser sensiblement l'estimation présentée dans le tableau 1.2, en dépit d'un net fléchissement au dernier trimestre. Pour la période à venir, l'activité continuera probablement de manquer de vigueur jusqu'à la fin de 2009. Cette trajectoire d'expansion résulte du jeu de forces qui se compensent les unes les autres. La demande des ménages se contracte face à des taux d'intérêt élevés, cela s'ajoutant à un taux record d'endettement; l'investissement des entreprises est en forte baisse du fait de l'achèvement des projets d'investissement liés à l'aluminium; l'effet défavorable des quotas moins élevés de prises de poisson sur les exportations est contrebalancé par le fort accroissement de la capacité de production d'aluminium; et l'investissement public est en pleine expansion (voir plus loin). Ces facteurs ayant globalement pour effet de freiner l'activité, l'apparition d'un écart de production négatif devrait aider à ramener l'inflation au niveau

Tableau 1.2. **Perspectives à court terme**

Pourcentage de variation, en volume

	2007	2008	2009
Consommation privée	3.2	–1.1	–1.6
Consommation publique	2.5	3.3	3.0
Formation brute de capital fixe	–21.1	–13.9	–1.3
Demande intérieure finale	–3.9	–3.0	–0.4
Variation des stocks[1]	0.0	–0.6	0.0
Demande intérieure totale	–3.9	–2.6	–0.4
Exportations de biens et de services	8.2	9.9	6.9
Importations de biens et de services	–8.7	–2.6	–0.4
Variation du solde extérieur[1]	7.0	4.4	2.0
PIB	**1.2**	**1.0**	**1.6**
Indice implicite des prix du PIB	6.1	4.0	3.3
Indice des prix à la consommation	4.9	4.4	2.8
Taux de chômage (en %)	2.5	3.2	3.3
Balance des opérations courantes[2]	–13.9	–11.1	–9.9
Solde budgétaire des administrations publiques[2]	4.2	0.8	–1.3
Taux d'intérêt à court terme	14.3	13.6	9.9
Taux d'intérêt à long terme	9.7	9.0	7.8

1. En pourcentage du PIB de l'année précédente.
2. En pourcentage du PIB.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE n 82.

de l'objectif officiel vers la fin de la période couverte par les prévisions tandis que le déficit de la balance courante se rétrécira sans doute progressivement.

Des risques et incertitudes considérables entourent cependant ce scénario bénin de rééquilibrage progressif de l'économie et le processus d'ajustement pourrait bien être plus inégal que prévu. Dans le contexte d'un marché du travail toujours tendu, il reste à voir si les principaux accords salariaux (tant dans le secteur privé que dans le secteur public) attendus au premier semestre de 2008 seront compatibles avec le retour progressif de l'inflation vers l'objectif fixé par les autorités. Par ailleurs, une nouvelle forte pression à la baisse sur le taux de change (qui est supposé rester constant) ne peut pas être exclue. Le niveau toujours élevé du déficit de la balance courante laisse l'économie hautement dépendante de l'évolution sur les marchés financiers internationaux et de la volonté des investisseurs et créanciers étrangers de la financer. Cette sensibilité à l'égard des chocs extérieurs s'est manifestée par une instabilité du taux de change ces dernières années. Dans les deux cas, il faudrait des taux d'intérêt plus élevés pour contrer les effets inflationnistes de ces évolutions (les prévisions sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle le comblement de l'écart positif de production permettrait des réductions de taux d'intérêt à partir du deuxième semestre de 2008). De plus, les prévisions ne tiennent pas compte des effets d'éventuels nouveaux grands projets d'investissement liés à l'aluminium, qui pourraient retarder la désinflation et la résorption du déficit extérieur. Il y aura probablement un projet qui démarrera en 2008 et d'autres sont à l'étude (encadré 1.3). Avant même que la construction commence, les anticipations des ménages pourraient être soutenues par ces nouveaux projets qui se rapprochent, comme cela a été le cas il y a cinq ans. Même si ces investissement soutiennent le taux de change dans le court terme, il faudrait probablement des taux d'intérêt plus élevés que la normale pour atteindre l'objectif fixé en matière d'inflation dans un délai acceptable et pour maintenir ensuite la stabilité des prix.

Encadré 1.3. **Nouveaux projets d'investissement**

Il est prévu de construire trois nouvelles fonderies d'aluminium au cours des prochaines années. Les projets sont de taille analogue et doubleraient encore la capacité de production d'aluminium de l'Islande. C'est la préparation du projet de fonderie Century Aluminium, à Helguvik, dans le sud-ouest du pays, qui est la plus avancée et les travaux de construction pourraient démarrer en 2008. De nouveaux projets, concernant un agrandissement de la fonderie Alcan à Straumsvik, dans la région de la capitale, ou la construction d'une nouvelle usine, sont en cours d'examen après que la proposition d'expansion a été rejetée de justesse lors d'un référendum local. Des travaux préparatoires concernant une nouvelle fonderie Alcoa près de Husavik, dans le nord du pays, sont en cours; le projet semble devoir se réaliser, mais pas au cours de la présente décennie. La Compagnie nationale d'électricité a récemment annoncé qu'elle ne fournirait d'énergie à aucun nouveau projet de production d'aluminium dans le sud-ouest du pays, car elle a l'intention de diversifier sa clientèle et de réaliser des marges plus importantes sur ses ventes d'énergie. Cela ne touchera pas le projet Century, qui dépend de l'électricité géothermique provenant d'autres fournisseurs, ni le projet Alcoa dans le nord.

En octobre, l'Agence nationale de planification a publié un avis sur l'évaluation d'impact environnemental de la fonderie de Helguvik, indiquant que l'usine proposée n'aurait pas d'externalités négatives importantes. L'Agence a émis quelques réserves concernant l'impact environnemental des constructions connexes (alimentation en énergie, lignes de transmission et constructions portuaires), mais la publication de cet avis globalement positif a accru notablement les chances de réalisation du projet. Les municipalités concernées n'ont pas encore délivré les permis d'aménagement et de construction requis, toutefois, et les opérations proposées sont tributaires de l'octroi de permis d'émission de gaz à effet de serre. L'approvisionnement en énergie est garanti par des contrats passés avec les services municipaux d'utilité publique de la région pour la phase du projet qui permettrait la mise en production au milieu de 2010. Le coût de construction de la fonderie et de l'alimentation en énergie durant la première phase est estimé à environ deux tiers du coût total du projet, soit environ 10 % du PIB.

La crise de liquidité internationale rend les perspectives économiques plus incertaines (encadré 1.4). Jusqu'à présent, les institutions financières islandaises ont bien supporté le choc. La Banque centrale n'a pas eu à procéder à une intervention particulière et les banques commerciales continuent d'emprunter à l'étranger. Néanmoins, une plus grande aversion au risque a conduit à une brusque montée des niveaux de swap sur défaillance de crédit pour les banques islandaises, qui n'a été que partiellement corrigée, et à une chute du marché boursier. Ces développements réduisent le potentiel de croissance des sociétés islandaises compromettant surtout leurs projets d'expansion à l'étranger. Les ménages sont confrontés à des coûts de financement plus élevés et à un accès plus restreint au crédit ainsi qu'à une dévalorisation de leur patrimoine. Jusque-là, ces effets ont été limités, mais les marchés vont sans doute rester instables. On ne peut donc pas exclure une période d'austérité plus sévère que prévu pour les entreprises et les ménages, surtout si la baisse des prix des logements s'ajoute à l'effet de patrimoine négatif de la chute des cours des actions.

Encadré 1.4. **Évolution des marchés financiers**

Dans la précédente *Étude*, les marchés financiers islandais ont fait l'objet d'un chapitre spécial faisant état de la vitalité du système financier, attribuable dans une large mesure aux politiques de libéralisation financière. L'*Étude* notait aussi que, selon l'évaluation prudente des autorités de surveillance financière et des agences de notation, le système était globalement sain. Au cours des deux dernières décennies, le système financier, jusqu'alors très réglementé par comparaison avec ceux des autres pays, a été transformé, les autorités se cantonnant pour l'essentiel à un rôle de surveillance. Le secteur financier pèse aujourd'hui plus lourd dans l'économie islandaise que des activités pourtant très importantes comme la pêche, l'électricité et l'aluminium. L'expansion des établissements financiers sur les marchés étrangers a été particulièrement soutenue, si bien que les trois plus grandes banques ont acquis une envergure sans commune mesure avec la taille de l'économie et des marchés financiers islandais.

L'expansion rapide des banques islandaises s'est accompagnée de problèmes de plus en plus sérieux. En 2006, les déséquilibres importants et croissants affectant l'économie islandaise ont suscité des craintes quant à la viabilité des banques et à la stabilité du système financier. De nombreux observateurs se sont inquiétés du niveau élevé de la dette et de l'exposition potentielle des établissements financiers à des chocs sur les prix des actifs. En dépit d'une forte baisse du taux de change et des prix des actions, ainsi que d'une augmentation des marges sur les instruments de couverture du risque de défaillance (*Credit default swaps – CDS*) des principales banques islandaises au premier semestre de 2006, les banques ont continué d'enregistrer de bons résultats et le système financier est resté stable. Plusieurs observateurs ont conclu que les problèmes de financement que connaissaient alors les banques reflétaient un manque de transparence quant à leurs modèles économiques et à leurs activités, les craintes concernant le *risque de marché* étant jugées excessives. La confiance est revenue et les problèmes de refinancement des établissements financiers ont été résolus, les investisseurs étant rassérénés. Les turbulences financières internationales déclenchées en août 2007 par les problèmes du marché américain des crédits hypothécaires à risques se sont accompagnées de problèmes d'information généralisés qui ont engendré des incertitudes au sujet de l'évaluation des risques dans l'intermédiation financière. Cette situation a donné lieu à de nouvelles interrogations sur la stabilité financière, qui se sont traduites par une volatilité accrue des prix des actifs sur les marchés financiers islandais également. Depuis quelque temps, les marges sur les CDS accusent à nouveau une forte hausse, et elles dépassent aujourd'hui largement celles des banques étrangères ayant une cote de crédit similaire (graphique 1.6). Cette évolution est liée à l'effondrement d'un petit fonds d'investissement islandais, qui a fait naître des craintes au sujet de la fragilité du système tout entier. Même si ces craintes ne sont pas justifiées, la poursuite de l'expansion rapide des banques reste préoccupante, ce qui explique pourquoi les marges sur les CDS ont un peu baissé (tout en restant élevées) pour toutes les grandes banques après la décision récente de la principale banque (Kaupthing) de renoncer à l'acquisition d'une banque étrangère (NBIC).

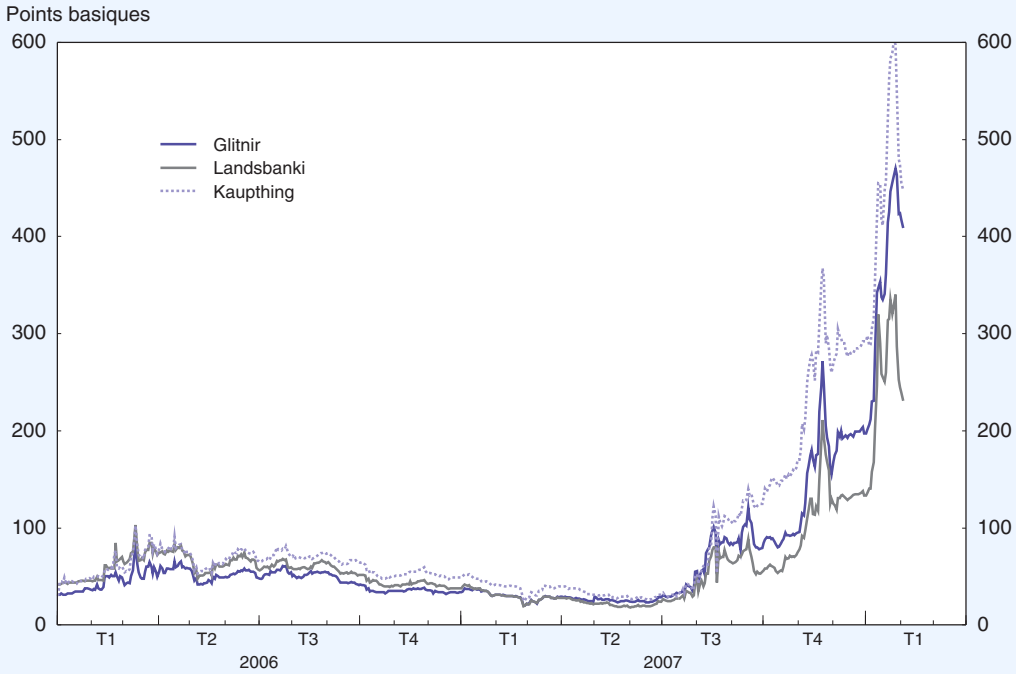
Malgré les craintes des investisseurs, la situation des banques islandaise est saine au regard de la plupart des critères, comme en témoigne leur notation généralement bonne : les grandes banques disposent d'actifs en devises supérieurs à leurs engagements et leurs résultats du quatrième trimestre font apparaître une situation robuste en termes de revenus nets d'intérêts, tandis que leurs ratios de fonds propres paraissent solides. Elles ont toutes été récemment soumises, avec succès, à un test de résistance par l'Autorité de surveillance financière islandaise. Ce test implique qu'un établissement financier doit être

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Encadré 1.4. **Évolution des marchés financiers** *(suite)*

en mesure de supporter des chocs considérables et simultanés sur les plans de la valeur des actions, des marchés obligataires, des créances improductives et acquisitions, et du taux de change sans que leur ratio de fonds propres tombe à moins de 8 %. Depuis quelque temps, Moody's réexamine la notation des banques islandaises en faisant observer que leur dépendance croissante à l'égard des dépôts étrangers pourrait constituer une source de fragilité. Parallèlement, Moody's a confirmé la note (Aaa) attribuée à la dette souveraine de l'État islandais, estimant que celui-ci avait suffisamment accès à des liquidités en devises pour faire face à tout *passif éventuel* au cas où « l'hypothèse la plus défavorable, peu probable » viendrait à se matérialiser. En résumé, alors que la plupart des observateurs estiment que la situation des banques islandaises est fondamentalement saine et qu'elles appliquent des modèles économiques valables, des incertitudes subsistent pour l'avenir en raison de la persistance de conditions défavorables sur les marchés financiers internationaux.

Graphique 1.6. **Marges sur les instruments de couverture du risque de défaillance des grandes banques**[1]



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276287837767

1. Contrat d'échange à cinq ans sur risque de défaillance d'établissements de premier rang.

Source : Thomson Datastream.

Mesures requises dans l'immédiat

L'inflation est supérieure à l'objectif officiel de 2½ pour cent depuis le milieu de 2004, date à partir de laquelle la Banque centrale a relevé progressivement son taux directeur jusqu'à la fin de 2006 (de près de 8 points). Cette mesure n'a guère eu d'effet sur les taux à long terme et les taux débiteurs réels, qui étaient en réalité plus bas à la fin de 2006 que trois ans plus tôt (tableau 1.3). Cette situation s'explique en partie par une très vive

Tableau 1.3. **Taux d'intérêt**

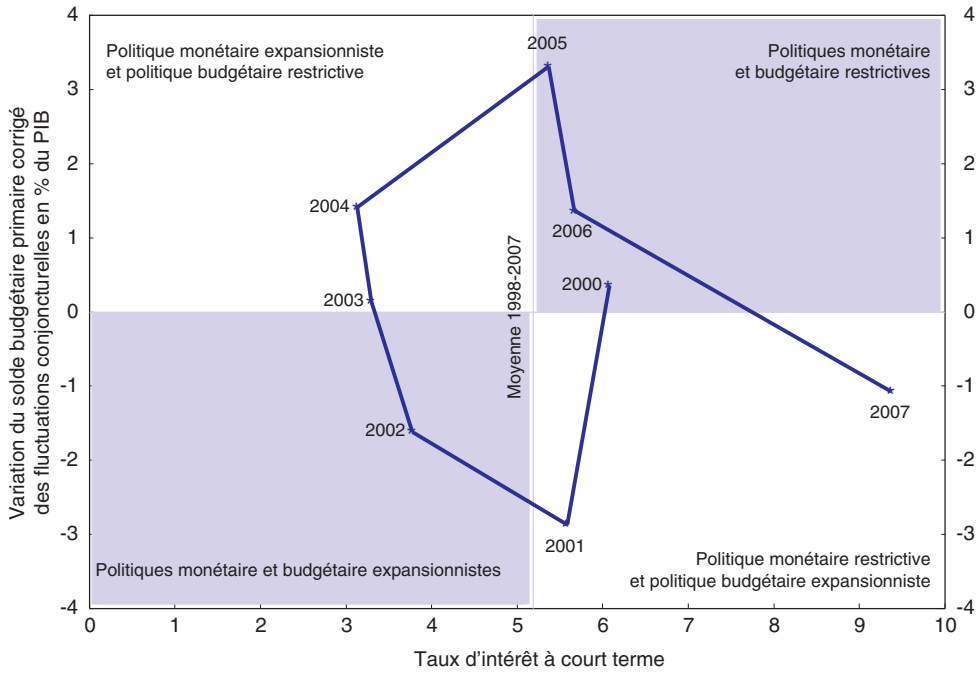
Pourcentage, en fin d'année

	2003	2004	2005	2006	2007
Taux d'intérêt directeur	5.30	8.25	10.50	13.00	13.75
Rendement sur le marché monétaire à trois mois	5.1	7.9	10.1	13.3	14.1
Rendement des obligations du Trésor à trois mois	7.7	7.8	7.7	8.4	12.4
Rendement réel des obligations du FFL	4.0	3.5	4.3	5.1	6.4
Taux débiteur bancaire moyen	11.7	12.8	15.7	19.3	19.5
Taux débiteur bancaire moyen, prêts indexés	8.7	7.5	6.7	7.7	9.9

Source : Banque centrale d'Islande.

concurrence entre le Fonds public de financement du logement et les banques privées, qui a fait baisser les taux d'intérêt et eu tendance à assouplir les critères d'octroi de crédits. S'il est vrai que cela a sapé l'efficacité de la politique monétaire, on peut faire valoir que la Banque centrale a parfois trop hésité à relever ses taux d'intérêt. En termes réels, le taux directeur a à peine dépassé sa moyenne sur longue période jusqu'en 2006, du fait que la hausse de l'inflation suivait celle des taux d'intérêt (graphique 1.7). Pendant la majeure partie de 2007, le cap de la politique monétaire a été maintenu, avant un nouveau resserrement vers la fin de l'année. Cela a été imputable à des estimations initiales surestimant le ralentissement de l'activité ainsi qu'aux incertitudes liées à des réductions sévères des quotas de pêche et à l'effet de l'évolution des marchés financiers. Pourtant, il y a eu des signes de rebond de la demande des ménages et de l'inflation à partir du milieu de l'année. En revanche, l'évolution internationale a contribué à une forte hausse des taux d'intérêt à long terme et, à la fin de 2007, des taux débiteurs réels, supérieure à celle du

Graphique 1.7. **Orientation de l'action monétaire et budgétaire**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276318433332

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques N° 82.

taux directeur. Néanmoins, avec la détente récente des taux à long terme, de nouveaux relèvements du taux directeur pourraient se révéler nécessaires. Certes, il est malheureux que la politique du logement aille à l'encontre des efforts de stabilisation déployés par les autorités monétaires et, comme il a été recommandé dans les précédentes *Études*, la réforme du Fonds de financement du logement doit être une priorité puisque ses opérations nécessitent un taux directeur anormalement élevé. Cependant, en tout cas, les taux d'intérêt devront rester élevés jusqu'à ce que les anticipations inflationnistes soient fermement ancrées sur l'objectif d'inflation.

La politique budgétaire a été resserrée à bon escient durant la phase de reprise économique, prenant un tour restrictif avant même la politique monétaire (graphique 1.7). En revanche, le récent assouplissement se produit à un moment où la politique monétaire va toujours dans la direction opposée et où il faut des taux d'intérêt record pour contrer l'inflation. La diminution prévue de l'excédent budgétaire des administrations publiques en 2007 (de plus de 6 % à plus de 4 % du PIB) est imputable, pour plus de moitié, à des mesures discrétionnaires, en particulier des réductions d'impôt sur le revenu et sur la consommation. Le projet de budget pour 2008 prévoit une nouvelle baisse de l'excédent des administrations publiques (à environ 1 % du PIB), avec une hausse des dépenses de 8 % en termes réels. Cette hausse est due à une augmentation d'un quart de l'investissement public, avec un quasi-doublement de celui de l'administration centrale. En pourcentage du PIB, l'investissement public progresserait de 1 point, les hypothèses étant très prudentes en ce qui concerne les dépenses des collectivités locales (tableau 1.4). Cela porterait le taux d'investissement public à 4½ pour cent, au-dessus de la moyenne sur longue période, qui est d'un peu moins de 4 %. A titre de comparaison, la moyenne sur longue période dans la zone euro s'établit à 2½ pour cent; habituellement, seules les économies émergentes enregistrent des taux aussi élevés. La forte expansion prévue de l'investissement public risque de réduire l'efficacité-coût de ces investissements et dépasserait très probablement la capacité d'absorption de l'économie (même s'il s'agit en partie de financer la construction d'un navire garde-côte à l'étranger). Il vaudrait mieux, comme indiqué au chapitre 3, planifier et évaluer soigneusement les projets au lieu de les multiplier. Dans la mesure où des dépenses plus élevées visent à contrer les effets des réductions des contingents de prises de poisson sur les communautés de pêche, des investissements supplémentaires dans le capital humain (comme le recyclage professionnel) sembleraient être une réponse mieux adaptée.

Tableau 1.4. **Investissement public**

En % du PIB

	Collectivités locales	Administration centrale	Total
2004	2.1	1.8	3.9
2005	1.8	1.3	3.1
2006	2.6	1.4	4.0
2007	1.6	2.0	3.6
2008	0.9	3.7	4.5
Moyenne 1996-2006	2.1	1.9	3.9

Source : Ministère des Finances.

Enjeux à moyen terme

Si le rééquilibrage de l'économie est la priorité dans le court terme, il y a un certain nombre de problèmes auxquels il faut s'atteler si l'on veut maintenir une bonne performance sur le moyen terme. Il est possible d'ajuster les cadres d'action monétaire et budgétaire en vue de réduire l'instabilité macroéconomique et d'éviter la réapparition de graves déséquilibres. Il est possible aussi d'améliorer l'efficacité par rapport au coût dans le secteur de la santé, qui est une source importante de pression sur les dépenses publiques. Enfin, il y a d'autres domaines où les réformes structurelles ne sont guère avancées (annexe 1.A1).

Affiner le cadre de la politique monétaire

La mise en œuvre de la politique monétaire s'est grandement améliorée récemment (chapitre 2). En particulier, la Banque centrale publie maintenant une trajectoire de taux d'intérêt qu'elle considère comme optimale pour ramener l'inflation à l'objectif officiel dans un délai acceptable, ce qui permet d'ancrer les anticipations inflationnistes. Il ne faut cependant pas négliger de nouvelles améliorations du cadre de ciblage de l'inflation, concernant, par exemple, la variable objectif, de manière à éviter des fluctuations inutiles de l'emploi et de la production. Le fait que la composante logement de l'indice des prix ciblé reflète les taux hypothécaires a pour effet indésirable de faire monter l'indice ciblé en cas de durcissement monétaire. Il est difficile d'adopter un système d'équivalence locative car le marché locatif en Islande est très restreint. Toujours est-il que la question devrait être abordée, idéalement dans le contexte des travaux connexes entrepris à l'échelon européen. Pour changer l'indice ciblé, il faudrait de toute évidence revoir le niveau d'inflation retenu comme objectif, mais ce nouvel objectif ne doit pas être adopté tant que l'inflation n'est pas maîtrisée. Cependant, une fois que les anticipations inflationnistes auront baissé de façon permanente et que la réforme du Fonds de financement du logement aura renforcé le rôle du taux d'intérêt, on pourrait envisager de modifier le cadre de la fixation d'objectifs en matière d'inflation.

Renforcer le cadre de la politique budgétaire

Les finances publiques ont dégagé un confortable excédent ces dernières années et l'endettement public est faible en comparaison des autres pays. Si l'on ajoute à cela le financement intégral des régimes de retraite professionnelle et du système de retraite des agents du secteur public, l'Islande est relativement bien préparée pour faire face aux pressions qui s'exerceront dans le moyen terme sur les dépenses en raison du vieillissement de la population. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de risques budgétaires. Indépendamment de la dette comptable des entités publiques, l'État garantit les emprunts de certaines entreprises et institutions. La majeure partie de ces interventions de l'État est représentée par la garantie apportée pour les prêts immobiliers du Fonds de financement du logement. L'autre garantie d'État importante concerne la dette de la Compagnie nationale d'électricité. Si l'on compare avec le chiffre présenté dans le tableau 1.5, cette garantie de dette a à peu près doublé avec la récente reprise des participations des collectivités locales par l'État. Elle représente peut-être maintenant environ un cinquième des garanties de dette totales du Trésor, qui pourraient représenter l'équivalent de 70 % du PIB. Ce facteur, conjugué à un niveau élevé d'engagements hors bilan émanant du secteur financier, explique les évaluations un peu moins favorables des organismes de crédit malgré le niveau peu élevé de la dette publique envisagée dans un sens plus étroit.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Tableau 1.5. **Garanties du Trésor**
Fin 2006

	Millions d'EUR	% du total
Fonds de financement du logement	6158	81
Institut de développement régional	117	2
Compagnie nationale d'électricité	881	12
Crédit foncier	211	3
Autres	234	3
Total des garanties du Trésor		
% du PIB		63
Dette brute du Trésor		
% du PIB		24

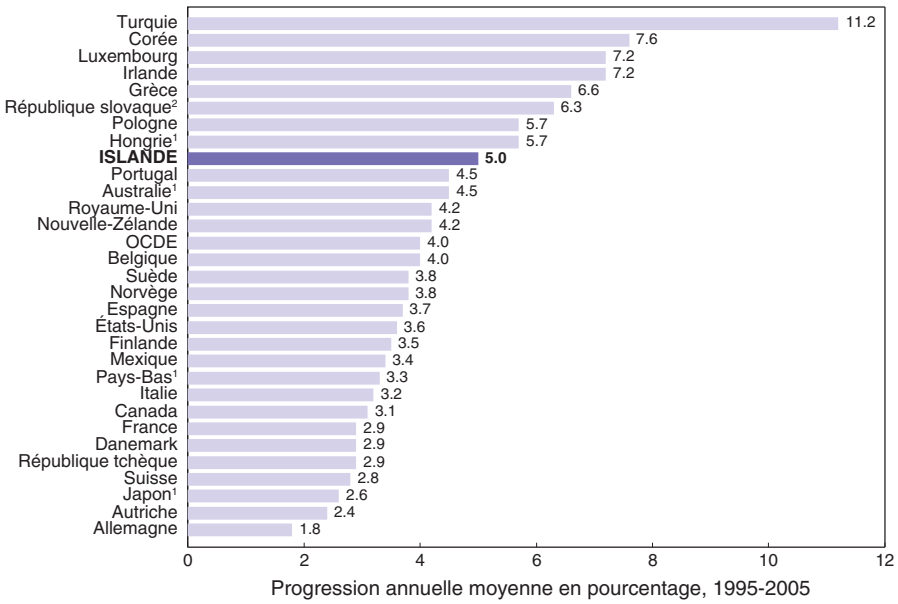
Source : Comptes du Trésor.

Nonobstant les risques budgétaires, la viabilité à long terme des finances publiques ne semble pas être un objet de préoccupation majeur. Il faut toutefois s'attaquer à deux problèmes liés l'un à l'autre. Que peut-on faire pour mettre un terme à la dérive tendancielle des dépenses et pour renforcer le rôle de stabilisation de la politique budgétaire dans un pays caractérisé par une exceptionnelle instabilité macroéconomique ? Même si cela peut paraître ambitieux pour un pays comme l'Islande, la mise en place d'une cadre budgétaire comportant des objectifs contraignants de croissance à moyen terme des dépenses pour chaque ministère améliorerait la discipline en matière de dépenses, renforcerait l'action anticonjoncturelle de la politique budgétaire et serait compatible avec la fixation d'objectifs en matière d'inflation (chapitre 3). S'il faut laisser jouer les stabilisateurs automatiques du côté des recettes, l'expérience (tant en Islande qu'à l'étranger) montre que l'investissement public se prête mal à la gestion de la demande. Il faudrait étendre ces règles budgétaires aux collectivités locales, qui représentent une part importante des dépenses publiques (surtout au titre de l'investissement) et peuvent donc compenser l'évolution à l'échelon central.

Réformer le système de santé

Les soins de santé, financés principalement par l'État, sont une source majeure de pressions sur les dépenses publiques. L'augmentation des dépenses réelles de santé par habitant s'est établie, en moyenne, à 5 % sur la période 1995-2005, soit 1 point de plus que dans la zone de l'OCDE et près du double de la croissance du PIB par habitant en Islande (graphique 1.8). Même si les perspectives à long terme sont entourées d'incertitudes considérables, elles indiquent que, sous l'effet du vieillissement de la population et de la pression des coûts médicaux, les dépenses publiques de santé pourraient atteindre 15 % du PIB d'ici à 2050 si aucune mesure de restriction n'est prise. On comprend donc bien l'importance qu'il y a à améliorer le rapport coût-efficacité et l'efficience des dépenses de façon plus générale (chapitre 4). Certes, il faut veiller à maintenir la haute qualité des services de santé, mais certaines estimations laissent penser que l'Islande pourrait obtenir d'excellents résultats dans ce domaine à moindre coût. Un certain nombre de mesures pourraient se révéler utiles à cet égard : ouvrir le secteur à la concurrence et augmenter l'offre de soins privée (qui est relativement limitée); mettre en place un système de partage des coûts lorsqu'il n'en existe pas, à la fois pour éviter une surconsommation et pour accroître les recettes publiques; recourir davantage à des mécanismes de financement fondés sur l'efficience économique et le volume d'activité; et réduire le prix élevé des

Graphique 1.8. **Dépenses réelles de santé par habitant**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276320407488

Source : Eco-Santé OCDE 2007.

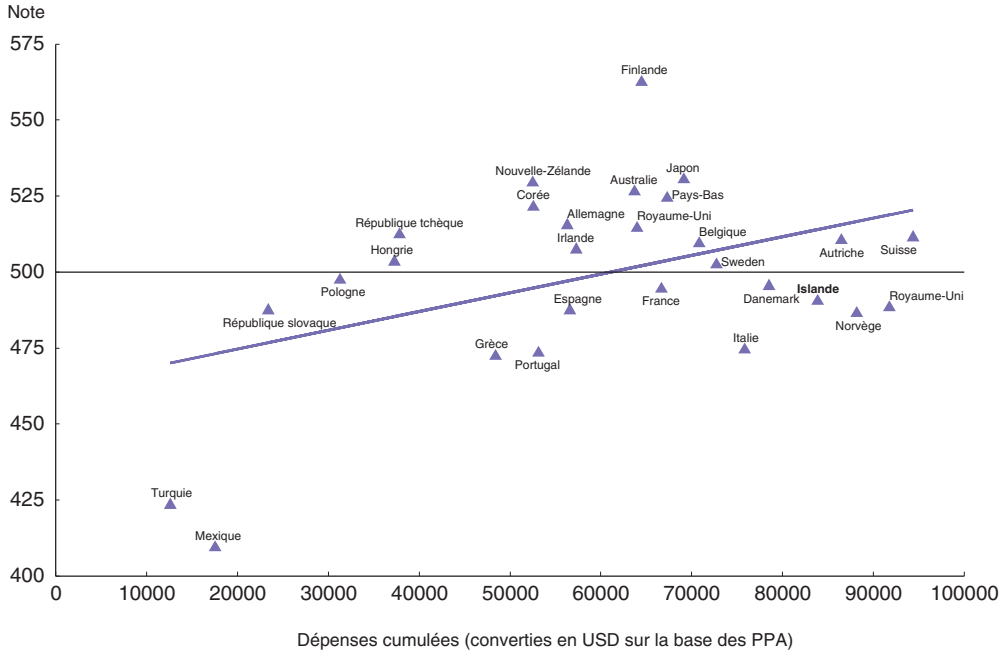
produits pharmaceutiques en favorisant la concurrence et l'utilisation de médicaments génériques peu coûteux.

Autres domaines de politique structurelle requérant attention

La grande réforme à opérer dans le *secteur financier* est celle du financement du logement. Le Fonds de financement du logement (FFL), qui appartient à l'État, jouit par rapport aux autres organismes de prêt au logement de certains avantages qui empêchent une concurrence loyale, faussent l'affectation des ressources et entravent l'innovation. Comme il a été mentionné plus haut, les opérations du Fonds nuisent aussi à l'efficacité de la politique monétaire. Du fait de la garantie de l'État, il est en mesure de financer ses prêts au logement à des taux d'intérêt plus bas que ceux des banques commerciales. Ces dernières s'alignent néanmoins sur les taux du FFL afin de conserver leur part du marché hypothécaire, même si cela signifie qu'elles prêtent à des taux inférieurs au coût de leurs ressources. Dans les précédentes *Études*, on a fait valoir que, pour uniformiser les conditions de concurrence, il faudrait supprimer la garantie de l'État pour les obligations du FFL ou faire payer au FFL un droit couvrant le coût de la garantie de l'État. Les objectifs sociaux du Fonds pourraient être atteints de manière plus transparente et plus efficace par rapport au coût par le biais de transferts ciblés.

Les résultats du récent PISA soulignent l'importance de réformes supplémentaires dans le secteur de l'*éducation*. Sachant que l'Islande dépense davantage par élève que la plupart des autres pays de l'OCDE, les résultats scolaires à la fin de la période de scolarité obligatoire sont décevants (graphique 1.9). De plus, ils se sont généralement dégradés depuis 2000 par rapport à une référence établie pour les pays de l'OCDE. Seuls les résultats en mathématiques sont encore légèrement supérieurs à la moyenne de la zone OCDE. La détérioration la plus marquée concerne la compréhension de l'écrit, domaine dans lequel

Graphique 1.9. **Résultats des élèves en sciences[1] et dépense par élève[2]**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276324267232

1. La note moyenne dans la zone OCDE est de 500.
2. Dépenses cumulées au titre des établissements d'enseignement par élève de 6 à 15 ans.

Source : OCDE, base de données du PISA 2006.

l'Islande, qui se situait légèrement au-dessus du niveau de référence OCDE, est tombée à un niveau nettement inférieur. La baisse relative des résultats en lecture a été particulièrement prononcée pour les hommes, même si les femmes ont aussi perdu du terrain. Il était indiqué dans la précédente *Étude* que la politique de l'éducation doit être centrée sur la qualité des enseignements et non sur les effectifs. De fait, depuis que la responsabilité de la scolarité obligatoire a été transférée aux communes au milieu des années 90, le nombre d'enseignants – et donc la dépense par élève – a augmenté fortement sans pour autant que les résultats scolaires s'améliorent. Les autorités viennent de promulguer une loi qui rend plus stricts les critères de qualification pour l'accès aux postes d'enseignant, mais il faudra du temps pour la mettre en œuvre tandis que l'évolution de la structure économique accroît la demande de main-d'œuvre qualifiée.

Il y a encore à faire dans le domaine de la réforme du *secteur public*, notamment la mise en place d'une budgétisation axée sur les résultats, l'évaluation des performances et les réformes de la gestion. La budgétisation fondée sur les résultats est utilisée pour le financement des établissements d'enseignement secondaire, des universités et des établissements de soins infirmiers et il est prévu de l'étendre aux hôpitaux (voir chapitre 4). Les autorités hésitent toutefois à généraliser ce système, considérant qu'il incite à accroître les dépenses, qu'il est difficile à modéliser de façon exacte et que, trop souvent, les vérifications de comptes nécessaires ne sont pas effectuées. Si cela est parfois vrai (dans l'enseignement supérieur, par exemple), la Cour des comptes estime que ces problèmes devraient pouvoir être résolus assez facilement. En tout cas, la budgétisation fondée sur les résultats offre au moins une plus grande transparence concernant le financement des organismes et des programmes.

Le *soutien à l'agriculture* fait obstacle au changement structurel et fait peser une lourde charge sur les consommateurs et les contribuables. Le montant total des transferts budgétaires aux agriculteurs s'élève à environ 1 % du PIB, presque autant que la contribution de l'agriculture, en pourcentage, au PIB. Après une baisse dans les années 90, le soutien à la production est resté quasiment stable et il était en 2006 le plus important dans la zone OCDE (tableau 1.6). Les prix perçus par les agriculteurs sont à peu près 2½ fois plus élevés que ceux pratiqués sur les marchés mondiaux. La part des paiements qui créent le plus de distorsions (paiements à la production ou aux intrants) avoisine toujours 80 %. C'est la principale forme de soutien pour les produits laitiers, mais cette aide diminuera progressivement dans ce secteur jusqu'en 2012 en vertu d'un accord passé entre l'État et les associations d'exploitants agricoles. Il faudra poursuivre les efforts afin de réduire la protection du marché, même si les droits à l'importation sur les produits à base de viande ont été abaissés récemment tandis que les droits d'accise sur la plupart des denrées alimentaires importées ont été abolis.

Tableau 1.6. **Agriculture : Estimation du soutien à la production**[1]

En pourcentage des recettes brutes des agriculteurs

	2004	2005	2006
Australie	4	4	6
Canada	21	22	23
Corée	63	63	63
États-Unis	16	16	11
Islande	**65**	**67**	**66**
Japon	56	55	53
Mexique	11	14	17
Norvège	67	66	65
Nouvelle-Zélande	1	1	1
Suisse	68	67	63
Turquie	26	27	20
Union européenne	36	33	32
Zone OCDE	30	29	27

1. Valeur monétaire des transferts payés par les consommateurs et des paiements budgétaires aux producteurs.
Source : Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation, 2007.

Un autre secteur qui échappe à la libéralisation du marché est celui de l'*énergie*, encore détenu principalement par l'État. En sa qualité de membre de l'Espace économique européen, l'Islande a mis en œuvre certaines mesures de déréglementation conformément à une directive de l'UE concernant la séparation des fonctions de transport, de production, de distribution et de vente d'électricité. La loi n'impose pas, cependant, la constitution en société des compagnies d'électricité ni aucune réforme des garanties de l'État ou des communes dont elles bénéficient actuellement. Parmi les principaux producteurs, la Compagnie nationale d'électricité (Landsvirkjun) appartient aujourd'hui en totalité à l'État, après l'acquisition des participations des communes, et Orkuveita Reykjavikur appartient à la ville de Reykjavik et à d'autres communes. En 2006, la Compagnie nationale d'électricité représentait déjà plus de 80 % de la production totale d'électricité de l'Islande, et cette part augmentera encore lorsque la centrale de Karahnjukar, qui alimente en énergie la nouvelle usine d'aluminium Alcoa, tournera à pleine capacité. Les plans visant à entamer la privatisation du secteur de l'énergie ont été réduits à néant lorsqu'un projet de coentreprise entre Orkuveita Reykjavikur et une entreprise privée s'est heurté à une vive

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

résistance et a finalement échoué. Il serait de toute façon souhaitable que la Compagnie nationale d'électricité se défasse de ses activités de production, afin à la fois de créer des conditions uniformes de concurrence et de réduire l'exposition des contribuables aux risques entourant les grands projets d'investissement. Le fait que la Compagnie nationale d'électricité a annoncé récemment qu'elle ne fournirait pas d'énergie à de nouvelles fonderies d'aluminium dans le sud-ouest du pays et, au lieu de cela, diversifierait ses ventes afin de bénéficier de marges plus élevées dans d'autres secteurs conforterait peut-être certains doutes quant à la rentabilité des projets du secteur de l'énergie. Faute de transparence, il est impossible de déterminer si les services d'utilité publique ont un rendement approprié en regard de l'utilisation de ressources naturelles, des coûts environnementaux et des risques qu'elles prennent.

Il existe d'importants *problèmes environnementaux*, même si, en comparaison des autres pays, l'Islande est relativement peu polluée en raison d'une faible densité de population et d'un recours massif aux sources d'énergie renouvelables. Pour développer l'énorme potentiel d'énergie électrique exploitable du pays, il faut construire des barrages et des réservoirs qui ont des incidences sur la nature et le paysage. Les projets d'investissement à forte intensité énergétique sont donc de plus en plus critiqués pour leur impact sur l'environnement. Même si les fonderies d'aluminium utilisent des sources d'énergie renouvelables, leurs émissions de polluants ne sont pas négligeables. La limite d'émission de gaz à effet de serre en Islande, fixée par le protocole de Kyoto pour la période 2008-2012, autorise une augmentation de 10 % par rapport au niveau de 1990. Par ailleurs, les émissions des différents grands projets peuvent être notifiées séparément et ne sont pas prises en compte dans la limite ci-dessus pourvu que ces fonderies utilisent des énergies renouvelables et satisfassent à certains critères. De ce fait, l'Islande restera probablement dans les limites fixées à Kyoto, même si ses émissions de gaz à effet de serre ont déjà augmenté de plus de 10 % depuis les années 90. Cela dépendra pour beaucoup, toutefois, de la vitesse à laquelle de nouveaux projets d'investissement seront lancés. Des informations contradictoires ont filtré quant à la question de savoir si le gouvernement devrait ou voudrait demander des exemptions supplémentaires en cas de prolongation de la Convention de Kyoto. En tout état de cause, comme il a été souligné dans les précédentes *Études*, les industries à forte intensité d'énergie ne devraient pas continuer de se développer avant d'avoir été évaluées dans un cadre général et transparent de détermination des coûts et des avantages qui tienne compte de l'impact sur l'environnement.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

Cette annexe passe en revue les mesures prises en fonction des recommandations de l'étude économique de l'Islande de 2006, et d'études antérieures lorsque c'est mentionné. Les nouvelles recommandations se trouvent dans les encadrés à la fin de chaque chapitre.

Recommandations passées	Mesures prises et évaluation en cours
A. Marchés financiers	
Faire payer au Fonds de financement du logement (FFL) un droit correspondant au coût des garanties de l'État, étudier la possibilité de spécialiser le FFL dans la distribution de crédit aux établissements de crédit hypothécaire ou de le transformer en une société à responsabilité limitée, soumise à l'impôt, en vue d'une future privatisation.	Des réformes sont envisagées, en vue notamment de limiter les activités du FFL à la distribution de ressources aux établissements de crédit, mais aucune n'a encore été mise en œuvre.
B. Éducation et formation	
Centrer l'effort sur l'amélioration de la qualité et non sur l'augmentation du nombre des enseignants et augmenter les effectifs par classe afin de réduire la pression sur les coûts. Mettre l'accent davantage sur l'enseignement des sciences et des langues. Encourager la sortie de l'enseignement général pour certains élèves en vue de leur réorientation vers l'enseignement professionnel.	Promulgation récente d'une loi qui rend plus stricts les critères de qualification des enseignants, oblige l'État à assurer la scolarité obligatoire pour tous jusqu'à 18 ans et favorise la formation professionnelle.
Augmenter les droits dans l'enseignement tertiaire public afin de réduire la durée des études et les pressions budgétaires.	Aucune mesure prise.
C. Gestion du secteur public	
Renforcer le processus de cadrage budgétaire et assurer une exécution budgétaire plus stricte, en limitant le recours à des rallonges budgétaires. Introduire des plans de budgétisation pluriannuels, avec un plafonnement obligatoire des dépenses en termes nominaux.	Le gouvernement a annoncé l'adoption prochaine de cadres budgétaires officiels pour quatre ans, le détail de la nouvelle méthode de budgétisation devant être soumis au Parlement à sa session de printemps.
Rendre plus efficace la coopération entre l'administration centrale et les collectivités locales au moyen d'accords annuels contraignants.	Des négociations sont en cours entre l'administration centrale et les municipalités en vue de mettre en place des règles budgétaires pour les collectivités locales.
Accélérer la mise en place d'un système de budgétisation fondé sur les résultats, de l'évaluation des performances et des réformes dans la gestion dans le secteur public.	Les progrès à cet égard ont été lents.
D. Fiscalité	
Faire concorder les allégements d'impôt sur le revenu avec des compressions de dépenses et majorer la participation financière individuelle, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé.	Les impôts ont été réduits non seulement sur le revenu mais aussi sur la consommation, sans compensation du côté des dépenses.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Recommandations passées	Mesures prises et évaluation en cours
E. Concurrence sur les marchés de produits	
Envisager de dessaisir la Compagnie nationale d'électricité de ses fonctions de production afin d'uniformiser les conditions de concurrence dans ce domaine en évitant des écarts de coût du capital entre l'opérateur en place et les nouveaux entrants.	Aucune mesure prise.
Réduire le soutien à l'agriculture, surtout lorsqu'il incite à accroître la production. Supprimer les prix réglementés pour les produits laitiers.	Les droits d'accise sur les produits alimentaires ont été supprimés et les droits à l'importation ont été réduits pour la viande.
Réduire les restrictions restantes d'accès à la propriété, notamment dans les secteurs de l'énergie et de la pêche.	Aucune mesure prise.
F. Environnement	
Recourir systématiquement à des analyses coûts-avantages afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action publique, notamment pour déterminer les avantages procurés par les grands projets d'investissement à forte intensité d'énergie.	Le gouvernement a annoncé un moratoire partiel sur les nouveaux projets d'investissement, mais il n'existe pas encore de cadre global pour l'évaluation de ces projets.

ISBN 978-92-64-04300-8
Études économiques de l'OCDE : Islande
© OCDE 2008

Chapitre 2

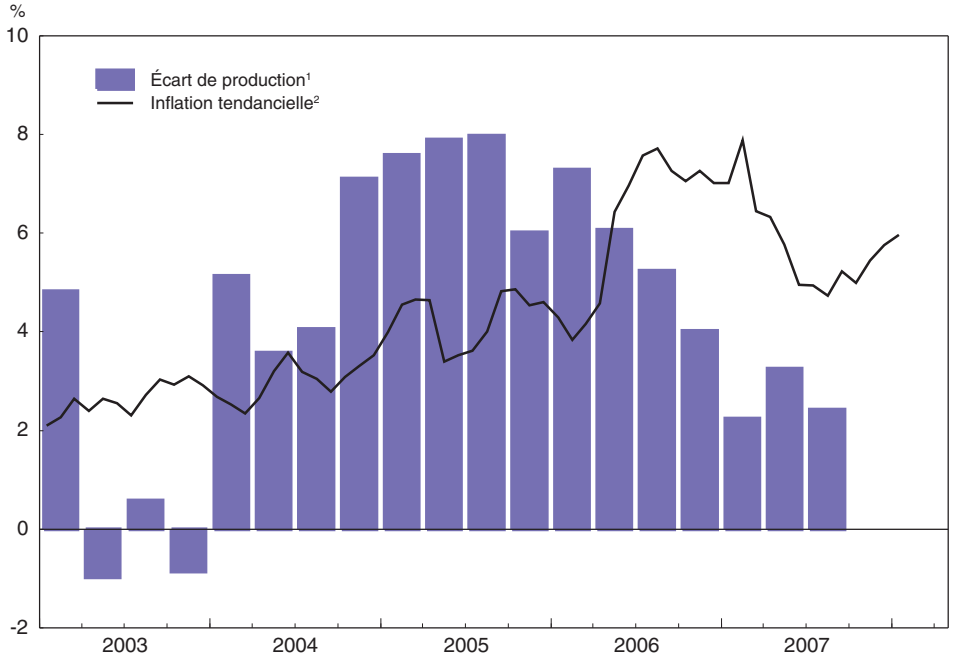
Vers une politique monétaire plus efficace

Face à la résurgence des pressions inflationnistes, la politique monétaire doit conserver une orientation restrictive jusqu'à ce que les anticipations d'inflation reviennent au niveau de l'objectif officiel et s'y maintiennent. Bien que l'inflation soit restée excessive en dépit de relèvements importants du taux directeur, les autorités monétaires sont en mesure de stabiliser l'économie. La stratégie de communication de la Banque centrale s'est considérablement améliorée, mais il semblerait que les décideurs réagissent encore trop lentement aux nouvelles informations et qu'ils fassent preuve d'un optimisme excessif quant aux perspectives d'évolution de l'inflation. De même, des réformes du secteur financier, surtout la restructuration longtemps attendue du Fonds de financement du logement et l'affinage du cadre de ciblage de l'inflation, renforceraient les mécanismes de transmission de la politique monétaire. Compte tenu de ces considérations, l'adoption unilatérale de l'euro et, partant, le sacrifice d'un instrument de stabilisation potentiellement efficace, ne semblent pas justifiés pour l'instant.

Politique monétaire : mise en œuvre et communication

La précédente *Étude* portait un jugement relativement sévère sur la mise en œuvre de la politique monétaire. Elle estimait que les autorités n'avaient pas suffisamment réagi à l'inflation excessive et invitait la banque centrale à adopter une orientation encore plus restrictive. Depuis (ou, plutôt, depuis une date légèrement antérieure à la publication de l'*Étude*), des améliorations semblent avoir été apportées à la conduite de la politique monétaire. Face à la surchauffe de l'économie et à une inflation nettement supérieure à l'objectif officiel de 2½ pour cent (graphique 2.1), la banque centrale a relevé son taux directeur, le portant de 10.9 % en mai 2006 à 13.3 % en décembre 2006. Comme le montre le graphique 2.2, le taux d'intérêt réel a à peu près doublé d'après la plupart des indicateurs, accusant une hausse de 5 points en moyenne depuis le milieu de 2006. A la fin de 2007, cependant, les problèmes semblent avoir refait surface.

Graphique 2.1. **Une surchauffe de l'économie**



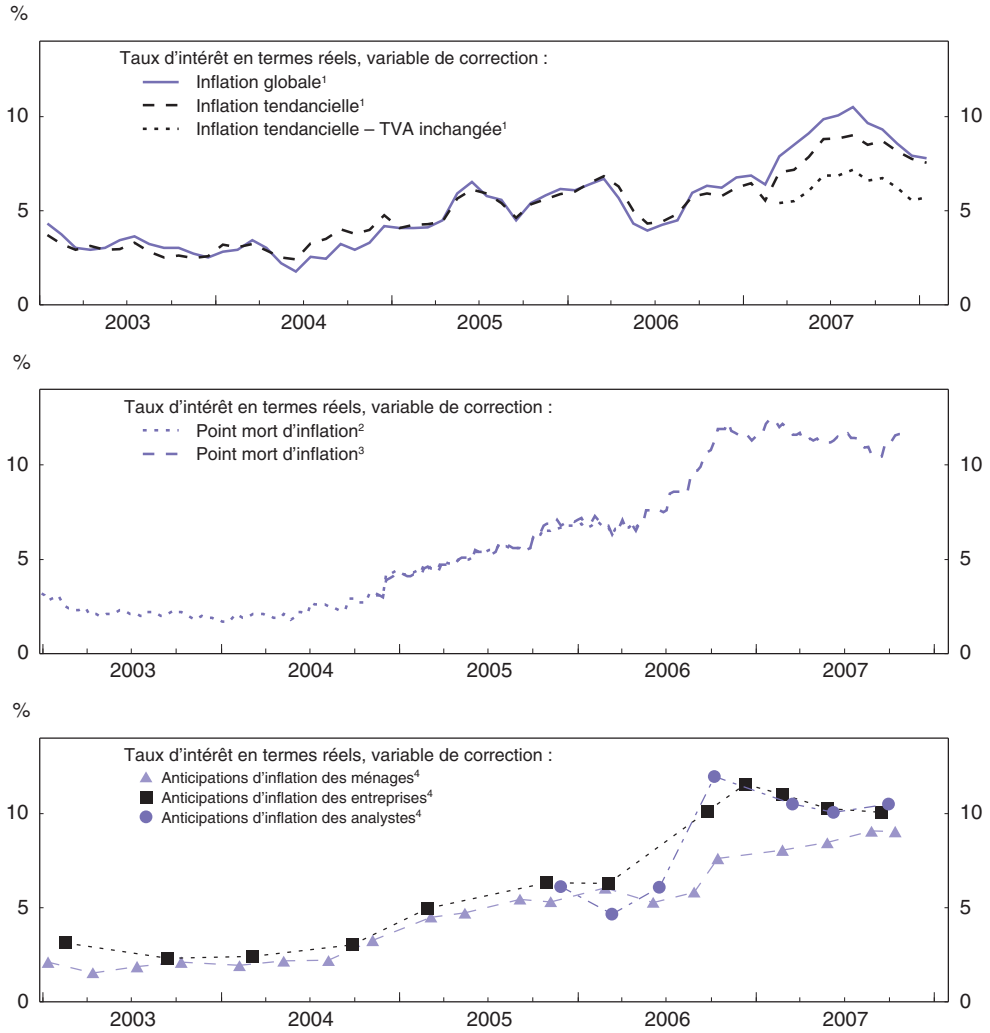
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276325140474

1. L'écart de production est la différence, en pourcentage, entre le produit intérieur brut effectif et potentiel.
2. Variation en glissement annuel de l'indice des prix hors composantes instables (IPC hors produits agricoles, fruits et légumes et essence).

Source : Hagstofa Íslands, base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 82.

Comme le montre le graphique 2.3, l'accélération des prix observée à la fin de l'été a été plus qu'un « écart temporaire sur la trajectoire désinflationniste définie dans les prévisions de juillet de la banque » (Banque centrale d'Islande, 2007a). Une orientation

Graphique 2.2. **Taux directeur de la Banque centrale en termes réels**



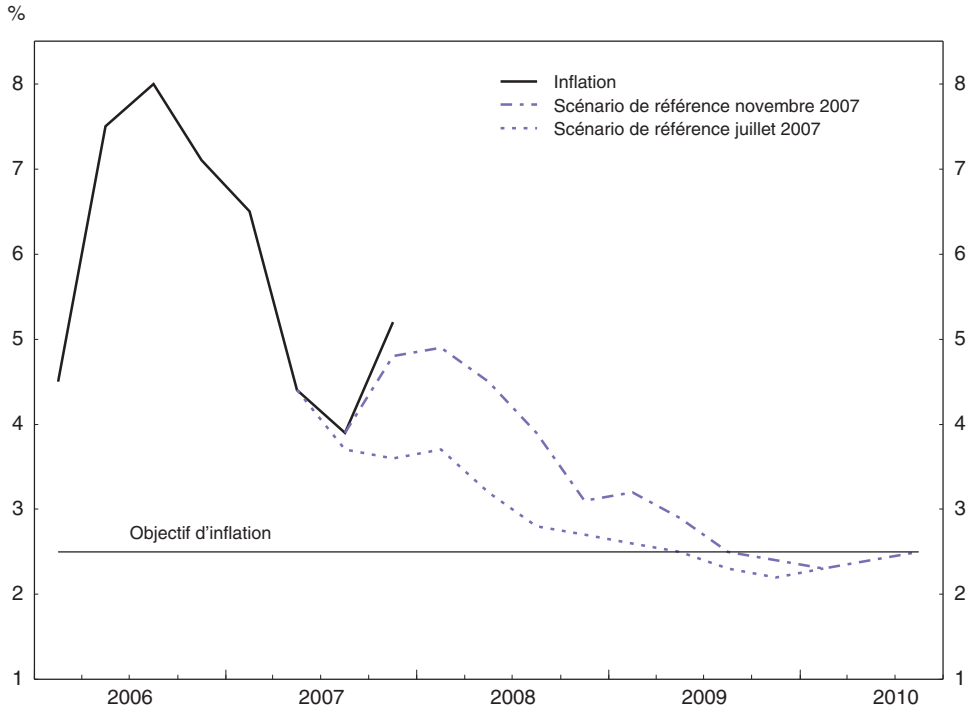
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276344320235

1. Pour novembre et décembre 2007, calculs de l'OCDE.
2. Point mort d'inflation mesuré par l'écart entre le taux des bons du Trésor non indexés arrivant à échéance en 2013 et celui des bons du Trésor indexés sur l'inflation arrivant à échéance en 2015.
3. Point mort d'inflation mesuré par l'écart entre le taux des bons du Trésor non indexés arrivant à échéance en 2013 et celui des obligations du Fonds de financement du logement indexées sur l'inflation arrivant à échéance en 2014.
4. Inflation anticipée à échéance d'un an.

Source : Banque centrale d'Islande, Bulletin monétaire (2007-3).

économique plus restrictive aurait sans doute dû être retenue plus tôt et de façon plus résolue. Une telle décision aurait été parfaitement justifiée par l'évaluation de la banque elle-même, qui estimait en septembre que « la demande intérieure [était] encore soutenue … le marché du travail [demeurait] tendu, le volume des transactions et la demande sur le marché du logement [restaient] fermes et le rythme d'expansion du crédit [s'était] accéléré » (Banque centrale d'Islande, 2007b). Or, la banque a attendu novembre pour relever son taux directeur et l'a ensuite laissé inchangé lors d'une réunion extraordinaire en décembre, malgré la montée des tensions inflationnistes. Si ce comportement peut s'expliquer par le resserrement des conditions monétaires et les préoccupations suscitées

Graphique 2.3. **Prévisions d'inflation de la Banque centrale**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276363372753

Source : Banque centrale d'Islande, Bulletin monétaire (2007-2) et (2007-3).

par la crise que connaissaient alors les marchés financiers mondiaux, il a de nouveau incité à penser que les pressions politiques compromettent sérieusement la mise en œuvre de la politique monétaire. Il est donc de la plus haute importance que les membres du gouvernement respectent l'indépendance de la politique menée par la banque centrale et s'abstiennent de suggérer publiquement des baisses de taux d'intérêt, au moment où le Conseil des gouverneurs se montre plus ferme dans la lutte contre l'inflation afin d'asseoir sa crédibilité. Tout bien considéré, contrairement aux critiques souvent formulées dans le débat politique islandais, l'orientation restrictive actuelle de la politique monétaire est nécessaire pour réduire l'inflation et rétablir l'équilibre au sein de l'économie. Tout au plus peut-on regretter que le taux directeur ait été trop timidement relevé.

Des améliorations pourraient probablement encore être apportées à la conduite de la politique monétaire, mais la nouvelle stratégie de communication adoptée par la banque centrale au début de 2007 va largement au-delà des recommandations de la dernière *Étude*. En particulier, suivant l'exemple de ses homologues de Norvège, de Nouvelle-Zélande et de Suède, la banque centrale islandaise publie désormais ses prévisions conditionnelles d'évolution des taux d'intérêt. L'avantage de la divulgation des prévisions des autorités monétaires tient essentiellement à la plus grande transparence qui en résulte. Plus précisément, la meilleure pratique en matière de politique monétaire consiste à essayer d'influer sur les taux d'intérêt à long terme afin d'exercer un effet sensible sur les décisions de consommation et d'investissement, et donc sur les prix. Les taux longs dépendent principalement des anticipations concernant l'évolution des taux directeurs dans la durée, et non de l'inflation globale observée à un moment donné. Par conséquent, une plus grande transparence concernant la trajectoire prévue du taux directeur paraît devoir

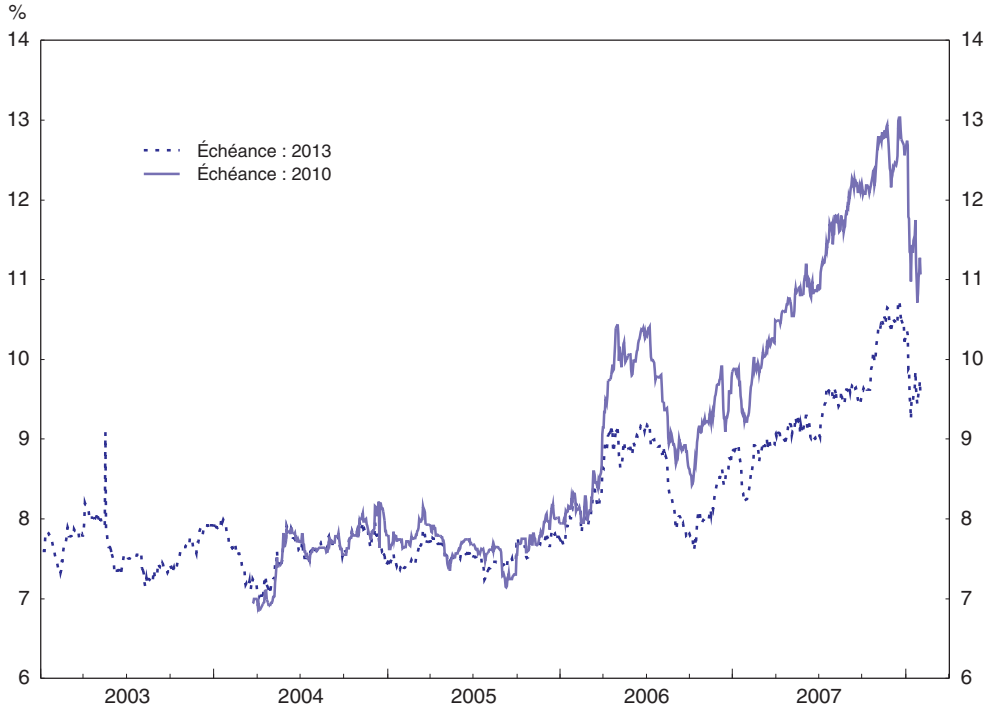
améliorer l'efficacité de la politique monétaire en renforçant la crédibilité de la banque centrale et en permettant aux agents économiques de mieux comprendre ses décisions. Certains commentateurs ont jugé préoccupante la divulgation de ce type d'information, estimant qu'elle risquait d'enlever toute marge de manœuvre aux autorités monétaires, qui n'auraient alors plus que deux options à leur disposition, à savoir un taux directeur différent mais non optimal ou une décision qui surprendrait les marchés. Or, l'une comme l'autre nuiraient à la crédibilité des autorités monétaires. C'est en partie pour cette raison qu'en Islande comme dans d'autres pays, des « éventails de prévisions » sont utilisés pour indiquer aux marchés les incertitudes entourant les prévisions et que des simulations sont présentées pour illustrer comment la banque centrale réagirait à diverses évolutions. En définitive, ces craintes ne semblent guère fondées. De fait, des données préliminaires concernant la Norvège donnent à penser que la politique monétaire est devenue prévisible (et donc plus efficace) depuis 2005, date à laquelle la Norges Bank a commencé à publier des prévisions concernant l'évolution de son taux directeur. Même en Islande, certains signes incitent déjà à considérer que l'accroissement de la transparence a donné davantage d'impact aux déclarations de la banque centrale annonçant son intention de maintenir une orientation restrictive. Cela se reflète dans la courbe des rendements à moyen terme qui a eu tendance à s'aplatir depuis le milieu de 2006. Mais surtout, les marchés financiers sont désormais mieux informés de l'orientation probable de la politique monétaire en Islande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cela devrait se traduire par une correspondance plus étroite entre les taux à moyen terme et les objectifs de la politique monétaire. En conséquence, l'économie devrait devenir plus stable.

La conjonction de taux à court terme plus élevés et d'une meilleure communication a permis une augmentation notable des taux à moyen et à long terme au second semestre de 2006 et au cours de 2007 (graphiques 2.4 et 2.5). Cependant, les taux obligataires nominaux et indexés ont fortement baissé au début de 2008, en partie sous l'effet de l'évolution des marchés financiers mondiaux et des inquiétudes pesant sur les banques islandaises (encadré 1.4). Plus généralement, il convient de souligner que l'existence d'un marché secondaire développé des obligations pratiquement dépourvues de risque est importante. En premier lieu, ce marché offre un point de comparaison très utile pour l'évaluation des titres d'emprunt émis par des tiers, comme les communes et les entreprises privées, d'où une plus grande efficience du marché financier islandais. En outre, les courbes de rendement de ces obligations donnent des indications importantes sur les anticipations inflationnistes du marché à diverses échéances et donc, comme on l'a vu au paragraphe précédent, renforcent le mécanisme de transmission de la politique monétaire. Il est donc important que le Trésor émette des obligations de façon régulière, même si ses besoins de financement (aujourd'hui négligeables) ne le justifient pas.

Le plus important, et il s'agit d'ailleurs de l'objectif même de l'amélioration de la communication, c'est que l'inflation devrait maintenant baisser et se maintenir au voisinage de l'objectif officiel, comme le montre le graphique 2.3, même si le taux d'inflation actuel est supérieur aux prévisions présentées dans les Bulletins monétaires de juillet et décembre 2007. En revanche, le Bulletin monétaire de juillet 2006 tablait sur une inflation s'écartant de l'objectif officiel pour atteindre près de 6 % à l'horizon de deux ans.

La révision des prévisions d'inflation de la banque centrale se reflète aussi dans les anticipations du secteur privé, pour autant que l'on puisse en juger d'après l'écart entre les obligations indexées et les obligations non indexées. Comme le montre le graphique 2.6, alors que le « point mort d'inflation » est resté voisin de 4 % jusqu'au milieu de 2006, il

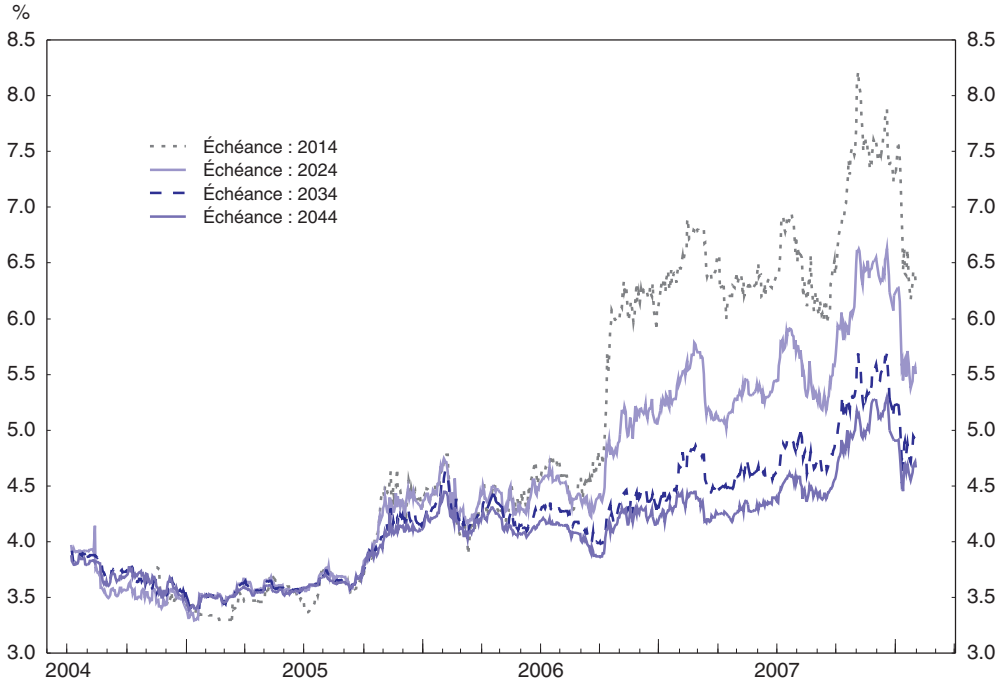
Graphique 2.4. **Taux des obligations du Trésor à moyen terme**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276414400028

Source : Banque centrale d'Islande.

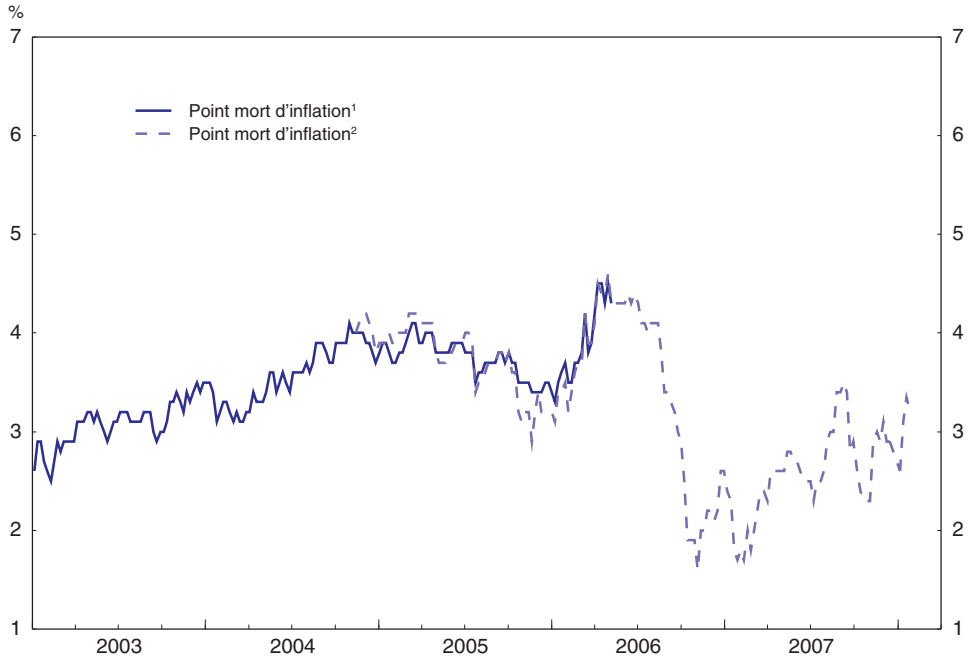
Graphique 2.5. **Taux des obligations indexées émises par le Fonds de financement du logement**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276470614274

Source : Banque centrale d'Islande.

Graphique 2.6. **Le « point mort d'inflation »**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276473034702

1. Écart entre le taux des obligations du Trésor non indexées arrivant à échéance en 2013 et celui des obligations du Trésor indexées sur l'inflation arrivant à échéance en 2015.
2. Écart entre le taux des obligations du Trésor non indexées arrivant à échéance en 2013 et celui des obligations du Fonds de financement du logement indexées sur l'inflation arrivant à échéance en 2014.

Source : Banque centrale d'Islande, Bulletin monétaire (2007-3), Secrétariat de l'OCDE.

semble aujourd'hui s'être stabilisé aux alentours de 2 ½ pour cent. Il convient de noter que si le point mort d'inflation a dépassé 3 % à deux reprises au second semestre de 2007, ces poussées semblent imputables non seulement à de nouvelles craintes quant à l'inflation, mais aussi à une augmentation de la prime de risque sur les obligations indexées en raison des turbulences qu'ont connues les marchés financiers mondiaux. En tout état de cause, la politique monétaire semble aujourd'hui à peu près sur la bonne trajectoire, ce qui n'était manifestement pas le cas au milieu de 2006.

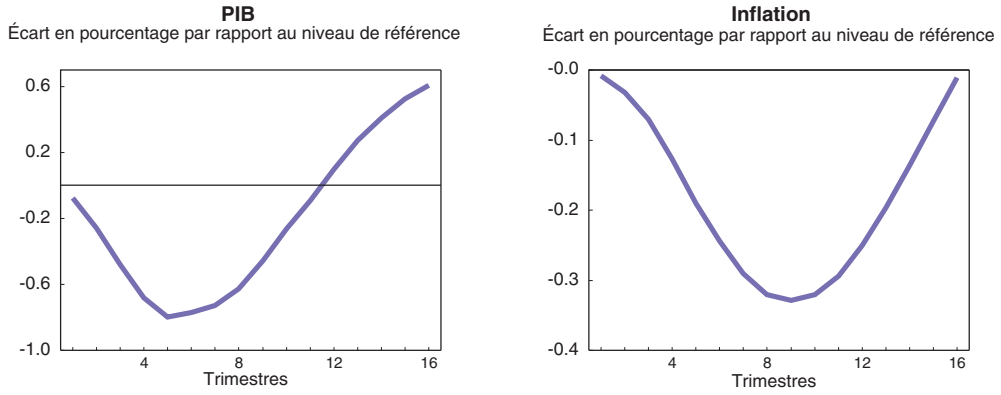
Efficacité : la politique monétaire est-elle impuissante?

La persistance d'une croissance soutenue et d'une forte inflation malgré les augmentations prononcées du taux directeur de la banque centrale ont amené certains observateurs à douter de l'aptitude de la politique monétaire à contrôler l'économie. De fait, un certain nombre de chercheurs, des banquiers et d'autres observateurs économiques ont émis l'idée que la politique monétaire était inefficace en Islande. Ce point de vue n'est toutefois pas partagé par la plupart des spécialistes des questions monétaires, que ce soit en Islande ou dans le reste du monde.

Estimations de l'impact de la politique monétaire

Une estimation de l'efficacité de la politique monétaire figure dans le Modèle économétrique trimestriel de la banque centrale d'Islande. Le graphique 2.7 indique l'effet d'une augmentation d'un point du taux directeur pendant un an sur le PIB et sur l'inflation. Ce graphique est tiré de Daníelsson *et al.* (2006, chapitre 10.5), qui présentent une analyse

Graphique 2.7. **Réaction à une augmentation temporaire de 1 point du taux d'intérêt**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276544261111

Source : Daníelsson *et al.* (2006).

plus détaillée. Pour résumer, le resserrement monétaire abaisse le PIB réel de ¾ point au bout d'un an environ et fait reculer l'inflation de ? point au bout de deux ans. Un resserrement plus prononcé et plus durable aurait des effets d'autant plus marqués.

Ces estimations concordent à peu près avec celles qui ont été établies pour d'autres pays au moyen de divers modèles et méthodes statistiques, décrits dans l'étude exhaustive de Christiano *et al.* (1999). Pour l'essentiel, de nombreuses recherches et la plupart des spécialistes aboutissent à la conclusion que la politique monétaire est efficace, mais que l'aplatissement de la courbe de Phillips, en Islande comme ailleurs, a entraîné une aggravation du taux de sacrifice. En conclusion, les données empiriques dont on dispose indiquent qu'il n'y a pas d'exception islandaise : comme dans les autres pays de l'OCDE, la politique monétaire produit ses effets même si, comme on le verra plus loin, certaines réserves s'imposent.

L'argument de l'indexation

On entend souvent dire que l'indexation des emprunts sur l'inflation, pratique inhabituelle, retire de son efficacité à la politique monétaire islandaise. Dans un sens littéral, cet argument est difficile à comprendre. Dans les autres pays, la réactivité de l'activité et de l'inflation à la politique monétaire est normalement considérée comme étant principalement une réaction aux taux d'intérêt réels attendus (ou *ex-ante*). En principe, ces taux seront identiques aux taux d'intérêt réels indexés (ou *ex-post*). Certaines rigidités nominales (dues par exemple à des interactions avec la législation fiscale) sont identifiables, mais elles ne sont guère importantes. Le principal effet de l'indexation est d'empêcher toute redistribution imprévue du revenu des emprunteurs au profit des créanciers. Il est difficile de dire comment ce facteur, à lui seul, pourrait sensiblement modifier les multiplicateurs monétaires. On peut au contraire penser que, puisque l'indexation réduit les conséquences négatives d'une inflation excessive, le public est moins sensible aux variations du niveau général des prix. Cependant, comme on le verra au chapitre 3, cette préférence moins prononcée pour une inflation faible et stable, même si elle peut inciter les autorités à prendre des mesures peu compatibles avec la mission de la banque centrale, ne réduit pas en soi l'efficacité de la politique monétaire.

L'« euroïsation » partielle de l'économie

Se pose également la question de savoir si l'utilisation croissante de l'euro dans l'économie islandaise a sensiblement réduit l'efficacité de la politique monétaire. Les spécialistes considèrent qu'il y a dollarisation partielle lorsque la monnaie nationale est partiellement remplacée par une autre monnaie, généralement le dollar des États-Unis, dans ses fonctions essentielles. Comme, dans le cas de l'Islande, la monnaie étrangère pertinente est l'euro, on peut considérer qu'elle connaît un phénomène d'« euroïsation ».

Pour le moment, la question se limite à quelques établissements financiers et non financiers qui utilisent l'euro pour la tenue de leurs comptes. D'un côté, cette pratique pourrait éventuellement donner lieu à certains événements peu probables qui pourraient avoir de sérieuses conséquences. Par exemple, les banques pourraient réduire l'offre de crédit en couronnes afin d'encourager l'utilisation de l'euro comme moyen de paiement. Cela étant, l'offre de crédit devrait continuer à répondre à la demande. En soi, le passage à une comptabilité en euros ne devrait donc guère avoir d'influence sur l'efficacité de la politique monétaire tant que les transactions se feraient en couronnes, lesquelles resteraient sous le contrôle exclusif de la banque centrale d'Islande. Il convient par ailleurs de noter que les systèmes de paiement nationaux ne permettent pas pour l'instant de règlement dans une autre monnaie que la couronne. (voir Portes et Baldursson, 2007, pour une analyse de l'utilisation de l'euro par des entreprises islandaises comme monnaie de compte pour leur cotation).

Si, au contraire, l'euro était accepté comme moyen de paiement (ce que les spécialistes désignent sous le nom d'euroïsation des transactions ou de substitution de monnaie), la conduite de la politique monétaire pourrait être sensiblement compliquée. Par exemple (comme cela est expliqué dans Banque centrale d'Islande, 2007c), si les établissements financiers venaient à effectuer leurs transactions en euros, l'émission et la circulation d'actifs libellés en couronnes s'en trouveraient probablement réduites, ce qui limiterait l'influence de la banque centrale sur l'ensemble des taux d'intérêt. En outre, l'euroïsation des transactions financières réduirait l'aptitude de la banque centrale à faire office de prêteur en dernier ressort, puisque les renflouements en devises seraient pratiquement impossibles. En tout état de cause, tant que la couronne resterait le principal moyen de paiement des ménages et des entreprises non financières, la politique monétaire demeurerait, peut-être au prix de certaines complications supplémentaires, un outil de stabilisation efficace.

En revanche, si l'euro devenait la monnaie de choix pour le règlement des transactions intérieures, la banque centrale perdrait une grande partie de son influence sur l'économie. En principe, la substitution de monnaie amplifie l'effet du taux d'intérêt étranger sur l'activité économique intérieure, affaiblissant ainsi la transmission de la politique monétaire par le canal du taux d'intérêt. On ne trouve aucun exemple, dans les pays de l'OCDE, susceptible de servir de point de comparaison pour évaluer l'effet de substitution de monnaie dans une économie avancée comme l'Islande; en fait, la substitution de monnaie est un phénomène relativement rare, même dans les économies de marché émergentes qui ont connu l'hyperinflation. L'économie péruvienne, dont on estime qu'elle est dollarisée à 80 % depuis plus d'une décennie, fait figure d'exception. Des chercheurs de la banque centrale du Pérou ont récemment estimé un modèle d'équilibre général stochastique dynamique afin de mesurer les effets de la substitution de monnaie et ont constaté que celle-ci atténuait notablement l'impact d'une modification du taux d'intérêt

sur la production et la consommation (Castillo *et al.*, 2006). D'un autre côté, il convient de noter que dans le passé, la banque centrale du Pérou est parvenue à maintenir l'inflation à un niveau relativement proche de 2.5 %, point médian de la fourchette retenue comme objectif*.

Pour résumer, l'euroïsation ne semble pas pour l'instant constituer une menace crédible pour l'efficacité de la politique monétaire islandaise. De fait, il semble peu probable que les ménages et les entreprises islandais abandonnent unilatéralement la couronne. D'un autre côté, il convient de noter que le recours croissant à des emprunts libellés en devises pourrait avoir des effets peu souhaitables sur la stabilité financière, puisqu'il s'accompagne d'un risque de change plus important pour les agents économiques islandais.

L'argument de la « disparition » du canal de transmission par le taux hypothécaire

Plus important est l'argument selon lequel la politique monétaire est moins influente lorsque les taux de crédit hypothécaire sont généralement fixés pour de longues périodes, comme en Islande, aux États-Unis ou dans beaucoup de pays européens, qu'elle ne l'est lorsque les taux hypothécaires tendent à suivre les mouvements des taux d'intérêt variables, comme au Royaume-Uni ou en Australie. L'indexation facilite la fixation de taux d'intérêt pour de longues périodes, ce qui peut expliquer pourquoi certains considèrent que l'indexation rend la politique monétaire impuissante. Cependant, il s'agit de questions distinctes, et il n'y a pas de corrélation étroite entre l'indexation et les taux hypothécaires fixes. De nombreuses recherches ont été consacrées aux effets de la variabilité des taux hypothécaires (voir par exemple l'étude de Miles sur le marché hypothécaire au Royaume-Uni ; Miles, 2004). Les conclusions les plus pertinentes que l'on peut en tirer sont sans doute les suivantes :

- Les multiplicateurs monétaires sont plus puissants lorsque les taux hypothécaires sont variables. Cela tient principalement au fait que des taux variables élevés réduisent le revenu disponible des emprunteurs. Inversement, le revenu disponible des créanciers s'accroît, mais ces derniers ont en général une moindre propension marginale à consommer.
- Cependant, la politique monétaire est encore un instrument puissant dans les économies où les taux hypothécaires à long terme sont fixes. Voir par exemple le graphique 2.7 ou les estimations similaires des multiplicateurs monétaires pour les États-Unis (Brayton et Tinsley, 1996, graphique 3).
- La taille des multiplicateurs monétaires est un critère relativement peu important pour évaluer ce type de dispositif institutionnel. De faibles multiplicateurs accroissent la variabilité des taux d'intérêt mais, si ce risque est couvert, cela ne pose pas de problème.
- Dans les pays où les taux hypothécaires sont variables, les observateurs font souvent valoir que des taux fixés pour une plus longue période seraient préférables.

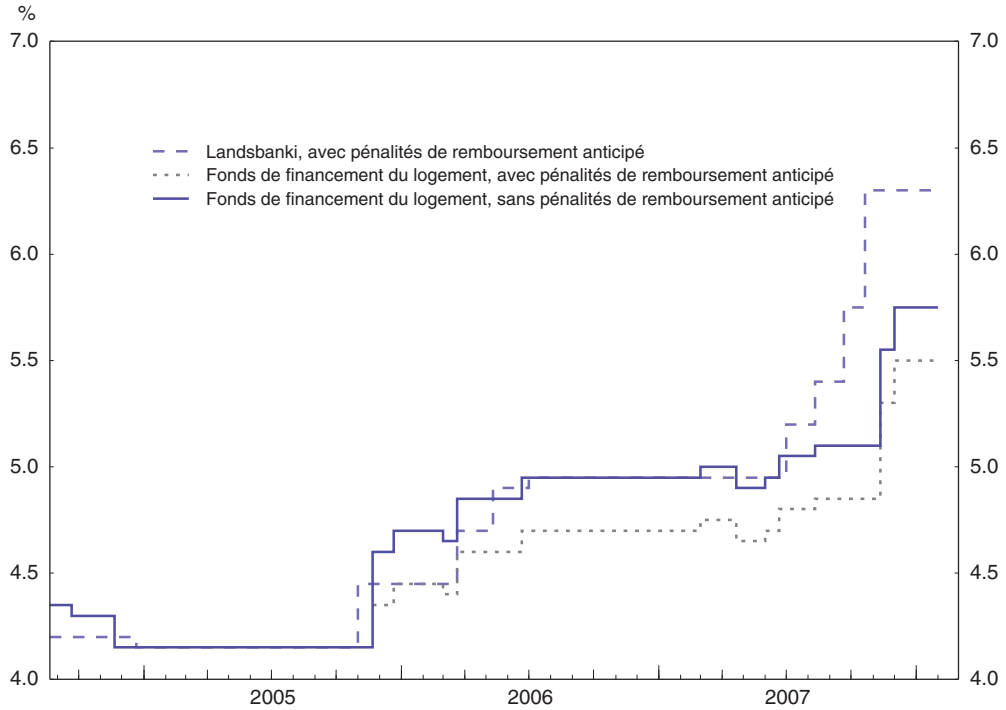
Les sceptiques considèrent que la situation observée en Islande au cours de la période récente ne permet pas de dire que la politique monétaire est efficace. En particulier, la forte

* Il ressort également des recherches consacrées à cette question qu'une monnaie étrangère peut l'emporter sur la monnaie nationale d'une autre manière encore, à savoir l'indexation des prix en monnaie nationale sur les variations du taux de change, situation que l'on désigne sous le nom de dollarisation (ou euroïsation) des prix. Cependant, la dollarisation des prix ne s'est produite qu'en cas d'hyperinflation, phénomène qui ne semble pas devoir réapparaître pour l'instant en Islande.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

augmentation du taux directeur (graphique 2.1) ne s'est pas reflétée dans une augmentation comparable des taux réels à long terme. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, cela peut tenir en partie à une surabondance d'épargne et au fait que les grands investisseurs sont à la recherche de rendements élevés. Cependant, abstraction faite de ces tendances mondiales, l'évolution de la situation financière en Islande a aussi contribué à une déconnexion entre les taux courts et les taux longs. Le Fonds de financement du logement, premier établissement islandais de crédit au logement, est parvenu à maintenir le taux des prêts hypothécaires à un niveau à peu près inchangé depuis que la banque centrale a commencé à relever (lentement) son taux directeur, en mai 2004. A cette date, le taux directeur se situait à 5.2 % et le taux de crédit du Fonds à 5.1 %; plus de trois ans plus tard, en octobre 2007, le taux directeur a été porté à 13.3 % mais, comme le montre le graphique 2.8, le taux de crédit du Fonds s'établissait encore à 5.1 % (et un nouveau type de crédit hypothécaire, assorti de pénalités de remboursement anticipé, était proposé à 4.8 %). Plusieurs commentateurs en ont déduit que les taux directeurs n'ont pratiquement pas d'influence sur les taux hypothécaires, sur la demande de logements et d'autres biens et services de la part des ménages et sur l'activité économique en général.

Graphique 2.8. **Taux hypothécaires indexés**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276623304555

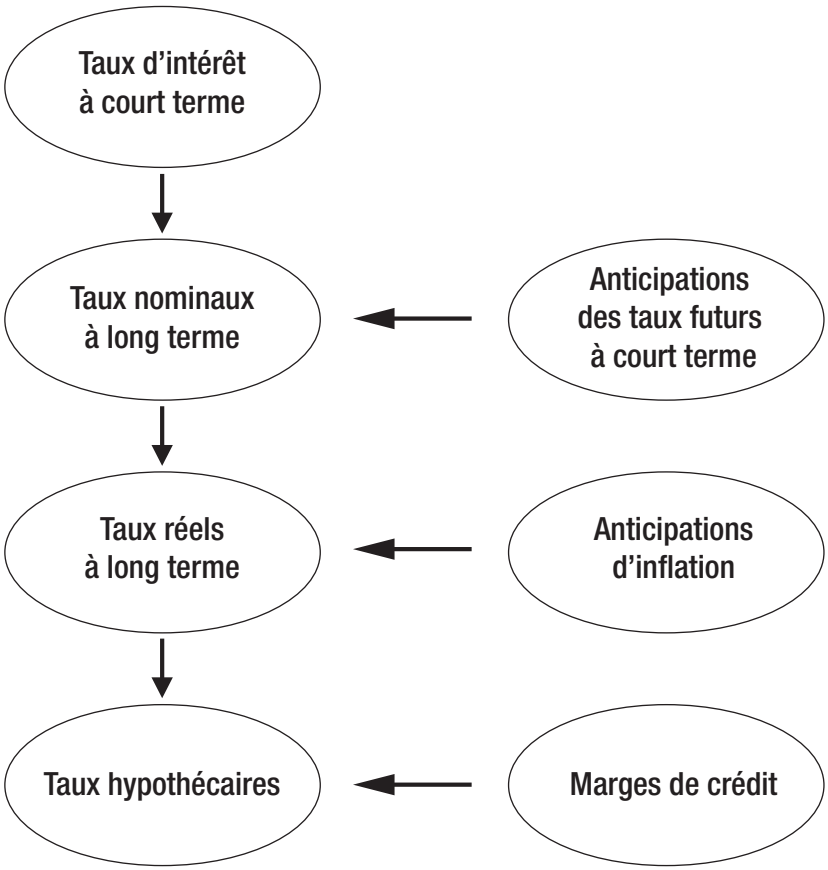
Source : Fonds de financement du logement, Landsbanki et Banque centrale d'Islande.

C'est là un point important car le mécanisme de transmission de la politique monétaire repose essentiellement sur l'effet positif des taux directeurs sur les taux hypothécaires. Par exemple, dans les simulations du modèle macroéconomique trimestriel de la banque centrale reproduites au graphique 2.6, cet effet semble exercer une influence déterminante. Cependant, d'autres mécanismes sont en jeu. Des effets s'exercent par le canal du taux de change (principal mécanisme ayant influé sur l'inflation pendant les six

premiers trimestres), par le biais des prix des actifs et par celui des emprunts autres que les emprunts hypothécaires (crédit à la consommation et investissement des entreprises, par exemple). Cela étant, si la disparition de ce lien entre les taux directeurs et les taux hypothécaires n'enlève pas toute son efficacité à la politique monétaire, elle l'affaiblit sans doute de façon substantielle, ce qui justifierait une réévaluation de l'efficacité de la politique monétaire.

On peut considérer que la politique monétaire se répercute sur les taux hypothécaires en plusieurs étapes, comme indiqué au graphique 2.9. A chaque étape, d'autres facteurs entrent aussi en jeu. Par exemple, la politique menée à un moment donné, conjuguée aux anticipations concernant la politique future, déterminera les taux d'intérêt à moyen et long terme. Les anticipations d'inflation déterminent ensuite les effets de ces derniers sur les taux d'intérêt réels. Enfin, les marges de crédit s'ajoutent aux taux d'intérêt bruts pour donner les taux hypothécaires.

Graphique 2.9. **La transmission de la politique monétaire par le canal des taux hypothécaires**



L'influence variable d'autres facteurs peut masquer les effets de la politique monétaire sur les taux hypothécaires. De fait, dans le passé, la conjonction de plusieurs influences a en grande partie neutralisé les augmentations du taux directeur à court terme. Dans un premier temps, la perspective d'une baisse des taux à court terme a empêché les taux nominaux à long terme d'augmenter. Ensuite, la perspective d'une hausse de l'inflation a

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

pesé sur les taux d'intérêt réels. Mais surtout, la libéralisation des marchés financiers a entraîné une diminution des marges de crédit, faisant baisser les taux hypothécaires en termes réels. Ces évolutions ont été examinées dans la précédente *Étude* et dans de nombreux Bulletins monétaires de la Banque d'Islande. Au total, la plus grande partie de ces mouvements défavorables peuvent être considérés comme des coïncidences (à quelques réserves près, examinées ci-après) qui ont peu de chances de se reproduire. En d'autres termes, il semble raisonnable de penser que la relation entre les taux directeurs et les taux hypothécaires a été temporairement neutralisée, et non rompue de façon permanente.

Il convient de noter que ces autres influences ne sont pas simplement du bruit, mais qu'elles aboutissent aussi à une inversion de la relation de causalité. Une réduction des marges de crédit, par exemple, fera baisser les taux hypothécaires et stimulera donc la demande et l'inflation, induisant ainsi un resserrement de la politique monétaire, comme en 2005. Cette simultanéité explique la corrélation négative observée entre taux hypothécaires et taux directeurs, alors même que l'effet les taux directeurs sur les taux de crédit est positif.

Certaines des influences évoquées plus haut n'ont aucun rapport avec la politique monétaire en tant que telle. En particulier, la diminution des marges de crédit peut être attribuée à l'innovation financière et à l'évolution de la politique en matière de logement.

Cependant, d'autres facteurs sont soumis à un contrôle plus étroit de la banque centrale. En 2005 et au début de 2006, les augmentations des taux directeurs ne se sont pas répercutées sur les taux à long terme. Les marchés financiers ont pensé que le resserrement monétaire serait relativement temporaire, comme le montre la forte pente de la courbe des rendements. Le mécanisme de transmission s'en est trouvé très affaibli. Cependant, ainsi qu'on l'a vu plus haut, les relèvements plus récents des taux directeurs se sont accompagnés de déclarations de la banque centrale laissant entendre que l'augmentation avait de fortes chances d'être durable. Les taux à long terme ont accusé une hausse sensible à la fin de 2007, en partie sous l'effet des mesures prises par la banque centrale. De la sorte, le mécanisme de transmission n'est pas constant, mais les autorités monétaires peuvent exercer sur lui une influence considérable. De fait, l'amélioration de la transparence a atténué certaines préoccupations concernant le manque d'efficacité de la politique monétaire.

D'autres signes encourageants donnent à penser que la relation entre les taux directeurs et les taux obligataires est redevenue plus normale. A la suite de l'augmentation de novembre, le Fonds de financement du logement a relevé les taux de ses prêts à 5.55 % et 5.3 % (suivant les pénalités de remboursement anticipé) et le taux offert par la Landsbanki (grande banque privée islandaise) a fait un bond, passant de 5.4 % à 6.3 % (graphique 2.8). Des événements plus récents apportent davantage d'informations sur la manière dont l'amélioration de la communication pourrait renforcer l'influence de la politique monétaire sur les taux d'intérêt à long terme. La croissance et l'inflation ayant été plus fortes que prévu à la fin de l'année passée, les taux des obligations du Fonds de financement du logement ont augmenté et le Fonds a dû relever encore les taux de ses prêts à 5.75 % et 5.5 %, en partie parce que les marchés s'attendaient à ce que les conditions monétaires soient encore resserrées lors d'une réunion extraordinaire du Conseil des gouverneurs, en décembre. Or, il se trouve que les craintes des marchés étaient infondées et que l'orientation de la politique monétaire est restée inchangée. Lorsque cette décision

a été connue, les taux des obligations ont immédiatement baissé de 15 points de base en moyenne, effaçant du coup l'augmentation enregistrée avant la réunion. Cet épisode illustre bien comment le nouveau cadre peut améliorer le mécanisme de transmission de la politique monétaire, tout en montrant qu'il ne peut pas remplacer de judicieuses décisions quant à l'action à mener.

En dépit de l'augmentation des taux hypothécaires au second semestre de 2007, la réforme du Fonds public de financement du logement ne doit plus être différée. Comme on l'a vu au chapitre 1 et dans de nombreuses *Études* précédentes, le Fonds devrait assumer le coût normal de la garantie que l'État lui consent, ou bien un terme définitif devrait être mis à cette garantie. Le dispositif actuel fait non seulement obstacle au bon fonctionnement de la politique monétaire, mais il empêche toute concurrence équitable sur le marché du crédit hypothécaire et fausse les mécanismes économiques en subventionnant en fait le secteur de la construction.

Affiner le cadre d'action

Le cadre de ciblage de l'inflation adopté par la Banque centrale d'Islande reflète à de nombreux égards les meilleures pratiques en matière de politique monétaire. En particulier, malgré des ressources limitées, son analyse, ses prévisions et sa communication témoignent d'une compétence et d'un professionnalisme remarquables. En outre, l'orientation actuelle de la politique monétaire semble appropriée et contribue effectivement à la stabilisation de l'économie. Enfin, le cadre actuel doit être maintenu jusqu'à ce que l'inflation revienne sur la trajectoire retenue comme cible, car toute modification prématurée pourrait se révéler contre-productive. Certains aspects de ce cadre pourraient néanmoins être affinés progressivement de manière à améliorer l'efficacité de la politique monétaire.

Compte tenu de ces réserves importantes, deux aspects mériteraient sans doute d'être réexaminés. Les débats récemment suscités par la politique monétaire islandaise se sont trop concentrés sur l'écart entre l'inflation effective et la cible d'inflation, ce qui s'explique naturellement en partie par l'ampleur et la persistance de cet écart. Cependant, la politique monétaire n'a aucune influence sur l'inflation immédiate et, à terme, il sera indispensable de se concentrer davantage sur l'inflation future, en particulier dans une très petite économie ouverte comme l'Islande, où l'inflation est intrinsèquement instable et s'écarte donc fréquemment de sa cible. Les déclarations de la banque centrale devraient mettre davantage l'accent sur les anticipations d'inflation qui, malgré les mouvements temporaires de l'inflation effective, doivent rester fermement ancrées sur la cible. Il serait peut-être utile de définir un indicateur simple des tensions inflationnistes sous-jacentes, auquel le Conseil des gouverneurs pourrait se référer pour expliquer ses décisions. Une plus large prise en compte des anticipations d'inflation, qui exercent une influence déterminante sur les taux d'intérêt à long terme, contribuerait à renforcer l'efficacité de la politique monétaire.

L'indicateur utilisé pour cibler l'inflation pourrait sans doute lui aussi être revu, encore que les choses soient moins nettes dans ce cas. La Banque centrale d'Islande a retenu comme cible un indice des prix à la consommation qui comprend une composante « logement ». L'office national de statistique calcule cette composante sous forme d'annuité dont le principal est la valeur vénale du bien, en utilisant comme taux d'actualisation une moyenne mobile relativement courte des taux d'intérêt récemment

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

observés sur les prêts hypothécaires. L'évolution de l'indice des prix des logements est donc fonction des prix des logements et des taux hypothécaires en vigueur. Cette approche, employant le coût d'utilisation pour imputer le prix du service représenté par le logement occupé par son propriétaire, présente plusieurs inconvénients du point de vue de la conduite de la politique monétaire dans un contexte de ciblage de l'inflation. Premièrement, de plus en plus nombreuses sont les recherches qui incitent à penser que le ciblage de l'inflation doit s'appuyer sur des indicateurs d'inflation qui accordent plus de poids aux prix évoluant lentement et qui excluent les prix d'actifs comme le logement (Aoki, 2001, et Woodford, 2003). Si certains décideurs se sont déclarés favorables à une politique « allant à contre-courant du marché » (BCE, 2005), la banque centrale semble avoir suffisamment de mal à respecter son objectif d'inflation pour ne pas avoir à se préoccuper en plus, de façon crédible et efficace, d'éviter les bulles spéculatives. Deuxièmement, imaginons que les taux hypothécaires réagissent systématiquement de façon plus prononcée aux variations du taux directeur, par exemple à la suite d'une réforme du Fonds de financement du logement. Dans ces conditions, lorsque la banque centrale relève son taux d'intérêt pour contenir l'inflation, elle accroît par la même occasion l'indicateur qu'elle a retenu pour cibler l'inflation, puisque le nouveau taux d'intérêt accroît l'annuité découlant de la propriété du logement. Cette augmentation artificielle de l'inflation mesurée incitera la banque centrale à relever encore son taux directeur, et le resserrement excessif qui en résultera entraînera à son tour un recul inutile de la production. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une éventualité purement théorique. En décembre 2007, le taux d'inflation sur douze mois a atteint 5.9 % contre 5.2 % le mois précédent, et l'on estime que cette augmentation est imputable pour 0.1 point à l'impact de la hausse des taux hypothécaires sur les loyers imputés. Malheureusement, il serait difficile d'adopter une approche fondée sur un équivalent-loyer, comme aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE (Christensen *et al.*, 2005), pour imputer la valeur des logements occupés par leur propriétaire car le marché locatif islandais est extrêmement étroit. Par ailleurs, étant donné le poids relatif des logements occupés par leur propriétaire, il ne serait sans doute pas approprié de les supprimer de la composante logement de l'indice des prix. Une solution pourrait être d'allonger la moyenne mobile utilisée pour calculer le taux d'actualisation, de telle manière que les variations du taux directeur mettent plus de temps à exercer un effet sur la composante logement de l'indice d'inflation. En tout état de cause, la question ne peut être passée sous silence et devra finalement être élucidée, peut-être dans le contexte des travaux menés au niveau européen sur l'indice des prix à la consommation harmonisé. Enfin, si l'indicateur d'inflation venait à être modifié, il y aurait l ieu de réviser en conséquence le taux retenu comme cible.

Compte tenu de l'efficacité confirmée de la politique monétaire comme instrument de stabilisation, toute tentative tendant à l'adoption unilatérale de l'euro serait particulièrement mal venue. Sans aller jusqu'à chercher à savoir si l'Islande fait partie d'une zone monétaire optimale au sein de la zone euro, la disparition de la fonction de prêteur en dernier ressort fournit un autre argument puissant à l'encontre d'une union monétaire unilatérale. Par ailleurs, la conversion en euros et la perte des recettes liées au seigneuriage seraient coûteuses pour les finances publiques. Enfin, et peut-être surtout, le transfert de souveraineté nationale au profit de la Banque centrale européenne sans légitimité politique aurait peu de chances d'être durable (Buiter, 2000). En conclusion, la seule option viable pour l'adoption de l'euro reste la participation pleine et entière à l'Union européenne et à l'Union économique et monétaire.

Conclusions

La stratégie de communication de la Banque d'Islande s'est considérablement améliorée, mais il semblerait que les décideurs aient encore réagi trop lentement aux nouvelles informations et qu'ils aient fait preuve d'un optimisme excessif quant aux perspectives d'évolution de l'inflation, donnant ainsi prise à des spéculations sur le degré d'indépendance de la banque centrale. Néanmoins, les arguments selon lesquels la politique monétaire islandaise serait inefficace ne semblent pas vraiment fondés. Si les taux à long terme n'ont pas toujours réagi aux variations du taux directeur, la relation entre ces deux paramètres semble n'avoir été que temporairement neutralisée par un certain nombre de facteurs, dont certains échappent au contrôle de la banque centrale. En particulier, les taux hypothécaires ont sensiblement augmenté à la suite du relèvement de novembre du taux directeur. En définitive, il semble désormais que l'orientation de la politique monétaire soit à peu près sur la bonne trajectoire, et l'inflation devrait reculer si l'on fait preuve d'une grande vigilance. Un certain nombre de recommandations tendant à renforcer l'application et l'efficacité de la politique monétaire sont présentées dans l'encadré 2.1.

Encadré 2.1. **Recommandations relatives à la politique monétaire**

L'orientation restrictive de la politique monétaire doit être maintenue afin de rétablir l'équilibre au sein de l'économie jusqu'à ce que les anticipations d'inflation soient solidement ancrées sur l'objectif fixé par les autorités.

- La publication de la trajectoire prévue du taux directeur ne doit pas empêcher la Banque centrale de réagir comme il convient aux chocs éventuels. Cependant, les décisions concernant les taux d'intérêt doivent être compatibles avec la fonction de réaction illustrée dans les précédents Bulletins monétaires.
- La Banque centrale devrait en particulier s'employer à éviter les effets secondaires d'une dépréciation éventuelle de la monnaie à l'avenir.
- Les membres du gouvernement devraient se montrer attachés à l'indépendance de la Banque centrale, car critiquer publiquement les décisions concernant la fixation des taux d'intérêt nuit à sa crédibilité et réduit de ce fait l'efficacité de la politique monétaire.
- Le Trésor devrait continuer à émettre des obligations, même si celles-ci ne sont plus nécessaires pour financer les dépenses publiques, car elles constituent un point de comparaison important pour fixer les prix des emprunts à moyen et long terme des communes et des entreprises.
- La réforme du Fonds public de financement du logement ne devrait plus être différée, car le dispositif actuel fausse l'affectation des ressources et nuit au bon fonctionnement de la politique monétaire.

Le cadre de ciblage de l'inflation pourrait être affiné une fois que l'inflation aura été ramenée de façon crédible au niveau de l'objectif officiel.

- Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur les anticipations d'inflation, de manière à renforcer l'influence de la politique monétaire sur les taux à long terme.
- Il y aurait lieu de réviser la méthode utilisée pour imputer les services représentés par les logements occupés par leur propriétaire et les intégrer dans l'indicateur retenu pour cibler l'inflation.
- L'Islande devrait devenir membre de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire si elle souhaite passer à l'euro. L'adoption unilatérale de l'euro n'est pas une option viable.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Bibliographie

Aoki, K. (2001), « Optimal Monetary Policy Response to Relative Price Changes », *Journal of Monetary Economics*, No. 48, pp. 55-80.

Banque centrale d'Islande (2007a), « Inflation beyond the tolerance limit », communiqué de presse du 18/9/2007, disponible à l'adresse http://www.sedlabanki.is.

Banque centrale d'Islande (2007b), « Policy announcement by the Board of Governors of the Central Bank of Iceland », communiqué de presse du 6/9/2007, disponible à l'adresse http://www.sedlabanki.is.

Banque centrale d'Islande (2007c), « Financial dollarisation and the effectiveness of monetary policy », Annexe 1 du *Bulletin monétaire*, 2007:1, pp. 60-65.

BCE (2005), « Les bulles des prix d'actifs et la politique monétaire », *Bulletin mensuel*, avril, pp. 49-63.

Brayton, F. et P. Tinsley (1996), *A Guide To FRB/US*, Federal Reserve Board of Governors, Washington, DC.

Buiter, W. (2000), « Is Iceland an optimal currency area? » dans Gudmundsson, M., T. Herbertsson, G. Zoega (dir. pub.), *Macroeconomic policy; Iceland in an era of global integration*, University of Iceland Press, 2000, pp. 33-55.

Castillo P., C. Montoro et V. Tuesta (2006), « An Estimated Stochastic General Equilibrium Model with Partial Dollarization: A Bayesian Approach », Document de travail, Banque centrale de réserve du Pérou.

Christensen, A., J. Dupont et P. Schreyer (2005), « Inflation Measures: Too High – Too Low – Internationally Comparable? », communication à un séminaire, Direction des statistiques, OCDE, Paris.

Christiano, L., M. Eichenbaum et C. Evans (1999), « Monetary policy shocks: what have we learned and to what end? », dans J. Taylor et M. Woodford (dir. pub.), *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 1A, New Holland, Amsterdam.

Daníelsson, A., L. Elíasson, M. Gudmundsson, B. Hauksson, R. Jónsdóttir, T. Ólafsson and T. Pétursson (2006), « QMM A Quarterly Macroeconomic Model of the Icelandic Economy, »*Economics working paper*, No. 32, Department of Economics, Banque centrale d'Islande.

Portes, R. et F. Baldursson (2007), *The Internationalisation of Iceland's Financial Sector,* Chambre de commerce islandaise.

Miles, D. (2004), *The UK Mortgage Market: Taking a Longer Term View*, HM Treasury, Londres.

Woodford, M. (2003), *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princeton University Press.

ISBN 978-92-64-04300-8
Études économiques de l'OCDE : Islande
© OCDE 2008

Chapitre 3

Renforcer le cadre budgétaire

Un renforcement du cadre budgétaire permettrait à la fois de juguler la croissance des dépenses publiques et de favoriser un fonctionnement plus efficace des stabilisateurs automatiques. Après avoir examiné la situation actuelle de l'Islande et analysé les avantages et les inconvénients de l'activisme budgétaire, nous verrons dans ce chapitre que de meilleures règles budgétaires pourraient à la fois renforcer l'efficience des dépenses publiques et se traduire par une stabilité accrue sur la durée du cycle économique. Enfin, nous expliquerons dans la dernière partie pourquoi il serait judicieux d'appliquer aux collectivités locales également des règles budgétaires.

Une situation budgétaire saine

L'assainissement budgétaire des années 90 a permis peu ou prou de ramener le budget à l'équilibre, et la forte croissance de ces dernières années a débouché sur de confortables excédents budgétaires. En conséquence, la dette publique nette des administrations publiques est revenue de près de 40 % du produit intérieur brut (PIB) en 1995 à 8 % en 2006. En outre, bien que les comptes générationnels de l'Islande se soient légèrement dégradés jusqu'en 2004 (dernière année connue), le niveau des engagements financiers intertemporels du secteur public est faible par comparaison avec les autres pays. Cela s'explique essentiellement par l'existence de régimes de retraite professionnels pour les actifs du secteur privé, qui sont obligatoires depuis plus de 30 ans, ainsi que de dispositifs similaires dans le secteur public. Globalement, la viabilité à long terme des finances publiques n'est pas un motif de préoccupation aussi sérieux que dans les autres pays de l'OCDE. Cela ne signifie pas pour autant que les dépenses publiques peuvent être largement accrues : comme indiqué dans le chapitre 1, le gouvernement est confronté à des éléments de passif conditionnel considérables, dans la mesure où il garantit les dettes de certaines entreprises et institutions, de sorte qu'il serait prudent qu'il conserve des marges de sécurité budgétaires suffisantes. Par ailleurs, l'instabilité de la situation macroéconomique, en particulier dans une très petite économie ouverte comme l'Islande, implique que les tendances budgétaires peuvent s'inverser rapidement. Globalement, ce chapitre invite les autorités finlandaises à mener une politique budgétaire prudente.

Quel est le rôle de la politique budgétaire discrétionnaire?

Une des questions centrales concernant la politique budgétaire est de savoir si elle doit jouer un rôle actif de stabilisation anticyclique. Le consensus qui prévaut parmi les économistes est que la politique monétaire est l'instrument à privilégier en matière de stabilisation macroéconomique. Selon les termes de John Taylor (Taylor, 2000), par exemple : « La politique monétaire a un avantage comparatif sur la politique budgétaire pour la réalisation d'objectifs anticycliques. » De ce point de vue, la politique budgétaire devrait contribuer à la gestion de la demande *via* le jeu des stabilisateurs automatiques, tandis que toute mesure discrétionnaire anticyclique devrait être évitée. En conséquence, les paramètres budgétaires devraient être déterminés en fonction de considérations de moyen terme, telles que le renforcement de l'épargne nationale. Il existe naturellement des exceptions à cette règle, dont on peut considérer que la situation récente observée en Islande fait partie. Cela ne signifie pas pour autant que les prescriptions usuelles ne s'appliquent pas en règle générale à l'Islande, ni qu'un nouveau cadre de gestion de la demande doit être mis en place.

La politique budgétaire se caractérise par de longs délais

Une première raison de confier à la politique monétaire la responsabilité de la stabilisation macroéconomique réside dans sa plus grande réactivité. Le délai qui sépare la

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

réception d'informations économiques de la décision d'une banque centrale quant à la manière d'y réagir est court. La Banque centrale d'Islande se réunit tous les deux mois. Cela n'a rien de foncièrement inhabituel en termes de comparaison internationale, même si les réunions mensuelles sont peut-être plus courantes. Quoi qu'il en soit, la fréquence de ses réunions ne l'empêche aucunement de réagir de façon quasi immédiate à des évolutions soudaines.

Par contre, le processus de prise des décisions budgétaires est beaucoup plus long. Cela tient à la fois au fait qu'il est plus complexe, compte tenu de la multitude de dispositions fiscales et de programmes de dépenses entre lesquels il faut choisir, que ces décisions ont des répercussions sujettes à controverse en termes de redistribution, et qu'elles font intervenir un grand nombre de responsables aux objectifs différents. Toute modification du budget de l'État appelle légitimement des débats, donc des désaccords, sur les priorités de l'action publique. En Islande, la plupart des mesures budgétaires sont adoptées conjointement une fois par an dans le cadre du budget annuel. Des dispositions exceptionnelles peuvent être prises plus rapidement, en dehors de la procédure budgétaire normale. Néanmoins, des décisions conjointes (et donc moins fréquentes) sont normalement préférables, dans la mesure où elles permettent de comparer des priorités concurrentes. Dans les autres petits pays de l'OCDE, les délais liés au processus décisionnel paraissent comparables, tandis que dans les grands pays, ils semblent encore plus longs. En outre, il existe également un décalage entre les décisions et leur mise en œuvre, en particulier pour les projets d'investissement, qui varie en fonction de l'ampleur des préparatifs nécessaires. C'est en grande partie pour cette raison que les partisans de l'activisme budgétaire privilégient souvent la solution consistant à modifier le système de prélèvements et de transferts.

Efficacité

En Islande, comme dans d'autres économies de l'OCDE, la politique budgétaire est généralement moins efficace que la politique monétaire. Plus précisément, une variation type des dépenses publiques ou des prélèvements fiscaux aura un effet plus limité sur la production, et un effet nettement plus modeste sur l'inflation, qu'une variation type des taux d'intérêt (voir l'encadré 3.1 pour une présentation des effets à court terme de la politique budgétaire, analysés dans le cadre d'un modèle macroéconomique classique de l'économie islandaise). Une des limites de cet argument tient au fait que le caractère optimal de ces variations « types » n'a en fait rien d'évident – même si elles se justifient sans doute en termes de préférences et de coûts. Peut-être les paramètres budgétaires devraient-ils être plus variables, ce qui leur permettrait d'avoir des effets macroéconomiques significatifs. Par ailleurs, dans certaines circonstances, la politique monétaire peut être entravée (notamment dans la situation bien connue de la trappe à liquidité), de sorte que les multiplicateurs budgétaires sont alors nettement plus importants.

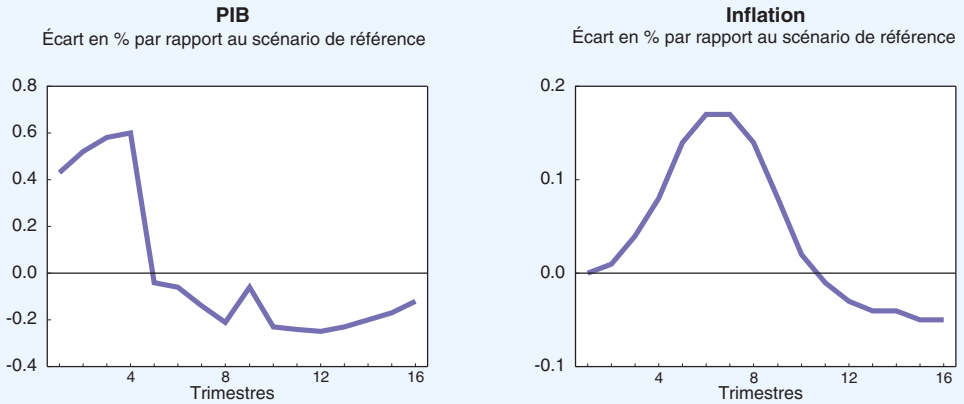
Responsabilisation

Enfin, recourir à la politique monétaire plutôt qu'à des mesures budgétaires discrétionnaires se justifie également par le fait que cela clarifie la répartition des tâches en matière de gestion macroéconomique et renforce la responsabilisation des acteurs concernés. Si la gestion de la demande relève à la fois des politiques budgétaire et monétaire, il est difficile de cerner et de corriger les erreurs commises par les autorités, et

Encadré 3.1. **Estimation des effets à court terme de la politique budgétaire**

Les graphiques 3.1 et 3.2 montrent les effets induits par des modifications de paramètres budgétaires sur la production et l'inflation, tels qu'estimés à l'aide du modèle macroéconomique trimestriel (MMT) de la Banque centrale d'Islande, qui intègre une fonction de réaction de la politique monétaire fondée sur la règle de Taylor (Daníelsson *et al.*, 2006). Le graphique 3.1 illustre l'incidence d'une augmentation des dépenses publiques de 1 point de PIB d'une durée de quatre trimestres. Le PIB enregistre simultanément une hausse représentant environ trois cinquièmes de ce choc, avant de revenir aux alentours de son niveau de référence une fois cet élément supprimé. L'accroissement des dépenses publiques est en effet compensé en partie par une forte augmentation des importations. Le graphique 3.2 montre l'effet d'une réduction des impôts représentant 1 point de PIB également, d'une même durée de quatre trimestres (cela équivaut à l'application anticipée d'allègements fiscaux qui auraient normalement eu lieu un an plus tard). Cette mesure a un impact initial sur le PIB plus modeste que l'augmentation des dépenses, car les ménages épargnent une partie de cet allègement

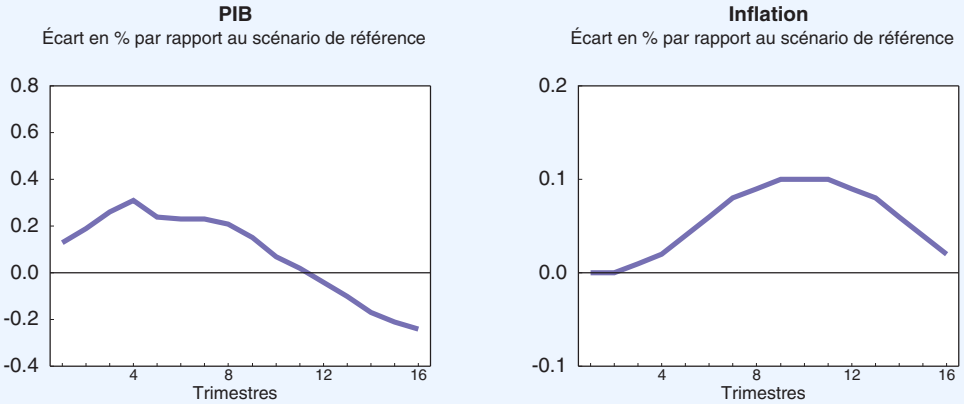
Graphique 3.1. **Effet d'une augmentation des dépenses publiques représentant 1 point de PIB**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276642818264

Source : Banque centrale d'Islande (précédemment inédit).

Graphique 3.2. **Effet d'une réduction des impôts représentant 1 point de PIB**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276655442687

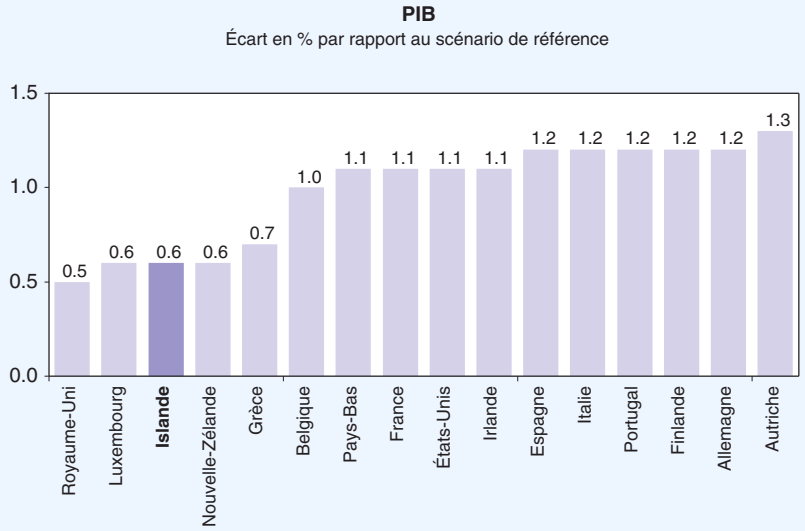
Source : Banque centrale d'Islande (précédemment inédit).

Encadré 3.1. **Estimation des effets à court terme de la politique budgétaire** *(suite)*

d'impôts. Toutefois, à mesure que cette épargne est dépensée, l'effet de cette réduction d'impôts perdure. Dans les deux cas, l'impact initial sur l'inflation est faible, voire négligeable. Ces estimations sont à peu près symétriques, au sens où une réduction des dépenses ou le report d'allègements d'impôts produisent des effets de même ampleur, mais de signe opposé.

Les estimations fondées sur le MMT de la Banque centrale sont similaires à celles obtenues à l'aide de modèles macroéconomiques dans d'autres pays, et correspondent au cas de figure le plus courant. Ainsi, dans une étude bibliographique, Hemming *et al.* (2002) indiquent que « la plupart des multiplicateurs de dépenses [définis par rapport au PIB] se situent dans une fourchette de 0.6 à 1.4, et la plupart des multiplicateurs fiscaux dans une fourchette de 0.3 à 0.8 »*. Les estimations concernant l'Islande se situent vers l'extrémité inférieure de l'intervalle international des multiplicateurs de dépenses, ce qui peut s'expliquer par la petite taille du pays et, donc, sa forte propension marginale à importer à court terme. Le graphique 3.3 présente des estimations de l'effet d'une augmentation des dépenses publiques pour divers pays. Le multiplicateur applicable au PIB estimé pour l'Islande est environ le même que pour d'autres petits pays tels que la Grèce, le Luxembourg et la Nouvelle-Zélande. Quant au multiplicateur applicable à l'inflation, son niveau estimé pour l'Islande est proche du point médian de la fourchette des estimations, qui sont pour la plupart très faibles. En résumé, la politique budgétaire islandaise se caractérise par une efficacité globale similaire à celle des politiques budgétaires menées dans d'autres pays, une fois prise en compte la taille de l'économie.

Graphique 3.3. **Effet au bout de quatre trimestres d'une augmentation des dépenses publiques de 1 point de PIB**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276657154703

On peut avoir une idée de l'importance des multiplicateurs susmentionnés en examinant des modifications types des paramètres de la politique macroéconomique. Pour ce faire, nous utilisons l'écart-type des variations annuelles des paramètres considérés sur une période de dix ans s'achevant en 2006. La deuxième colonne du tableau 3.1 montre ainsi l'écart-type des variations des dépenses publiques et des recettes

Encadré 3.1. **Estimation des effets à court terme de la politique budgétaire** *(suite)*

fiscales (ces deux variables étant mesurées en pourcentage du PIB) et, à titre de comparaison, l'écart-type des taux d'intérêt. D'après la première ligne du tableau, une variation annuelle type des dépenses publiques représentant 1.5 point de PIB, associée à un multiplicateur de 0.6, entraînerait une augmentation de 0.9 % du PIB, soit la moitié environ d'une variation type de l'écart de production. Une fluctuation des recettes fiscales correspondant à l'écart-type de leurs variations déboucherait, quant à elle, sur une variation du PIB de l'ordre d'un cinquième de l'écart-type de l'écart de production. Enfin, une variation type des taux d'intérêt se traduirait par une variation de la production équivalant presque à l'écart-type de l'écart de production. Autrement dit, pour compenser une variation type de l'écart de production, il faudrait une modification relativement usuelle des taux d'intérêt, une variation modérément importante des dépenses, ou une variation quasiment sans précédent des recettes fiscales.

Tableau 3.1. **Effet sur le PIB de modifications types des paramètres de la politique macroéconomique**

	Écarts-types (1997-2006)	Multiplicateur applicable au PIB au bout de 4 trimestres	Effet sur le PIB
Variation des dépenses publiques courantes en proportion du PIB	1.51	0.6	0.9
Variation des recettes publiques courantes en proportion du PIB	1.31	0.3	0.4
Taux d'intérêt (niveau, court terme, nominal)	2.42	0.7	1.6

1. En pourcentage du PIB.
2. En points de pourcentage.

Source : base de données de l'OCDE.

En résumé, les estimations calculées à l'aide du MMT de la Banque centrale confirment qu'il n'y pas d'exception systématique pour l'Islande. Comme dans d'autres économies de l'OCDE, la politique budgétaire est généralement moins efficace que la politique monétaire en tant qu'instrument de stabilisation.

* Force est de constater que ces estimations sont nettement en deçà de celles calculées voilà plusieurs décennies, puisque dans les années 70, les multiplicateurs étaient souvent évalués aux alentours de 3 ou 4 (Solow, 2004). Il est également à noter que les résultats obtenus à partir d'approches empiriques différentes tendent à varier quelque peu. Ainsi, selon de récents travaux fondés sur des documents descriptifs (Romer et Romer, 2007), les modifications apportées à la fiscalité à des fins anticycliques ont des effets nettement plus importants que ceux estimés plus haut.

la confusion règne dans les débats publics. La situation récente observée en Islande l'illustre bien. Au cours des dernières années, la Banque centrale a relevé de manière répétée son taux directeur, tandis que le Trésor affichait de volumineux excédents budgétaires. Il a été souvent affirmé que chacune des deux composantes de la politique macroéconomique avait « déjà fait beaucoup », et que la responsabilité de toute nouvelle mesure relevait maintenant de l'autre. Il est probable que la non-réalisation de l'objectif assigné à la politique monétaire a été occultée et justifiée par l'impression que la politique budgétaire ne jouait pas correctement son rôle d'« accompagnement ». Au lieu d'appeler à une hausse des taux d'intérêt, certains commentateurs ont en effet préféré dénoncer l'inaction budgétaire. Or, en détournant ainsi l'attention, ils ont instauré un climat

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

politique dans lequel il était très difficile aux autorités monétaires de réagir pleinement à la situation.

En règle générale, l'activisme budgétaire devrait donc être évité…

Ces objections ne s'appliquent pas aux stabilisateurs automatiques. La tendance des recettes publiques à augmenter et des transferts publics à diminuer lorsque l'activité se renforce contribue à atténuer automatiquement et instantanément les phases de forte expansion. En période de récession, les stabilisateurs économiques stimulent l'activité plus rapidement que la politique budgétaire discrétionnaire, et réduisent la nécessité d'introduire d'amples fluctuations dans la politique macroéconomique. Par ailleurs, dans la mesure où ils ne font l'objet d'aucun contrôle, les stabilisateurs automatiques ne donnent lieu à aucune dilution des responsabilités. En fait, en les laissant jouer librement leur rôle, les pouvoirs publics contribuent à la stabilisation de l'économie.

D'aucuns ont fait valoir que les élasticités budgétaires étaient trop faibles en Islande pour que les stabilisateurs automatiques aient un effet notable. De fait, une récente étude de l'OCDE indique que l'élasticité de l'impôt sur le revenu (à taux uniforme) par rapport à l'écart de production est inférieure à 1, et que les dépenses sont quasiment stables sur la durée du cycle économique, mais aussi que la forte élasticité de l'impôt sur les sociétés joue un rôle compensatoire important (Girouard et André, 2005). Par conséquent, lorsqu'on prend en compte l'ensemble des facteurs considérés (voir le tableau 3.2), la sensibilité des soldes budgétaires au cycle économique est estimée à un niveau légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais elle n'est aucunement négligeable. D'après une autre étude, réalisée par le ministère des Finances, l'élasticité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par rapport aux variations de la base d'imposition (et non par rapport à l'écart de production) serait en général légèrement supérieure à 1 (ministère des Finances, 2007). En tout état de cause, toutes les données disponibles militent en faveur d'un renforcement de l'efficacité des stabilisateurs automatiques, surtout sur le plan des dépenses, et non d'un activisme budgétaire.

Tableau 3.2. **Élasticités par rapport à l'écart de production**[1]

	Impôt sur les sociétés	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Impôts indirects	Cotisations de sécurité sociale	Dépenses courantes	Solde budgétaire global
Islande	**2.08**	**0.86**	**1.00**	**0.60**	**–0.02**	**0.37**
OCDE	1.50	1.26	1.00	0.71	–0.10	0.44
Danemark	1.65	0.96	1.00	0.72	–0.21	0.59
Zone euro	1.43	1.48	1.00	0.74	–0.11	0.48
États-Unis	1.53	1.30	1.00	0.64	–0.09	0.34
Corée	1.52	1.40	1.00	0.51	–0.04	0.22

1. Dans la dernière colonne figure la semi-élasticité du solde budgétaire, qui mesure la variation de ce dernier, en pourcentage du PIB, induite par une variation de 1 % du PIB. Ces résultats ont été obtenus à partir de coefficients de pondération relatifs à l'année 2003. Les moyennes correspondant à un ensemble de pays sont non pondérées.

Source : Girouard et André, 2005.

Ce graphique repose dans une large mesure sur des données réunies par la Banque centrale d'Islande. Les sources utilisées sont : pour les pays de la zone euro, Fagan et Morgan (2005); pour la Nouvelle-Zélande, Dunstan *et al.* (2007); pour le Royaume-Uni (modèle du Trésor britannique), Church *et al.* (2000); pour les États-Unis (modèle FRB/US de

la Réserve fédérale), Reifschneider *et al.* (1999). Lorsque plusieurs estimations sont présentées, celle retenue dans le graphique repose sur l'hypothèse que la politique monétaire est fondée sur une règle de Taylor.

Un certain activisme budgétaire pourrait éventuellement contribuer à stabiliser l'activité sur la durée du cycle économique; reste qu'en pratique, une telle option se révèle souvent contre-productive. S'agissant de l'Islande, quelques épisodes récents montrent aussi combien il est difficile de mettre en œuvre en temps opportun les mesures budgétaires décidées et de résister aux pressions conjoncturelles et politiques.

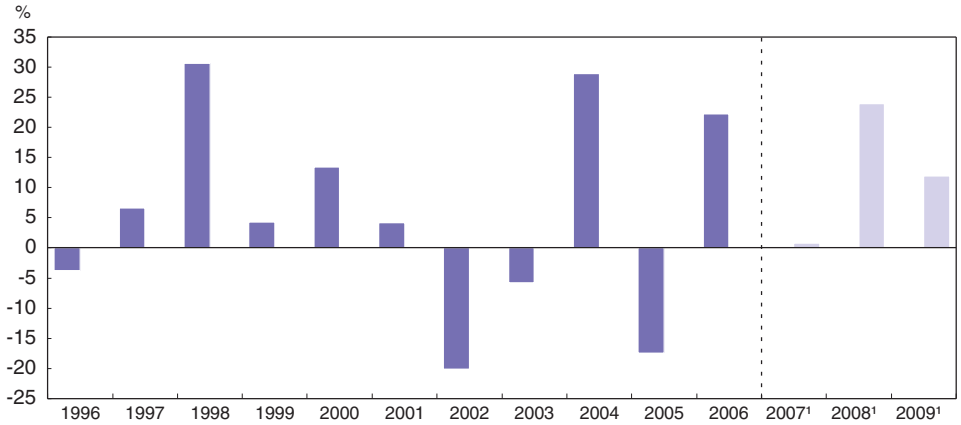
Premièrement, les réductions d'impôts de 2007, réforme structurelle judicieuse destinée à réduire la pression fiscale et donc à renforcer l'efficience de l'économie, sont malheureusement intervenues à un moment inopportun, car elles ont en fait neutralisé l'effet des stabilisateurs automatiques du côté des recettes. D'après les multiplicateurs présentés dans l'encadré 3.1, ces allègements fiscaux – qui ont déjà représenté pour le gouvernement un coût équivalant à 2.5 points de PIB environ selon les estimations de la Banque centrale d'Islande – auraient déjà dû renforcer la production de près de 1 % et l'inflation (sous-jacente) de 0.2 point de pourcentage. En fait, le gouvernement avait prévu de mettre en œuvre ces mesures de façon à ce qu'elles coïncident avec une phase descendante du cycle économique, ce qui d'une part prouve qu'il est difficile d'appliquer des mesures budgétaires au moment opportun, et d'autre part incite à penser que les réductions d'impôts futures devront s'appliquer progressivement. Par ailleurs, il convient de noter que ces baisses d'impôts ont partiellement pris la forme d'une réduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Or, les taxes sur les ventes ont non seulement des effets de distorsion moins prononcés que les autres impôts, mais aussi un effet dissuasif sur la consommation, si bien que, dans le cas de l'Islande, elles pourraient contribuer à stabiliser l'économie.

Une deuxième question, connexe, est liée au fait que les dépenses publiques n'ont pas été suffisamment anticycliques, par rapport à l'effet qu'aurait dû avoir le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. Comme nous l'avons souligné précédemment (voir le tableau 3.2), les dépenses publiques tendent à être relativement constantes sur la durée du cycle économique. Cela tient en grande partie au fait que les dépenses de personnel des administrations publiques sont procycliques, tant l'administration centrale que les collectivités locales ayant apparemment du mal à résister aux revendications salariales de leurs employés en période de forte expansion (Annett, 2007). En 2007, la conjonction des hausses de salaires dans le secteur public et des baisses d'impôts, comme indiqué dans le chapitre 1 (voir le graphique 1.7), a entraîné un assouplissement de l'orientation de la politique budgétaire à un moment fort peu opportun.

Enfin, les dépenses publiques semblent avoir été excessivement volatiles ces dernières années. De ce point de vue, une statistique riche d'enseignements est l'écart-type du taux de croissance annuel de l'investissement public, qui s'est établi à près de 18 % sur les dix dernières années (graphique 3.4). Or, on table sur une poursuite de cette tendance au cours de la période considérée. Ces dernières années, la variabilité des investissements des collectivités locales a constitué une source importante d'instabilité, tandis que les fluctuations des investissements de l'administration centrale ont été imputables dans une large mesure à des politiques de stabilisation à court terme. En tout état de cause, s'agissant de la période à venir, une mise en œuvre plus graduelle des projets publics pourrait renforcer la contribution des dépenses publiques à la stabilité macroéconomique.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Graphique 3.4. **Croissance annuelle de l'investissement public**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276675723206

1. Prévisions de l'OCDE.

Source : OCDE, base de données du n° 82 des *Perspectives économiques*.

Globalement, comme le reconnaît depuis longtemps le ministère des Finances, ces considérations laissent à penser que les paramètres de la politique budgétaire devraient normalement être déterminés sans référence directe à la situation conjoncturelle. Et ce non pas parce qu'une politique budgétaire discrétionnaire est dommageable ou impossible, mais simplement parce que la politique monétaire constitue généralement un instrument un peu plus efficace pour atteindre le but visé. Elle permet de réagir plus rapidement et plus librement, et elle produit des effets plus prononcés tant sur la production que sur l'inflation. Qui plus est, les processus décisionnels sont simplifiés et la responsabilisation des acteurs concernés est renforcée lorsque la gestion de la demande relève exclusivement de la politique monétaire.

… même si la position inverse est défendable

Comme c'est souvent le cas en économie, il existe des arguments valables en faveur de la position inverse. Premièrement, les considérations liées au taux de change militent clairement en faveur de l'activisme budgétaire, en particulier pour les très petites économies ouvertes. On estime que la couronne islandaise est considérablement surévaluée, ce qui tient en partie à des écarts importants de taux d'intérêt (Tchaidze, 2007). Son appréciation a sensiblement pesé sur les secteurs de l'économie exposés aux échanges internationaux, tandis que les consommateurs en ont bénéficié grâce à la baisse des prix des importations. La perception des difficultés du secteur exposé, conjuguée à leur répartition inégale, a constitué une source de vives critiques à l'égard de la Banque centrale. Dans ces circonstances, les préoccupations liées au taux de change entravent effectivement la politique monétaire, et renforcent l'intérêt des mesures budgétaires discrétionnaires. Cette situation fait pendant au plancher de zéro qui s'applique au taux d'intérêt nominal – même si cette contrainte est de nature redistributive et politique, et non structurelle. Quoi qu'il en soit, un resserrement budgétaire peut réduire les pressions de la demande quand la politique monétaire est paralysée. De fait, lorsque les taux d'intérêt restent constants, les multiplicateurs budgétaires augmentent. En outre, dans la mesure où des initiatives budgétaires peuvent réduire les pressions qui s'exercent sur le taux de change, elles peuvent permettre de mieux répartir les contraintes qui en

découlent, ce qui semble judicieux en termes tant redistributifs que politiques. Néanmoins, si une certaine coordination des politiques monétaire et budgétaire serait clairement souhaitable, elle serait difficile à mettre en œuvre étant donné les délais considérables et les contraintes politiques qui caractérisent les décisions de politique budgétaire.

Une autre limite importante de l'argumentation contre l'activisme budgétaire est liée au caractère inhabituel, à plusieurs égards, de la forte expansion qu'a récemment connue l'Islande. Cette croissance a eu pour moteur à la fois un plus large accès aux capitaux étrangers et des évolutions favorisées par l'action publique dans les secteurs du logement et de l'aluminium, et surtout, elle a été prolongée et anticipée. L'économie connaît une surchauffe depuis 2004 et, d'après les prévisions actuelles, le taux de chômage devrait rester faible et l'inflation devrait être supérieure à l'objectif visé tout au long de l'année 2008. Il s'agit là d'un élément important, dans la mesure où il rend caduc un des principaux arguments avancés contre les mesures budgétaires discrétionnaires, à savoir celui des longs délais de décision. Si ces délais font clairement de la politique budgétaire un instrument inadapté au lissage des fluctuations du cycle économique, ils n'empêchent pas d'y recourir pour résorber des déséquilibres s'étendant sur plusieurs années.

Les considérations liées au taux de change ainsi que la prévisibilité et la durée de l'expansion économique indiquent certes que certaines mesures budgétaires discrétionnaires auraient été souhaitables au cours des dernières années, mais elles ne suffisent pas à faire pencher la balance en faveur de l'activisme budgétaire. La politique budgétaire discrétionnaire reste avant tout fréquemment influencée par des contraintes politiques ou autres et, comme indiqué dans le chapitre 2, la politique monétaire, même dans le cas de l'Islande, devrait être l'instrument privilégié pour gérer la demande globale sur la durée du cycle économique. Somme toute, le cadre institutionnel de l'Islande, dans lequel la politique budgétaire repose sur des objectifs à moyen terme, tandis que la stabilisation à court terme relève de la politique monétaire, semble rationnel. Dans ce contexte, nous présentons dans la partie suivante un ensemble de recommandations destinées à renforcer les règles sur lesquelles reposent les décisions de politique budgétaire, en vue d'améliorer l'efficacité des stabilisateurs automatiques et d'enrayer la tendance à la hausse des dépenses publiques.

Le cadre budgétaire

Les autorités ont apporté des modifications substantielles au cadre budgétaire depuis les années 90, dans le but de renforcer la maîtrise et l'efficience des dépenses publiques. En 1992, un système de « cadrage budgétaire » fondé sur une approche descendante a été mis en place pour renforcer le rôle du gouvernement dans l'élaboration des politiques publiques, ainsi que la discipline budgétaire globale. Ce processus annuel débute par l'adoption d'un plafond global de dépenses par le gouvernement. Une commission ministérielle spéciale, placée sous la direction du Premier ministre, fixe ensuite des cadres de dépenses (c'est-à-dire des plafonds) pour chaque ministère au début de la phase d'élaboration du budget. Il revient alors à chaque ministre de répartir les fonds disponibles entre les organismes et les projets relevant de la compétence de son ministère, dans les limites du plafond. Enfin, le budget est présenté pour approbation au Parlement, qui peut y apporter des modifications.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

En 2003, ce système de « cadrage budgétaire » a été complété par l'adoption de règles de dépenses (ministère des Finances, 2003). En ce qui concerne l'administration centrale, un plafond de croissance en volume a été fixé à 2 % pour la consommation des administrations publiques et à 2.5 % pour les transferts publics. En outre, le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devait varier moins fréquemment, l'objectif étant de maintenir le budget en équilibre ou, de préférence, d'obtenir un léger excédent, tandis que le crédit d'impôt correspondant a été régulièrement ajusté de manière à compenser l'alourdissement automatique de la pression fiscale provoqué par l'inflation. Par ailleurs, le gouvernement a commencé à présenter des programmes à moyen terme contenant des prévisions à quatre ans pour les recettes et les dépenses ainsi que des plafonds de croissance des dépenses en termes réels.

Comme cela avait été souligné dans les précédentes *Études*, ce cadre n'a pas empêché l'administration centrale de passer à côté de ses objectifs de croissance en volume des dépenses. Le tableau 3.3 montre que la croissance de la consommation publique de l'administration centrale en termes réels a presque toujours été supérieure (même légèrement) au plafond de 2 %, tendance qui semble devoir se poursuivre à court terme. Il convient de noter que la définition de l'administration centrale est également ambiguë, car on ignore si elle renvoie uniquement au Trésor, et il semble exister des différences entre le ministère des Finances et *Hagstofa Íslands*, l'office statistique national. S'agissant des transferts publics en volume, il est encore plus problématique de contrôler le respect de la règle fixée, compte tenu de l'absence de statistiques aisément accessibles. Néanmoins, sur la base des chiffres nominaux du budget 2008 et des prévisions du ministère des Finances concernant l'indice implicite des prix de la consommation publique, le Secrétariat estime que les transferts du Trésor en termes réels devraient avoir augmenté de 4.9 % en 2007, et qu'ils devraient croître de 4.4 % en 2008, soit deux hausses nettement supérieures au plafond de 2.5 %. Autrement dit, il arrive souvent que les règles budgétaires ne soient pas respectées, mais ces manquements sont occultés du fait de l'insuffisance des normes d'information en vigueur. Les écarts par rapport à l'objectif s'expliquent en partie par des variations ponctuelles des dépenses militaires liées à la fermeture de la base américaine, mais la Cour des comptes a fait observer à maintes reprises que bon nombre de ministères et organismes publics avaient largement dépassé leur budget année après année. En 2006, elle a établi que pour deux tiers de quelque 300 postes budgétaires, la marge de tolérance de 4 % autorisée par les règles d'exécution du budget avait été franchie, ce qui va clairement à l'encontre des objectifs affichés par le gouvernement. Qui plus est, en

Tableau 3.3. **Consommation des administrations publiques en volume, sur la période 2004-2009**

Variation annuelle en pourcentage

	2004	2005	2006	2007[1]	2008[1]	2009[1]
Administration centrale[2]	2.1	2.6	2.8	2.6	2.2	2.6
Administration centrale[3]	1.5	3.2	2.4	..	..	..
Collectivités locales	0.0	5.2	6.3	3.2	2.8	2.5
Ensemble du secteur public	2.2	3.5	3.9	2.8	2.4	2.5

1. Prévisions du ministère des Finances.
2. Définition du ministère des Finances : l'administration centrale comprend le Trésor et le secteur de la sécurité sociale.
3. Définition de l'office statistique : l'administration centrale ne comprend que le Trésor.

Source : ministère des Finances et *Hagstofa Íslands*, l'office statistique national.

pratique, ces programmes à moyen terme semblent avoir été davantage un exercice de prévision qu'un instrument de restriction budgétaire. Aucun mécanisme n'étant en place pour garantir la réalisation des objectifs visés, chaque budget annuel contient une mise à jour du précédent programme à moyen terme, fondée sur un niveau de dépenses plus élevé. En fait, on constate que les excédents budgétaires affichés par l'administration centrale ces dernières années ne peuvent être imputés à une maîtrise effective des dépenses, car ils résultent essentiellement de l'étonnant dynamisme des recettes fiscales, conjugué à une croissance du PIB plus forte que prévu, comme indiqué dans le tableau 3.4.

Tableau 3.4. **Situation budgétaire des administrations publiques**[1]

En pourcentage du PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[2]
Recettes	41.9	41.7	42.8	44.1	47.2	48.2	47.4
Dépenses	42.6	44.3	45.6	44.0	42.3	41.8	43.1
Solde financier	–0.7	–2.6	–2.8	0.0	4.9	6.3	4.2
Solde structurel[3]	–1.6	–3.0	–3.1	–1.4	2.6	4.4	3.2
Solde primaire structurel[3]	–1.0	–2.6	–2.5	–1.1	2.2	3.6	2.5
Dette nette[4]	24.1	23.3	23.2	22.0	9.8	7.3	..
Dette brute[4]	43.9	43.3	40.6	35.4	25.5	28.9	..
Pour mémoire[4] *:*							
Administration centrale							
CAD Recettes	31.1	30.8	31.8	33.0	35.4	35.5	..
CAD Dépenses	31.6	32.1	33.6	32.0	31.0	30.1	..
CAD Solde financier	–0.5	–1.3	–1.8	1.0	4.5	5.3	..
Collectivités locales							..
CAD Recettes	11.6	11.7	11.9	12.0	12.7	13.7	..
CAD Dépenses	12.2	13.0	12.7	12.8	12.6	13.4	..
CAD Solde financier	–0.6	–1.3	–0.8	–0.8	0.1	0.3	..

1. D'après les comptes nationaux.
2. Prévisions de l'OCDE.
3. En pourcentage du PIB potentiel.
4. ministère des Finances

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 82; ministère des Finances.

Cette observation est d'autant plus justifiée que l'administration centrale et les collectivités locales (c'est-à-dire les communes) ont laissé leurs dépenses augmenter parallèlement à leurs recettes. Au cours de la période 2003-2006, les dépenses par commune ont progressé à un rythme moyen de 8 % en termes réels, soit un taux trois fois supérieur à celui observé au niveau de l'administration centrale. Dans la mesure où les communes représentent un tiers des dépenses totales du secteur public, leurs finances ont un impact notable sur l'orientation globale de la politique budgétaire. Ainsi, la hausse fortement procyclique (et inopportune) de l'investissement public en 2005 et 2006 a été due en grande partie à l'augmentation de 50 % en volume des investissements des collectivités locales.

Aussi, malgré un excédent budgétaire record et une réduction sensible de la dette, les autorités semblent disposer d'amples marges de manœuvre pour renforcer le cadre budgétaire existant. Des règles bien conçues limitant les pouvoirs discrétionnaires des responsables de la politique budgétaire (tant au niveau central que local) peuvent permettre d'éviter des dépenses publiques excessives et de garantir la viabilité à long terme des finances publiques, tout en renforçant l'efficacité des stabilisateurs automatiques.

L'expérience internationale

Au cours des quinze dernières années, un grand nombre de pays ont adopté des règles budgétaires axées sur les dépenses, les déficits ou les recettes, et le tableau 3.5 montre que les situations sont très diverses suivant les pays. Selon une récente analyse économétrique portant sur 24 pays de l'OCDE (dont l'Islande) étudiés depuis 1978, l'association de règles de dépenses et de règles concernant les déficits a un effet favorable sur les résultats obtenus en matière d'assainissement budgétaire (OCDE, 2007).

Tableau 3.5. **Principales règles budgétaires actuellement en vigueur dans les pays de l'OCDE**

Pays	Année et nom	Caractéristiques de l'ensemble des règles			
		Objectif de solde	Objectif de dépenses	Règle sur les recettes imprévues	Règle d'or
Allemagne	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Pacte de stabilité interne (2002)	oui	oui	non	oui
Australie	Charte de sincérité budgétaire (1998)	oui	non	non	non
Autriche	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Pacte de stabilité interne (2000)	oui	non	non	non
Belgique	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Règle budgétaire nationale (2000)	oui	non	oui	non
Canada	Plan de remboursement de la dette (1998)	oui	non	oui	non
Danemark	Stratégie budgétaire à moyen terme (1998)	oui	oui	non	non
Espagne	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Loi de stabilité budgétaire (2001, révisée en 2006)	oui	non	non	non
Finlande	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Plafonds de dépenses (1991, révisés en 1995 et 1999)	oui	oui	non	non
France	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Plafonnement des dépenses de l'administration centrale (1998)	oui	oui	Depuis 2006	non
Grèce	Pacte de stabilité et de croissance (1997)	oui	non	non	non
Hongrie	Pacte de stabilité et de croissance (2004)	oui	non	non	non
Irlande	Pacte de stabilité et de croissance (1997)	oui	non	non	non
Islande	Cadrage budgétaire (1992)	non	oui	non	non
	assorti de plafonds de dépenses en volume (2003)	non	oui	non	non
Italie	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Plafonnement de la croissance nominale des dépenses (2002)	oui	oui	non	non
Japon	Décision du Cabinet sur les perspectives budgétaires à moyen terme (2002)	oui	oui	non	non
Luxembourg	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Accord de coalition sur le plafonnement des dépenses (1999, 2004)	oui	non	non	non
Mexique	Loi sur le budget et la responsabilité budgétaire (2006)	oui	non	oui	non
Norvège	Principes de stabilité budgétaire (2001)	oui	non	oui	non
Nouvelle-Zélande	Loi sur la responsabilité budgétaire (1994)	oui	oui	non	non
Pays-Bas	Pacte de stabilité et de croissance (1997) Accord de coalition sur des objectifs pluriannuels de dépenses (1994, révisé en 2003)	oui	oui	oui	non
Pologne	Pacte de stabilité et de croissance (2004) Loi sur les finances publiques (1999)	oui	non	non	non
Portugal	Pacte de stabilité et de croissance (1997)	oui	non	non	non
Rép. slovaque	Pacte de stabilité et de croissance (2004)	oui	non	non	non
Rép. tchèque	Pacte de stabilité et de croissance (2004) Lois sur les règles budgétaires (2004)	oui	oui	non	non
Royaume-Uni	Code de stabilité budgétaire (1998)	oui	non	non	oui
Suède	Loi budgétaire (1996, révisée en 1999)	oui	oui	non	non
Suisse	Règle du frein à l'endettement (2001, mais en vigueur depuis 2003)	oui	oui	oui	non

Source : OCDE (2007, Tableau 4.2); ministère des Finances.

L'expérience internationale fournit d'autres enseignements intéressants pour l'Islande. Dans plusieurs pays, les autorités ont réussi à renforcer le cadre budgétaire en mettant en place un dispositif comportant de strictes obligations d'information et des mécanismes alourdissant le coût politique de la transgression des règles. Les autorités ont également réalisé des gains d'efficience en adoptant une approche fondée sur des prévisions macroéconomiques prudentes ainsi que sur des analyses indépendantes des effets budgétaires et économiques des mesures projetées. Enfin, la transparence et la communication avec le public (comme pour le ciblage de l'inflation) semblent être des caractéristiques essentielles de toute expérience réussie en matière de règles budgétaires.

L'exemple des Pays-Bas, où la fragmentation du paysage politique se traduit généralement par des coalitions de partis similaires à celles observées en Islande, semble le plus pertinent. Le cadre budgétaire néerlandais repose sur des plafonds de dépenses définis à un horizon de quatre ans (Bos, 2007). Néanmoins, ces plafonds sont rigides et sont fixés séparément pour les dépenses de l'administration centrale, la sécurité sociale et les soins de santé. En outre, un organisme indépendant fournit non seulement des prévisions économiques prudentes concernant les Pays-Bas, mais aussi des analyses précises des effets économiques des mesures proposées par les différents partis, destinées à être utilisées avant les élections ainsi que pendant la formation des coalitions, puis à étayer la procédure budgétaire annuelle. Il convient également de noter que si les plafonds de dépenses sont définis en termes réels, ils sont indexés sur le déflateur des dépenses « nationales » (qui exclut donc les prix des importations et des exportations), et que les autorités laissent jouer les stabilisateurs automatiques du côté des recettes. En outre, il existe un groupe consultatif officiel qui élabore des recommandations annuelles en vue de faire en sorte que les principes et règles budgétaires évoluent parallèlement aux meilleures pratiques et aux circonstances.

Enfin et surtout, dans de nombreux pays, les règles budgétaires relatives à l'administration centrale sont souvent complétées par une multitude de dispositions applicables aux niveaux infranationaux. Plusieurs États membres de l'Union européenne se sont notamment dotés de pactes de stabilité internes, afin de mettre en conformité les règles budgétaires nationales applicables aux collectivités locales avec leurs engagements aux termes du Traité de Maastricht.

Améliorer le cadre budgétaire de l'administration centrale

Une comparaison internationale révèle que le cadre budgétaire islandais est rationnel, mais elle fournit également des arguments supplémentaires en faveur de son renforcement, ainsi que des idées pratiques à cet effet. Comme indiqué précédemment, le principal problème posé par l'actuel « cadrage budgétaire » est que les plafonds définis sont rarement respectés, ce qui se traduit par un dérapage persistant des dépenses. Cela tient principalement à deux raisons : ces plafonds sont fixés de fait chaque année, et rien n'est fait pour empêcher la dérive à la hausse des dépenses. Au vu des meilleures pratiques, il serait bon que des objectifs pluriannuels de dépenses et les objectifs globaux de la politique budgétaire soient clairement exposés et intégrés dans les accords de coalition. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, puisque ces accords de coalition ne contiennent que de vagues allusions à la politique budgétaire. Le respect des règles définies devrait faire l'objet de contrôles réguliers, dont les résultats devraient être portés à la connaissance du public. Le non-respect de ces objectifs devrait avoir un coût politique, tandis que leur réalisation devrait être récompensée. Une plus grande appropriation politique de ces

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

objectifs budgétaires contribuerait également à empêcher la modification des plafonds au cours de la procédure législative et le recours à des rallonges budgétaires pendant la phase d'exécution. En outre, des plafonds pluriannuels devraient être fixés pour chaque ministère. Ils devraient être contraignants afin d'empêcher toute dérive des dépenses, de sorte que si un ministère dépasse ses crédits une année, il verra ses ressources réduites les années suivantes. Enfin, pour parer à toute éventualité, des règles à appliquer en cas d'imprévu pourraient être incluses *ex ante* dans le budget.

L'adoption de plafonds de dépenses nominaux renforcerait considérablement la transparence des règles budgétaires, ce qui est essentiel au bon fonctionnement de tout dispositif normatif. Dès lors que la population comprend pourquoi une mesure est prise, il devient beaucoup plus probable que la règle qui la sous-tend soit effectivement et durablement appliquée. Par ailleurs, l'adoption de plafonds nominaux renforcerait l'appropriation par le gouvernement de l'objectif de maîtrise de l'inflation. Jusqu'ici, le gouvernement a accepté de manière répétée des hausses de salaires incompatibles avec le cadre de ciblage de l'inflation adopté en 2001. De ce point vue, il conviendrait, dans l'idéal, qu'une fois l'inflation stabilisée, ces objectifs nominaux soient définis sur la base des prévisions d'inflation les plus récentes de la Banque centrale. Si toutefois le gouvernement devait décider de conserver des plafonds définis en volume, il devrait au minimum suivre l'exemple néerlandais et ajuster les dépenses à la hausse au moyen d'un indice excluant les prix des importations et des exportations, et non plus de l'indice implicite des prix du PIB. Cela permettrait d'éviter que les fluctuations du taux de change n'entraînent une modification de la valeur des dépenses publiques, elle-même susceptible de déboucher sur une dangereuse spirale inflationniste.

Par ailleurs, le fait de mettre davantage l'accent sur le moyen terme permettrait également d'élaborer de meilleurs programmes d'allègement de la pression fiscale. En 2007, les réductions d'impôts ont considérablement stimulé une économie qui était déjà en surchauffe, et elles auraient dû être reportées ou compensées par des efforts supplémentaires de maîtrise des dépenses. Cela étant, il n'est pas évident qu'il soit utile de s'écarter du principe actuel d'indexation du crédit d'impôt sur le revenu nominal. Quoi qu'il en soit, si les excédents budgétaires devaient perdurer, le gouvernement devrait se garder d'abaisser de nouveau les taxes sur les ventes, ce qui réduirait l'incitation des ménages à épargner, et opter pour un allégement de l'impôt sur le revenu, qui aurait des effets positifs sur l'offre. C'est la raison pour laquelle toute harmonisation des différents taux de la taxe sur la valeur ajoutée devra être conçue de manière à ne pas avoir d'incidence sur les recettes.

L'adoption d'un mécanisme de budgétisation pluriannuelle en termes nominaux renforcerait non seulement l'orientation à moyen terme de la politique définie en matière de dépenses et la discipline budgétaire, mais aussi la contribution de la politique budgétaire à la stabilisation macroéconomique. Une atténuation des dérapages des dépenses et des allègements fiscaux opportuns rendraient nettement plus efficace le jeu des stabilisateurs automatiques du côté des recettes. De surcroît, une fois l'inflation stabilisée, des plafonds nominaux fondés sur les prévisions d'inflation de la Banque centrale se traduiraient vraisemblablement par des dépenses publiques plus anticycliques.

Un autre point sujet à controverse réside dans la programmation des investissements publics, qui semble avoir été excessivement erratique dans le passé récent. Les investissements publics devraient reposer sur des analyses coûts-avantages approfondies,

incluant des études d'impact sur l'environnement. En règle générale, si les avantages l'emportent sur les coûts, l'investissement envisagé devrait être réalisé, même si dans certains cas, les coûts et les avantages dépendent du moment où interviendra l'investissement considéré, de sorte qu'il peut être judicieux d'attendre. Cela ne signifie pas pour autant que l'investissement public devrait être utilisé à des fins de stabilisation anticyclique, car le temps nécessaire aux analyses coûts-avantages et la longueur des délais de mise en œuvre en font un instrument peu adapté pour compenser les fluctuations à court terme de l'activité économique. En fait, le cas de l'Islande semble illustrer on ne peut mieux ce qu'il ne faut pas faire : reporter des investissements publics utiles pour les ajouter à la liste de l'année suivante ne contribue pas à la stabilité de l'économie, et constitue une source de confusion quant aux mérites de chaque projet. En période de forte expansion, il est préférable de laisser des projets privés peu importants subir un effet d'éviction lié à la hausse des taux d'intérêt, plutôt que de tenter un réglage de précision avec des projets publics présentant un réel intérêt.

Enfin, si les règles de dépenses présentent des avantages évidents par rapport aux règles relatives aux déficits (Anderson et Minarik, 2006), il semble qu'une combinaison de ces deux types de dispositions constitue la solution optimale au vu des meilleures pratiques (OCDE, 2007). Il serait donc judicieux que l'objectif actuel consistant à maintenir le budget en équilibre ou, de préférence, à obtenir un léger excédent soit complété par un impératif clairement énoncé et transparent d'équilibre budgétaire à moyen terme. En fait, ainsi que l'illustre l'expérience d'autres pays de l'OCDE (comme l'Australie, le Canada, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Suède) au cours des dix dernières années, rien ne devrait empêcher l'Islande d'enregistrer des excédents budgétaires persistants. Cela serait particulièrement opportun compte tenu de l'ampleur des déséquilibres externes, du montant considérable des éléments de passif conditionnel, et de la volatilité de l'économie, entre autres considérations.

L'opportunité de règles budgétaires infranationales

Tant la structure particulière que les responsabilités grandissantes des collectivités locales ont des conséquences sur le niveau effectif des dépenses globales. Les collectivités locales sont en plein milieu d'un processus de regroupement qui a débuté voilà plus de cinquante ans. Il existe aujourd'hui 79 communes, alors que le pays en comptait 171 en 1994 et 229 en 1950, époque à laquelle le rythme des regroupements a commencé à s'accélérer. Néanmoins, on relève toujours des écarts considérables en termes de taille : Reykjavik regroupe plus d'un tiers de la population islandaise, tandis que plus de la moitié des communes ont moins de 1 000 habitants.

Ce processus d'intégration a facilité le transfert de compétences de l'administration centrale aux communes et amélioré du même coup l'efficience allocative des dépenses publiques, en permettant d'adapter les services publics aux préférences locales. Le champ des responsabilités des collectivités locales comprend désormais les services d'enseignement primaire et secondaire (jusqu'à l'âge de seize ans), les services sociaux (y compris les services aux personnes âgées et le logement des personnes à faible revenu, mais hors services de l'emploi) et certaines infrastructures (on peut citer à cet égard les ports et des questions environnementales). Pour financer ces activités, les communes disposent de pouvoirs d'imposition limités à l'égard des revenus et des biens immobiliers, dont ils tirent environ 70 % de leurs ressources. Près de 20 % des recettes locales proviennent des redevances perçues pour les services fournis par les communes, et pour

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

lesquelles elles disposent d'une latitude considérable. Les transferts directs de l'administration centrale, qui transitent essentiellement par le Fonds de péréquation, correspondent au reste – soit moins de 10 % des ressources des communes. Celles-ci peuvent également lancer de leur propre initiative des emprunts pour couvrir leurs dépenses en capital, sans l'autorisation de l'administration centrale.

Les recettes locales ont bondi de 11.6 % du PIB en 2001 à 14.3 % en 2006 (voir le tableau 3.4), et les communes ont dépensé ces ressources inattendues avec encore moins de modération que l'administration centrale. La hausse des dépenses est en partie imputable à la forte croissance de la population, qui a entraîné une augmentation de la demande de services publics locaux (en particulier en matière d'enseignement et d'investissements liés au logement). Il semble toutefois que les communes aient systématiquement du mal à maîtriser leurs coûts, dans la mesure où il leur est plus difficile de résister aux exigences de renforcement des services publics et de revalorisation des salaires de leurs employés.

Étant donné que les dépenses des collectivités locales représentent environ un tiers des dépenses de l'ensemble des administrations publiques, les objectifs de dépenses nationaux ne peuvent être atteints sans une coopération effective entre l'administration centrale et les communes. Ainsi, tant en 2004 qu'en 2006, une augmentation des investissements des collectivités locales a neutralisé en partie l'effet des efforts déployés par l'administration centrale pour maîtriser les dépenses publiques. En outre, comme indiqué précédemment, la fourniture de services politiquement sensibles (tels que l'enseignement) relève de la compétence des communes, ce qui renforce encore l'enjeu que représente pour l'administration centrale la conduite de la politique budgétaire au niveau local. Enfin, il convient également de noter qu'en Islande, le contrôle exercé sur les collectivités locales par le biais des marchés de capitaux et de la concurrence fiscale entre ces collectivités ne peut contribuer que de manière très limitée à promouvoir les meilleures pratiques, étant donné la taille du pays et de la plupart des communes. En résumé, il semble qu'il existe d'amples marges de manœuvre pour améliorer le processus budgétaire à l'échelon local et institutionnaliser la coopération entre les différents niveaux d'administration.

Au premier semestre 2007, le ministère des Finances a engagé des négociations avec les communes en vue de remédier à ces problèmes. En contrepartie d'allègements de dettes et de transferts accrus, le ministère a proposé de plafonner la croissance des dépenses en volume et le niveau de la dette, ainsi que d'instaurer un impératif d'équilibre budgétaire sur la durée du cycle économique. Les progrès accomplis jusqu'ici ont été malheureusement des plus limités, mais de solides arguments militent en faveur de l'application de règles budgétaires aux communes.

Premièrement, les recettes des communes islandaises sont très sensibles aux fluctuations cycliques de l'activité, puisque l'impôt local sur le revenu constitue leur principale source de recettes et que le Fonds de péréquation est financé par un pourcentage fixe (1.4 % à l'heure actuelle) des recettes fiscales de l'administration centrale. Afin de compenser les effets négatifs de l'instabilité cyclique des finances des collectivités locales ainsi que de leur tendance à dépenser sans retenue, des plafonds de dépenses peuvent être utilisés à la fois pour lisser l'évolution des dépenses des communes et contenir leur augmentation. Limiter les pouvoirs discrétionnaires des responsables de la politique budgétaire devrait non seulement renforcer la viabilité des finances publiques à

long terme et la stabilité de l'économie à court terme, mais aussi contribuer à limiter la taille du secteur public et, ce faisant, à accroître son efficience globale (Sutherland *et al.* 2005). Au-delà de la proposition du ministère des Finances, afin de réduire le caractère cyclique des recettes locales, le poids relatif des impôts fonciers (qui tendent à être relativement stables sur la durée du cycle économique) pourrait être revu à la hausse, et les transferts en provenance du Fonds de péréquation pourraient être liés à la situation conjoncturelle (ou aux prévisions économiques, comme dans le cas du Danemark).

Les projets de l'administration centrale appellent également l'instauration de restrictions en matière d'emprunt et d'un impératif d'équilibre budgétaire. Il convient de noter que ces deux mesures se justifient par des raisons similaires, au sens où elles correspondent en dernière analyse à la fixation d'objectifs d'endettement en termes de flux et de stock, destinés à garantir la viabilité à long terme des finances publiques (Sutherland *et al.* 2005). Les arguments qui militent en faveur de leur adoption sont également évidents, puisque les communes sont sans doute (et à juste titre) considérées par les prêteurs comme des emprunteurs bénéficiant d'une garantie financière implicite de l'administration centrale. En pratique, toutefois, il s'agit d'un problème mineur en Islande, compte tenu de la situation budgétaire saine des collectivités locales : le total des engagements financiers nets des communes s'établissait à 4 % du PIB en 2006, contre près de 10 % en 2000.

Un obstacle important à l'introduction effective de règles budgétaires locales réside dans la très petite taille de nombreuses communes, qui empêche l'adoption des innovations réalisées en matière de gestion publique, leurs coûts de mise en œuvre étant excessifs par rapport aux économies qui en découlent. Il est donc crucial d'accélérer le processus de regroupement en cours, ou à tout le moins d'instaurer une procédure budgétaire commune aux plus petites collectivités locales. Malgré ce problème, les règles budgétaires locales proposées pourraient permettre de réaliser des gains d'efficience découlant de l'autonomie des collectivités locales, ainsi que de garantir le respect des objectifs de dépenses nationaux. Ces règles devraient être conçues de manière à prendre en compte l'évolution de la population et les coûts induits par les nouvelles dispositions législatives adoptées au niveau central. De plus, des mécanismes crédibles d'application devraient être mise en place. Dans la même optique, les plafonds devraient, comme pour l'administration centrale, être définis en termes nominaux, et non réels, et pour une période de plusieurs années plutôt que pour un cycle économique d'une durée indéterminée.

Conclusions

En résumé, bien que la dette publique ait été allégée et que la situation des finances publiques soit saine dans une optique à long terme, la conduite de la politique budgétaire pourrait être améliorée en Islande. Les excédents budgétaires récents sont largement imputables à la forte hausse des recettes et certains dérapages budgétaires ont débouché sur une nouvelle augmentation des dépenses publiques en pourcentage du PIB. Or, d'autres pays de l'OCDE ont utilisé au contraire les recettes inattendues engrangées par l'État pour constituer des fonds de réserve. Par ailleurs, il semble possible de décharger un peu la politique monétaire de sa responsabilité de stabilisation économique à court terme. Il convient toutefois de souligner qu'il ne s'agit là aucunement d'un argument en faveur de l'activisme budgétaire, mais en faveur de stabilisateurs automatiques plus puissants, en particulier sur le plan des dépenses. Bien qu'une politique budgétaire discrétionnaire ne

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

soit ni dommageable ni impossible, la politique monétaire devrait rester l'instrument à privilégier pour gérer la demande globale, essentiellement parce qu'elle permet de réagir plus rapidement et plus indépendamment des contraintes politiques. Comme indiqué dans l'encadré 3.2, il faudrait renforcer l'orientation à moyen terme de la politique suivie en matière de dépenses tant par l'administration centrale que par les collectivités locales, en introduisant des objectifs budgétaires pluriannuels assortis de plafonds de dépenses contraignants. Le cadre ainsi mis en place devrait contribuer à limiter les dépassements de crédits budgétaires, et à renforcer l'efficacité des stabilisateurs automatiques.

Encadré 3.2. **Recommandations concernant la politique budgétaire**

- Le système de « cadrage budgétaire » pourrait être amélioré pour contenir les dépassements de dépenses et renforcer la contribution de la politique budgétaire à la stabilisation macroéconomique. Des plafonds de dépenses pluriannuels contraignants devraient être fixés pour chaque ministère, afin d'empêcher toute dérive des dépenses.
- Une plus grande transparence et une communication plus claire vis-à-vis du public contribueraient également à renforcer le respect des règles budgétaires en vigueur. Ainsi, les accords de coalition devraient inclure des références précises aux objectifs budgétaires à moyen terme (tels que des excédents budgétaires), de manière à fournir un étalon par rapport auquel évaluer les résultats obtenus par le nouveau gouvernement. Par ailleurs, il est nécessaire d'améliorer les normes d'information concernant le respect des règles définies.
- Une fois l'inflation stabilisée, l'adoption de plafonds définis en termes nominaux à partir des prévisions d'inflation de la Banque centrale déboucherait sur une politique budgétaire plus anticyclique, tout en renforçant la transparence des règles budgétaires ainsi que l'appropriation par le gouvernement de l'objectif de maîtrise de l'inflation. Si les plafonds actuels, définis en termes réels, sont maintenus, il faudrait appliquer aux dépenses publiques un indice excluant les prix à l'importation et à l'exportation afin d'éviter que les fluctuations du taux de change n'engendrent des spirales inflationnistes.
- Il faudrait laisser les stabilisateurs automatiques jouer librement. Les futures baisses d'impôts devraient être appliquées progressivement et s'inscrire dans le cadre d'une stratégie à moyen terme destinée à renforcer l'efficience de l'économie. En outre, tant l'administration centrale que les collectivités locales devraient modérer la progression des salaires dans le secteur public pendant les phases d'expansion.
- Les investissements publics ne constituent pas un instrument adapté pour gérer la demande, et devraient uniquement reposer sur des analyses coûts-avantages approfondies menées en toute indépendance. Autant que possible, les projets devraient être mis en œuvre avec souplesse de manière à contribuer à la stabilisation macroéconomique.
- L'application de règles budgétaires envisagée pour les communes pourrait contribuer à la réalisation des objectifs de dépenses nationaux. Des plafonds nominaux devraient être fixés pour une période précise de plusieurs années, plutôt que pour un cycle économique d'une durée indéterminée. Il faudrait réduire le caractère cyclique des recettes locales afin de mettre un terme à une tendance systématique des communes à utiliser la totalité des ressources dont elles disposent.
- Une accélération du processus de regroupement des collectivités locales faciliterait l'application de règles budgétaires infranationales, dans la mesure où la petite taille de nombreuses communes empêche l'adoption des innovations réalisées en matière de gestion publique, leurs coûts de mise en œuvre étant jugés excessifs.

Bibliographie

Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », , Vol. 5, No. 4, septembre.

Annett, A. (2007), « Toward a Robust Fiscal Framework for Iceland: Motivation and Practical Suggestions », *IMF Working Papers*, No. 07/235.

Bos, F. (2007), « The Dutch fiscal framework: history, current practice and the role of the CPB », *CPB Documents*, No. 150, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Church, Mitchell, Sault et Wallis (2000), « Comparative properties of models of the UK economy », *National Institute Economic Review*, No. 161.

Daníelsson, A., L. Elíasson, M. Gudmundsson, B. Hauksson, R. Jónsdóttir, T. Ólafsson et T. Pétursson (2006), « QMM – A Quarterly Macroeconomic Model of the Icelandic Economy », *Working Papers*, No. 32, Economics Department, Banque centrale d'Islande.

Dunstan, A., D. Hargreaves et O. Karagedikli (2007), « The Impact of Fiscal Policy on the Business Cycle », *Reserve Bank of New Zealand Bulletin*, Vol. 70, No. 1.

Fagan, G., et J. Morgan (dir. pub.) (2005), *Econometric Models of the Euro-area Central Banks*, Edward Elgar Publishing.

Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 434.

Hemming, R., K. Michael et M. Selma, (2002) « The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature », *IMF Working Paper*, No. 02/208.

ministère des Finances (2003), « 2004 – Fiscal budget information », Reykjavik, octobre.

ministère des Finances (2007), « The elasticity of the personal income tax », *The Icelandic Economy – Spring 2007*, Reykjavik, octobre, pp. 49-52.

Reifschneider, D., R. Tetlow et J. Williams (1999), « Aggregate Disturbances, Monetary Policy and the Macroeconomy: the FRB/US Perspective », *Federal Reserve Bulletin*, janvier, pp. 1-19.

Romer, C. et D. Romer (2007), « The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks », *NBER Working Paper*, No. 13264.

Solow, R. (2005), « Rethinking Fiscal Policy », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21, No. 4, pp. 509-514.

Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 465.

Taylor, J. (2000), « Reassessing Discretionary Fiscal Policy », *Journal of Economic Perspectives*, No. 14, pp.21-36.

Tchaidze, R. (2007), « Estimating Iceland's Real Equilibrium Exchange Rate », *IMF Working Papers*, No. 07/276.

ISBN 978-92-64-04300-8
Études économiques de l'OCDE : Islande
© OCDE 2008

Chapitre 4

Améliorer le rapport coût-efficacité dans le secteur de la santé

En termes de comparaison internationale, les résultats et la qualité du secteur de la santé sont très satisfaisants en Islande, tandis que les inégalités en matière de santé liées au revenu semblent moindres que dans la plupart des autres pays. Toutefois, le système des soins de santé est onéreux et il ressort des estimations de l'OCDE que les dépenses publiques consacrées à la santé et aux soins de longue durée pourraient atteindre 15 % du PIB d'ici à 2050 en l'absence de mesures d'économie. D'où l'importance d'améliorer le rapport coût-efficacité et, plus généralement, l'efficience des dépenses. Dans ce but, il apparaît souhaitable de lever les obstacles à la prestation des services par le secteur privé et à l'ouverture du secteur de la santé à la concurrence. Parallèlement, il faudrait envisager la mise en place d'un système de partage des coûts là où il n'y en a pas (comme dans les hôpitaux), tout en prenant en compte de considérations d'équité. Ces mesures, de même que l'instauration de plafonds de dépenses, d'un système d'analyse de coût-efficacité et de mécanismes de financement en fonction des activités, permettraient d'atténuer la charge qui pèse sur les finances publiques. Il faudrait également diminuer le coût élevé des produits pharmaceutiques en favorisant la concurrence et le recours à des médicaments génériques peu coûteux.

Face aux pressions constantes qui s'exercent sur les coûts et aux tensions auxquelles sont soumises les finances publiques, l'ensemble des pays de l'OCDE cherchent à optimiser l'utilisation des ressources dévolues à leurs systèmes de santé, et l'Islande ne fait pas exception. Depuis l'examen du système de santé islandais réalisé il y a quinze ans (OCDE, 1993), les dépenses de santé ont encore augmenté en pourcentage du PIB, comme dans la plupart des autres pays membres. Bien que la hausse des dépenses ait ralenti ces dernières années, le fait que, sur le long terme, la demande ait tendance à progresser plus rapidement que les revenus rendra d'autant plus difficile le financement des services de santé sans réformer le système. C'est la raison pour laquelle le nouveau gouvernement, formé en mai 2007, a décidé de lancer ou envisage un certain nombre de réformes. Après une vue d'ensemble du système de santé islandais, le présent chapitre met en lumière les résultats et les coûts du système de santé par rapport à ceux d'autres pays en vue de déterminer les mesures les plus susceptibles d'améliorer l'efficience des dépenses.

Vue d'ensemble du système de santé

A l'instar des habitants des autres pays nordiques, tous les Islandais sont couverts par le régime public d'assurance maladie et les services de santé sont pour l'essentiel financés par l'État. Les soins hospitaliers sont gratuits, même si les patients acquittent un ticket modérateur limité pour les soins ambulatoires, la plupart des soins dentaires et certains produits pharmaceutiques. Il existe pourtant des différences. En Islande, les services de santé sont en majorité financés sur les recettes fiscales générales au niveau central. En outre, comparé à ceux des autres pays nordiques, le système de soins de santé est beaucoup plus centralisé. A l'inverse d'autres services publics en effet (notamment l'éducation), le secteur de la santé s'est de plus en plus centralisé en Islande au cours des dernières décennies, l'État prenant en charge les centres médicaux et les hôpitaux auparavant gérés par les autorités locales mais aussi par des prestataires privés. Il en est résulté une augmentation des effectifs de personnel de santé employés par l'État, bien que, dans le même temps, certains des services aient été sous-traités (Halldorsson, 2003).

Le financement et la prestation des services au sein du système centralisé sont dans une certaine mesure séparés. Selon le ministère de la Santé, un quart environ des services de santé financés par l'État sont fournis par des entreprises privées et des ONG. Toutefois, la majorité des personnels de santé est employée par l'État. Les centres médicaux publics de l'ensemble du pays, dont certains sont gérés conjointement avec des hôpitaux municipaux, assurent les soins de santé primaires, notamment les soins préventifs, et les soins à domicile. Seule la capitale, Reykjavik, abrite un ou deux centres privés de soins de santé primaires et quelques généralistes libéraux sous contrat avec l'Institut national de la sécurité sociale. Les soins spécialisés hors milieu hospitalier sont essentiellement dispensés par des spécialistes libéraux sous contrat sur une base de paiement à l'acte. Cependant, les hôpitaux publics assurent également des soins spécialisés. Il n'est pas nécessaire de passer par un médecin référent pour consulter un spécialiste. Même si nombre des centres de long séjour et de maisons de retraite sont gérés en tant

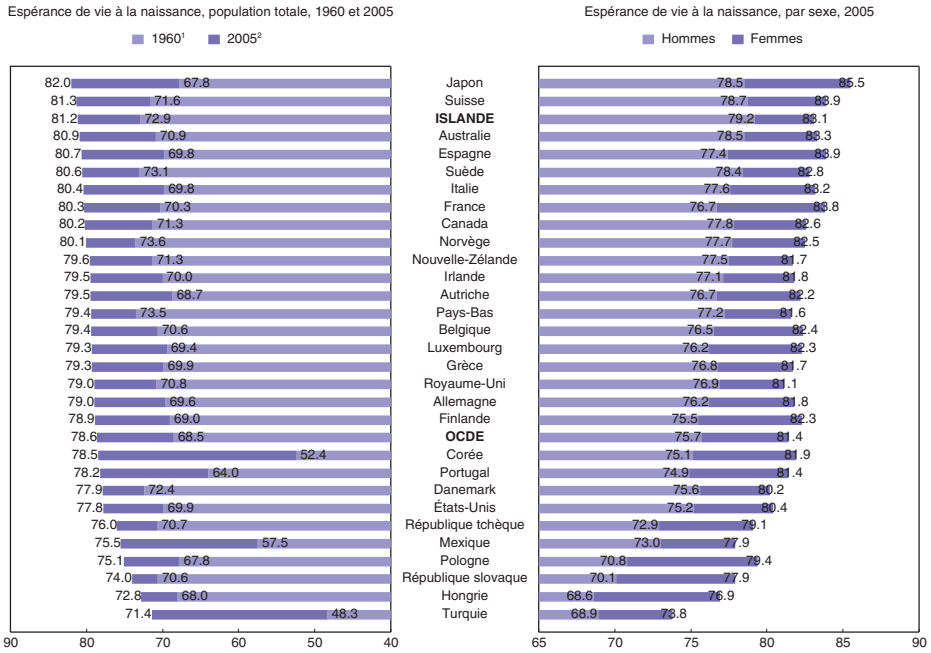
ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

qu'établissements indépendants par les communes ou par des organismes bénévoles, ils sont financés en majeure partie par le pouvoir central (par l'intermédiaire du régime d'assurance maladie ou d'assurance vieillesse).

Les résultats en termes de comparaison internationale

L'Islande affiche un bilan enviable en matière de santé au regard des indicateurs classiques (tels que l'espérance de vie, le nombre d'années sans incapacité, l'auto-évaluation de l'état de santé et la qualité de vie). L'espérance de vie à la naissance y est l'une des plus élevées au monde (graphique 4.1) : pour les hommes, elle est la plus élevée, et pour les femmes, qui détenaient également la première place il y a quelque temps, elle est très proche du maximum. L'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes est, d'une manière générale, bien moindre qu'ailleurs, ce qui traduit probablement en partie l'atténuation ou la disparition des différences entre les sexes dans de nombreux domaines (par exemple, le taux d'activité ou le tabagisme, et donc l'incidence du cancer du poumon, voir plus loin). Le niveau élevé de l'espérance de vie s'explique par le taux global de mortalité dû au cancer le plus bas de l'OCDE et par un taux de mortalité par accident vasculaire cérébral et maladie cardiaque inférieur à la moyenne. Les taux de mortalité infantile et périnatale sont également les plus faibles et la mortalité maternelle est quasiment inexistante. Quatre-vingts pour cent des Islandais adultes se déclarent en bonne santé, soit environ 10 points de pourcentage de plus qu'en moyenne dans l'OCDE. On estime que les Islandais seront en bonne santé pendant environ 90 % de leur existence (Organisation mondiale de la santé, 2006). L'espérance de vie corrigée de l'état de santé, qui déduit les années estimées de maladie et d'invalidité, se situerait au quatrième rang parmi

Graphique 4.1. **Espérance de vie à la naissance**

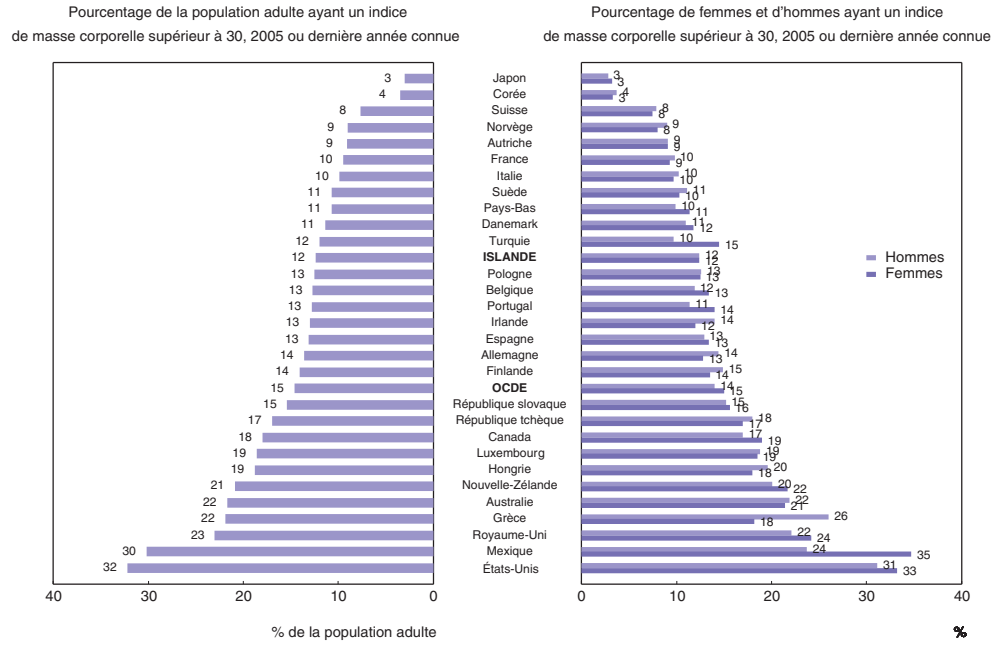


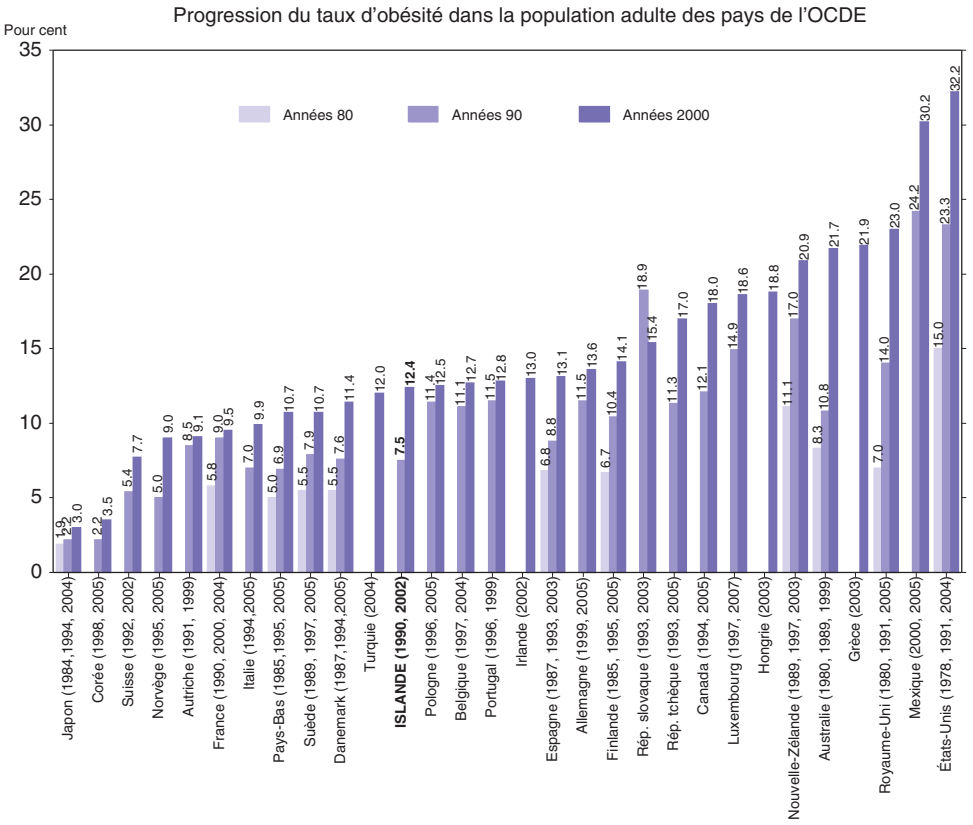
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276680063446

1. 1961 pour le Canada et l'Italie.
2. 2004 pour la Belgique, le Canada et les États-Unis.

Source : Eco-Santé OCDE 2007.

Graphique 4.2. **Obésité**





StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276708521362

Source : Eco-Santé OCDE 2007.

les pays de l'OCDE. Pourtant, comme dans de nombreux autres pays, le nombre de personnes souffrant d'un handicap est préoccupant en Islande : il a augmenté de moitié depuis une dizaine d'années, 5 % des hommes et 8 % des femmes de 16 à 66 ans touchant une pension d'invalidité en 2006. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à souffrir d'un handicap, sauf chez les plus jeunes. Les troubles mentaux et comportementaux sont les causes les plus courantes d'invalidité.

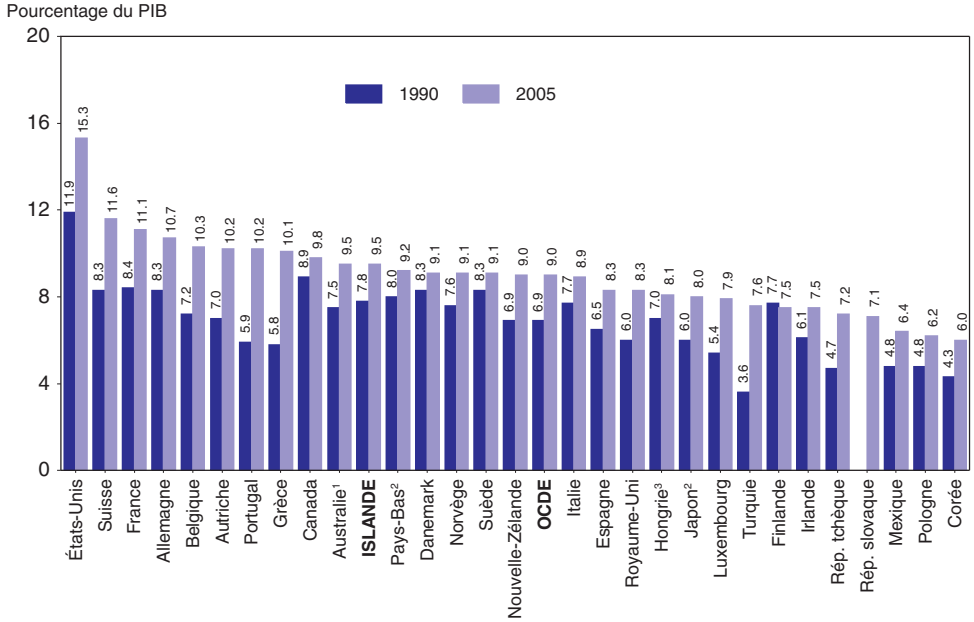
Les éléments liés au mode de vie ont globalement évolué de manière favorable pour la santé. La valeur nutritionnelle des produits alimentaires en Islande s'est nettement améliorée et se rapproche des objectifs officiels. La consommation quotidienne de matière grasse a diminué, tandis que celle de fruits et de légumes a largement augmenté. On observe malgré tout un gradient social manifeste : les habitants ayant un niveau d'études et de revenus plus élevé ont un régime alimentaire plus sain. Du côté négatif, la consommation de poisson a largement diminué dans le pays, pour se rapprocher de la moyenne internationale. En outre, les Islandais détiennent le record mondial peu enviable de consommation de sucre par habitant. Aussi le problème de l'obésité est-il de plus en plus préoccupant, notamment chez les enfants, bien qu'il reste nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.2). L'Islande étant l'un des pays les plus sévères en matière de tabagisme, le nombre de fumeurs réguliers a notablement reculé; toutefois, bien que le pourcentage de fumeurs soit faible au regard des autres pays, l'Islande est l'un des rares pays où il n'y ait pratiquement pas d'écart dans ce domaine entre les hommes et les femmes. La situation en matière d'alcool, qui était très préoccupante à cause de l'habitude prise de consommer occasionnellement de grandes quantités d'alcool fort, a radicalement changé. Bien qu'elle ait tendance à augmenter, la consommation d'alcool de l'ensemble de la population islandaise est l'une des plus faibles de l'OCDE.

Les facteurs socio-économiques ont une incidence sur le mode de vie comme sur les résultats dans le domaine de la santé. La centralisation du système médical islandais est en partie motivée par un souci d'égalité et par la volonté de limiter les inégalités en matière de santé liées au revenu. Le revenu a manifestement une influence sur la santé en Islande, mais moins que dans d'autres pays (Asgeirsdottir, 2007). Fait intéressant, on ne retrouve pas cette corrélation pour les niveaux de revenu supérieurs, peut-être parce que certains effets négatifs interviennent pour les revenus très élevés. Il existe néanmoins des éléments autres que les structures politiques et sociales qui pourraient atténuer les variations liées au revenu dans le domaine de la santé, par rapport à d'autres pays. Ainsi, la population islandaise est très homogène et relativement jeune (les inégalités au regard de la santé se creusent généralement avec l'âge).

Les coûts et le financement

Les dépenses de santé de l'Islande en pourcentage du PIB sont comparables à celles des autres pays scandinaves (graphique 4.3). Depuis la seconde moitié des années 80, elles dépassent la moyenne de l'OCDE. Après avoir franchi le seuil des 10 % en 2002-2003, le ratio dépenses/PIB est redescendu (à 9 ¼ pour cent en 2006, selon des estimations nationales), d'où une diminution de l'écart positif avec la moyenne de l'OCDE, qui a continué à monter (pour atteindre 9 % en 2005). S'agissant des dépenses de santé par habitant (mesurées en fonction du PIB par habitant à parité de pouvoir d'achat), l'Islande se plaçait au sixième rang des pays de l'OCDE en 2005 (graphique 4.4). Les dépenses par habitant étaient 25 % plus élevées qu'en moyenne dans l'OCDE. Étant donné le pourcentage relativement faible des dépenses de santé privées en Islande (autour de 17 %), les dépenses publiques de santé

Graphique 4.3. **Dépenses de santé totales en pourcentage du PIB**

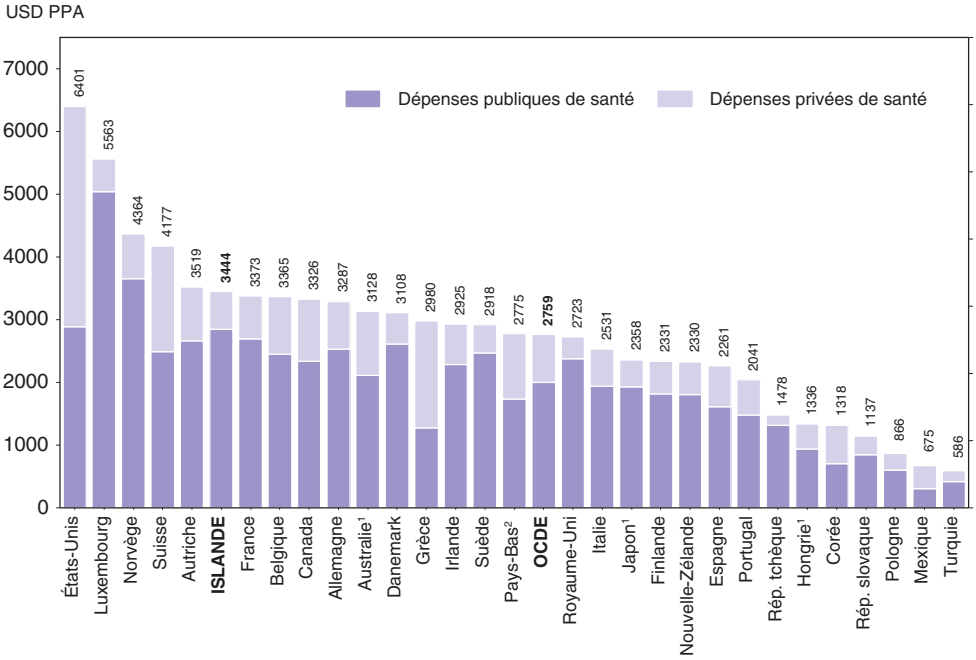


StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276725775848

1. Les pays sont classés de gauche à droite, des dépenses de santé (en pourcentage du PIB) les plus élevées aux plus faibles en 2005.
2. 1990/91 et 2004/05.
3. 2004.

Source : Eco-santé OCDE 2007.

Graphique 4.4. **Dépenses de santé par habitant, publiques et privées, 2005**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276734007472

1. 2004.
2. 2002.

Source : Eco-santé OCDE 2007.

par habitant arrivaient au quatrième rang de la zone OCDE en 2005 (derrière celles du Luxembourg, de la Norvège et des États-Unis). Le classement de l'Islande pour les dépenses de santé par habitant correspond globalement à celui du PIB par habitant. Toutefois, si l'on constate généralement que les pays bénéficiant de niveaux de vie plus élevés dépensent davantage pour la santé, la relation est moins étroite avec la hausse du PIB par habitant lorsque d'autres facteurs (tels que les infrastructures et le cadre institutionnel, ainsi que les modes de vie et le comportement des patients) gagnent en importance (OCDE, 2005b).

Il n'est pas certain que le ralentissement récent de la hausse des dépenses de santé (qui auraient augmenté de 1 ½ pour cent par an en termes réels entre 2003 et 2006) va se poursuivre. Les dépenses de santé en Islande ont toujours été très volatiles, leur hausse annuelle réelle fluctuant largement autour d'un taux tendanciel de 5 % environ depuis les années 80. Après une progression modérée pendant la période d'assainissement budgétaire de la fin des années 80 et du début des années 90, les dépenses ont explosé. Plus récemment, l'envolée puis la décélération des dépenses peuvent dans une large mesure être attribuées à l'évolution du secteur hospitalier, lequel, avec 70 % environ (y compris les soins infirmiers), représente une proportion particulièrement élevée des dépenses de santé publiques (tableau 4.1). Cela s'explique par un recours excessif au placement en institution des personnes âgées (voir ci-après). Alors que les dépenses au titre des soins curatifs et de la réadaptation en milieu hospitalier ont diminué, leur recul a été plus que compensé par l'augmentation des dépenses au titre des centres de long séjour.

Tableau 4.1. **Dépenses publiques globales dans le domaine de la santé**

En pourcentage du PIB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Produits et équipements médicaux	0.78	0.86	0.81	0.75	0.81	0.87	0.85	0.74	0.73
Consultations externes	1.15	1.25	1.35	1.36	1.42	1.52	1.51	1.34	1.42
Services hospitaliers	5.01	5.54	5.29	5.23	5.79	5.82	5.65	5.47	5.35
Services de santé publics	0.04	0.05	0.05	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04
Autres	0.17	0.20	0.20	0.18	0.25	0.25	0.20	0.21	0.18
TOTAL	7.16	7.91	7.70	7.56	8.32	8.52	8.25	7.91	7.72
Pour mémoire :									
Dépenses nationales de santé	8.78	9.49	9.36	9.21	10.02	10.28	9.98	9.54	9.24
Dépenses publiques de santé à prix constants[1] (1998=100)	100.0	109.5	110.6	113.3	120.6	122.4	125.7	126.6	129.5

1. Chiffres corrigés de l'indice implicite des prix à la consommation des administrations publiques.
Source : Hagstofa Íslands.

Les hôpitaux et les centres de long séjour

Un tiers environ des dépenses publiques de santé sont dévolues à l'Hôpital universitaire public de Landspitali à Reykjavik. Ce grand établissement a été créé en 1999/2000 par le regroupement de l'hôpital public de la capitale et de l'hôpital municipal, qui avait lui-même absorbé le seul hôpital privé existant en 1996. Cette initiative a eu pour objectif d'améliorer le rapport coût-efficacité grâce à des économies d'échelle et à la réduction des doubles emplois, tout en améliorant la qualité des prestations. De nombreux acteurs ont estimé qu'il fallait mettre à profit cette occasion pour renforcer les spécialités médicales et pour promouvoir le rôle de l'institution en tant qu'hôpital universitaire. Cependant, cette fusion, toujours très controversée, a aussi été critiquée au motif qu'elle créait un nouvel établissement difficile à diriger et qu'elle limitait singulièrement la concurrence (les

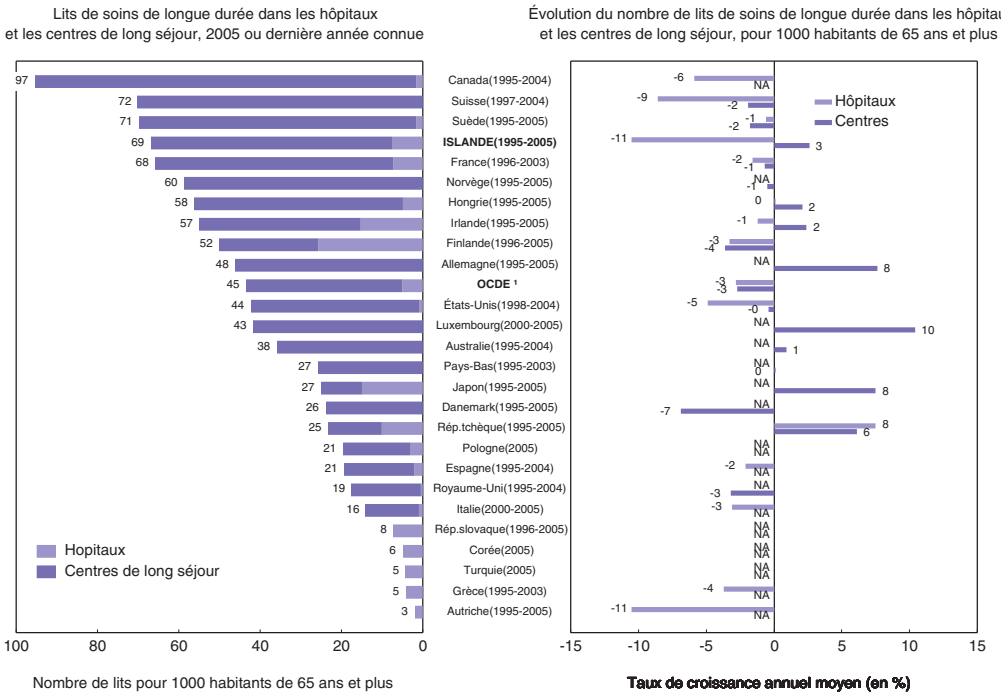
dépenses de tous les autres hôpitaux réunis ne représentent qu'environ la moitié de celles du nouvel hôpital, même si cela correspond globalement à la zone qu'il dessert, compte tenu du fait que, comme on le verra plus loin, nombre de ses activités s'étendent à l'ensemble du pays). Les premiers résultats de la fusion ont été, il est vrai, alarmants (Cour nationale des comptes, 2003; Sigurgeirsdottir, 2006). Entre 1999 et 2002, les dépenses de l'hôpital ont augmenté de 37 %, dépassant l'inflation de 20 %, et le déficit global des établissements regroupés a plus que quadruplé. La Cour des comptes a estimé que les frais administratifs et les effectifs étaient sensiblement supérieurs à ceux des autres pays et en a conclu que la fusion n'avait pas été « suffisamment bien planifiée ». A la lumière du rapport de la Cour des comptes, la direction du Landspitali a annoncé une réduction des effectifs début 2004 et il semblerait que la fusion ait enfin permis de générer des économies d'échelle (Cour des comptes, 2005). Des gains de productivité ont manifestement été réalisés, et la qualité reste très satisfaisante par comparaison avec les autres pays. Depuis 2003, les dépenses de l'hôpital ont moins augmenté que celles des autres établissements, même si elles dépassent toujours les budgets alloués. Du côté positif, malgré les mesures prises récemment, les listes d'attente sont toujours beaucoup moins longues qu'avant la fusion. Il convient également de souligner que les plus petits hôpitaux du pays ont complètement cessé de pratiquer des actes chirurgicaux et que, par exemple, la plupart des accouchements ont désormais lieu à Reykjavik. Le nombre des actes effectués à Landspitali a ainsi augmenté beaucoup plus vite que la population dans la région de la capitale.

La forte augmentation des dépenses de santé au début de la décennie ne résulte pas uniquement de la fusion des hôpitaux de la capitale. Il ressort d'un rapport officiel (Cour des comptes, 2004a) qu'au cours de cette période, les coûts salariaux dans les hôpitaux ruraux et les centres de soins primaires ont progressé presque deux fois plus vite que l'indice des salaires au plan national. Les auteurs du rapport présentent trois raisons à cela : des hausses de salaire des personnels de santé négociées à l'échelon national, une dérive importante des salaires après que la responsabilité des ressources humaines a été confiée à la direction de chaque établissement et, ajouté à cela, une forte augmentation des effectifs. Toutefois, les coûts des autres hôpitaux ont nettement moins augmenté que ceux de la capitale au début des années 2000, ce qui laisse à penser que des problèmes liés à la fusion des hôpitaux de Reykjavik ont accentué les pressions salariales.

Les centres de long séjour représentent une part importante et croissante de l'ensemble des dépenses hospitalières (30 % environ, contre à peu près 20 % il y a dix ans). Dans la mesure où les hôpitaux généraux ont réduit le nombre de lits de soins de longue durée pour freiner les coûts, les autorités ont fortement encouragé le développement des centres de long séjour. De ce fait, la capacité globale des soins de longue durée s'est renforcée et les dépenses consacrées aux centres de long séjour atteignent près de 20 % des dépenses publiques de santé. Seuls quelques pays de l'OCDE consacrent plus de fonds aux soins de longue durée. Ce résultat peut paraître surprenant compte tenu de la situation démographique favorable du pays : malgré une espérance de vie élevée, la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus est comparable à celle de l'Irlande et seuls les chiffres de la Turquie sont nettement inférieurs. Toutefois, pour ce groupe d'âge, le nombre de lits de soins de longue durée par habitant arrive au quatrième rang parmi les pays de l'OCDE (graphique 4.5). Dans les hôpitaux, leur nombre est redescendu quasiment au niveau moyen de l'OCDE, mais le nombre de lits des centres de long séjour par rapport à la population âgée est plus d'une fois et demie supérieur à la moyenne dans l'OCDE. Cela

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Graphique 4.5. **Lits de soins de longue durée**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276743880144

1. La moyenne de l'OCDE exclut tous les pays qui n'ont pas transmis de données complètes.

Source : Eco-Santé OCDE 2007.

tient à un recours insuffisant aux soins à domicile et au manque de solutions intermédiaires (telles que des appartements pour les personnes âgées à proximité des centres de long séjour). Si le taux d'activité élevé des femmes en Islande peut jouer un rôle, les pays ayant des taux d'activité analogues ont en réalité des systèmes très différents en matière de soins de longue durée en hébergement collectif. En principe, il est désormais obligatoire d'établir une évaluation préalable à l'admission en centre de long séjour, ce qui semble avoir contribué à un certain recul de la durée moyenne du séjour, mais le fait qu'il n'y ait généralement pas de liste d'attente en dehors de Reykjavik témoigne d'une surcapacité.

Les produits pharmaceutiques

Les dépenses au titre des produits pharmaceutiques sont demeurées relativement stables par rapport au PIB. Elles représentent une part non négligeable des dépenses de santé privées : à ½ pour cent environ du PIB, près de la moitié des dépenses pharmaceutiques sont privées (paiements directs). En valeur réelle, la progression des dépenses consacrées aux médicaments n'a pas été exceptionnelle et a ralenti récemment, comme l'ensemble des dépenses de santé. Le principal problème tient au prix élevé des produits pharmaceutiques car, en dépit d'une utilisation relativement faible de médicaments sur ordonnance chez les jeunes, les dépenses pharmaceutiques par habitant sont bien plus élevées que dans les autres pays nordiques et qu'en moyenne dans l'OCDE. D'après un rapport officiel (Cour des comptes, 2004b), en 2003, les Islandais ont dépensé en moyenne 46 % de plus pour leurs médicaments que les Danois et les Norvégiens (alors que pour l'établissement des prix de gros, les autorités islandaises s'appuient généralement

sur les prix pratiqués dans les autres pays nordiques). Deux causes principales à cet écart sont mises en avant dans le rapport. Premièrement, les Islandais utilisent des médicaments génériques plus chers que les Danois et les Norvégiens, qui ont nettement augmenté leur consommation de médicaments génériques peu coûteux ces dernières années. Deuxièmement, les frais de vente et de distribution sont plus élevés en Islande en raison, notamment, de la petite taille du marché, d'un taux de rotation limité de nombreux médicaments, du coût des obligations d'étiquetage dans la langue nationale et du nombre relativement élevé de pharmacies. Bien que le marché des produits pharmaceutiques ait été libéralisé dans les années 90, la concurrence est limitée car le marché est dominé par un petit nombre d'entreprises (au niveau du commerce de gros comme de la vente au détail). Ce rapport présente plusieurs recommandations détaillées, mais seules quelques-unes d'entre elles ont été mises en œuvre (encadré 4.1). En particulier, on ne s'est guère préoccupé de renforcer les incitations en faveur de l'offre de médicaments moins chers (par exemple, en modifiant le mécanisme de partage des coûts ou en instaurant un système d'appel d'offres pour les marchés publics de médicaments).

D'après une étude de suivi récente menée par la Cour des comptes, il semble que les autorités n'aient pas mis toutes les chances de leur côté pour réduire les coûts des produits pharmaceutiques depuis 2004. Du côté positif, les négociations engagées avec les fabricants et les importateurs de produits pharmaceutiques ont permis de convaincre ceux-ci de réduire les prix de la plupart des médicaments de marque et de certains génériques. De ce fait, les prix de gros des produits pharmaceutiques d'origine sont désormais plus proches de ceux des autres pays nordiques. En revanche, la commercialisation de génériques peu coûteux n'a guère progressé, pas plus que la diminution des marges de détail des pharmacies. Les prix de gros des génériques sont toujours supérieurs à ceux pratiqués dans les autres pays nordiques et les prix de détail des médicaments dépassent généralement ceux de l'étranger en raison du taux de marque élevé des pharmacies. L'une des raisons en est que les pharmacies proposent souvent des remises à leurs clients sur l'achat de médicaments de marque, et cela au détriment des génériques peu onéreux.

Les perspectives à long terme

Bien que les dépenses de santé aient ralenti récemment, il y a lieu de penser qu'elles exerceront de fortes pressions sur les budgets publics à plus long terme. Les progrès des techniques et des traitements médicaux, qui vont probablement se poursuivre, ont un coût économique. Le progrès technique peut permettre de réduire les coûts, mais il s'accompagne également en général d'une demande plus forte due à la plus grande diversité et à la meilleure qualité des produits et des services. En outre, le facteur démographique, qui jusqu'à présent a eu un effet négligeable sur la progression des dépenses de santé en Islande, va devenir moins favorable. Les dépenses de santé sont élevées pour les enfants comme pour les personnes âgées. En l'espace d'une cinquantaine d'années, les conséquences de la baisse du nombre d'enfants dans la population ont quasiment neutralisé les avantages apportés par la hausse modérée du nombre de personnes âgées. Au cours des cinquante prochaines années toutefois, la proportion des 65 ans et plus devrait doubler, comme dans l'ensemble de l'OCDE, même si son niveau initial est inférieur.

Dans ce contexte, les prévisions à long terme concernant les dépenses de santé en Islande sont peu encourageantes (Oliveira Martins et Maisonneuve, 2006). Elles laissent en

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Encadré 4.1. **Recommandations de la Cour des comptes concernant les produits pharmaceutiques**

Prix des médicaments et partage des coûts

- La part du coût des médicaments financée par l'État devrait être calculée par référence au prix minimum des médicaments génériques pratiqué dans les autres pays nordiques.
- Le remboursement des médicaments aux patients devrait être fonction des quantités achetées, avec un montant fixe par boîte (actuellement, les patients acquittent un montant forfaitaire plus un pourcentage de la somme restante jusqu'à un plafond donné).
- Le prix des médicaments dans les autres pays nordiques devrait faire l'objet d'un suivi attentif et, lorsqu'il évolue, le prix maximum autorisé devrait être ajusté en conséquence.
- Le taux de marge devrait être révisé afin de stimuler l'offre de médicaments moins chers.
- Les prix de détail des médicaments devraient être suivis et publiés régulièrement.
- Le marché de détail des médicaments devrait faire l'objet d'une évaluation, dont l'objet serait de mesurer son efficience et d'étudier la possibilité de réduire le nombre de pharmacies. (Recommandation mise en œuvre).
- La gestion publique des médicaments devrait être restructurée afin de réduire le nombre des organismes publics. (Recommandation mise en œuvre).

Marché et offre de médicaments

- Les autorités chargées de la santé devraient chercher des dérogations aux règles de l'UE (auxquelles l'Islande est soumise en sa qualité de membre de l'Espace économique européen), stipulant que des instructions en islandais doivent être apposées sur chaque boîte de médicaments.
- Un système d'appel d'offres devrait être mis en place pour tous les marchés publics de médicaments.

Utilisation des médicaments

- Les autorités publiques devraient fournir aux professionnels des informations de meilleure qualité et plus facilement accessibles concernant les médicaments. (Recommandation mise en œuvre).
- Les méthodes de collecte de statistiques sur les médicaments devraient être coordonnées et leur publication améliorée.
- Les hôpitaux et autres établissements de santé devraient être obligés d'utiliser des listes de médicaments. L'application de ces listes devrait être contrôlée, l'objet étant de veiller à ce que le médicament le moins cher soit systématiquement utilisé.
- Les recherches sur l'utilisation des médicaments devraient être renforcées. Il faudrait notamment parvenir à expliquer l'écart croissant entre l'Islande et les autres pays nordiques en ce qui concerne le recours aux médicaments utilisés dans le traitement des troubles neuronaux et psychiatriques. (Mis en œuvre).

effet penser qu'en l'absence de réforme, les dépenses publiques pourraient dépasser 15 % du PIB en 2050, atteignant ainsi le plus haut niveau de l'OCDE (tableau 4.2). Près de la moitié de la hausse de près de 5.5 points de pourcentage s'explique par le coût croissant des soins de longue durée. Certes, ces projections comportent de nombreuses incertitudes

Tableau 4.2. **Projections des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée**

En pourcentage du PIB

	Soins de santé			Soins de longue durée			Total		
	2005	2050		2005	2050		2005	2050	
		Pression des coûts	Maîtrise des dépenses		Pression des coûts	Maîtrise des dépenses		Pression des coûts	Maîtrise des dépenses
Australie	5.6	9.7	7.9	0.9	2.9	2.0	6.5	12.6	9.9
Autriche	3.8	7.6	5.7	1.3	3.3	2.5	5.1	10.9	8.2
Belgique	5.7	9.0	7.2	1.5	3.4	2.6	7.2	12.4	9.8
Canada	6.2	10.2	8.4	1.2	3.2	2.4	7.3	13.5	10.8
Rép. tchèque	7.0	11.2	9.4	0.4	2.0	1.3	7.4	13.2	10.7
Danemark	5.3	8.8	7.0	2.6	4.1	3.3	7.9	12.9	10.3
Finlande	3.4	7.0	5.2	2.9	5.2	4.2	6.2	12.2	9.3
France	7.0	10.6	8.7	1.1	2.8	2.0	8.1	13.4	10.8
Allemagne	7.8	11.4	9.6	1.0	2.9	2.2	8.8	14.3	11.8
Grèce	4.9	8.7	6.9	0.2	2.8	2.0	5.0	11.6	8.9
Hongrie	6.7	10.3	8.5	0.3	2.4	1.0	7.0	12.6	9.5
Islande	**6.8**	**10.7**	**8.9**	**2.9**	**4.4**	**3.4**	**9.6**	**15.2**	**12.3**
Irlande	5.9	10.0	8.2	0.7	4.6	3.2	6.7	14.5	11.3
Italie	6.0	9.7	7.9	0.6	3.5	2.8	6.6	13.2	10.7
Japon	6.0	10.3	8.5	0.9	3.1	2.4	6.9	13.4	10.9
Corée	3.0	7.8	6.0	0.3	4.1	3.1	3.3	11.9	9.1
Luxembourg	6.1	9.9	8.0	0.7	3.8	2.6	6.8	13.7	10.6
Mexique	3.0	7.5	5.7	0.1	4.2	3.0	3.1	11.7	8.7
Pays-Bas	5.1	8.9	7.0	1.7	3.7	2.9	6.8	12.5	9.9
Nouvelle-Zélande	6.0	10.1	8.3	0.5	2.4	1.7	6.4	12.6	10.0
Norvège	7.3	10.7	8.9	2.6	4.3	3.5	9.9	15.0	12.4
Pologne	4.4	8.5	6.7	0.5	3.7	1.8	4.9	12.2	8.5
Portugal	6.7	10.9	9.1	0.2	2.2	1.3	6.9	13.1	10.4
Rép. slovaque	5.1	9.7	7.9	0.3	2.6	1.5	5.4	12.3	9.4
Espagne	5.5	9.6	7.8	0.2	2.6	1.9	5.6	12.1	9.6
Suède	5.3	8.5	6.7	3.3	4.3	3.4	8.6	12.9	10.1
Suisse	6.2	9.6	7.8	1.2	2.6	1.9	7.4	12.3	9.7
Turquie	5.9	9.9	8.1	0.1	1.8	0.8	6.0	11.7	8.9
Royaume-Uni	6.1	9.7	7.9	1.1	3.0	2.1	7.2	12.7	10.0
États-Unis	6.3	9.7	7.9	0.9	2.7	1.8	7.2	12.4	9.7
Moyenne	*5.7*	*9.6*	*7.7*	*1.1*	*3.3*	*2.4*	*6.7*	*12.8*	*10.1*

Source : Oliveira Martins et Maisonneuve (2006)

et doivent être considérées comme indicatives. Il a également été souligné que les dépenses publiques de santé de l'année de référence (2005) ont été finalement moins élevées que ce que l'on avait estimé lorsque les projections ont été faites. Cependant, ainsi qu'il est suggéré plus haut, le ralentissement des dépenses au milieu de la décennie pourrait être une aberration ou pourrait être moindre après révision des données. Dans tous les cas, la hausse prévue des dépenses est suffisamment inquiétante, et à cet égard, les projections reposent sur des hypothèses plutôt optimistes. En premier lieu, on suppose que l'allongement de l'espérance de vie se traduit par un même nombre d'années supplémentaires en bonne santé (« vieillissement en bonne santé »). Si ce n'est pas le cas, les dépenses pourraient gagner encore un point de PIB. Ensuite, on part du principe que l'élasticité des dépenses de santé par rapport au revenu est égale à un. Une élasticité de 1.2, qui correspond davantage à l'évolution en Islande jusqu'à présent, entraînerait une augmentation des dépenses de plus de un point de PIB. Il n'est pas certain que tous les

coûts augmenteront, mais il semble prudent de pouvoir réagir sans retard face à ces pressions potentielles sur les coûts.

L'étude citée plus haut présente également un « scénario de maîtrise des coûts » visant à déterminer quelles politiques permettraient de maîtriser la croissance des dépenses générée par certains facteurs non démographiques, par exemple en veillant à ce que les avancées technologiques futures soient principalement utilisées dans un souci d'économie. D'après ce scénario, l'Islande pourrait réduire de moitié la hausse estimée du ratio dépenses publiques/PIB. C'est plus que ce que les pays de l'OCDE peuvent en moyenne espérer atteindre en faisant en sorte que, abstraction faite des effets du vieillissement, les dépenses publiques de santé évoluent globalement au même rythme que le revenu sur le très long terme. Parvenir à maîtriser les coûts de façon continue sur une aussi longue période serait sans précédent et l'objectif est très ambitieux. Il apparaît donc d'autant plus important d'améliorer le rapport coût-efficacité des soins de santé, ce qui semble faire défaut en Islande, afin de mieux se préparer aux pressions à long terme inéluctables causées par le vieillissement de la population.

L'efficience des dépenses

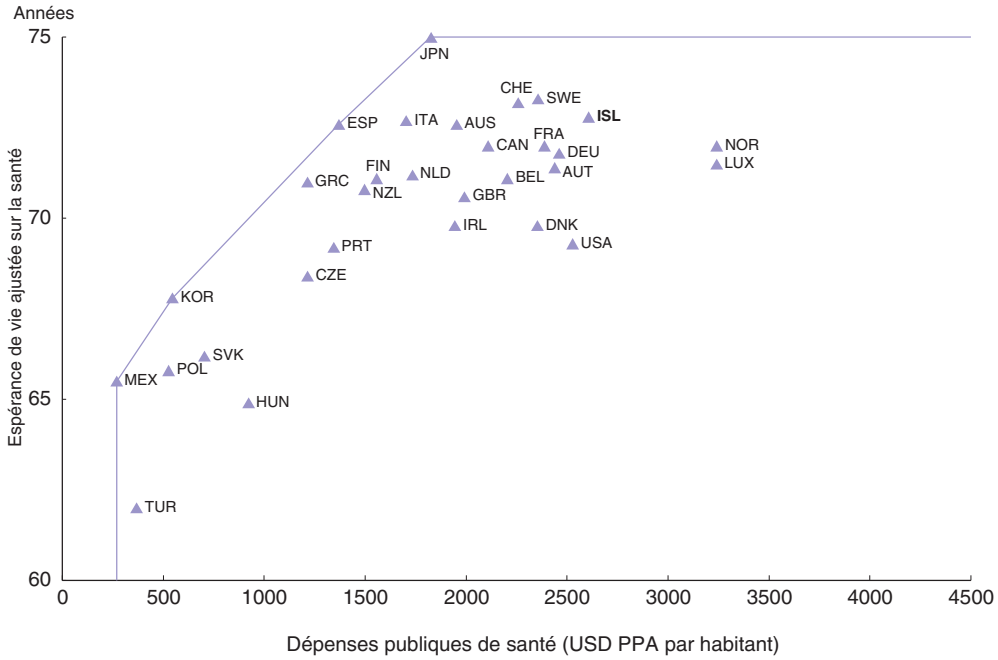
L'analyse de l'efficience a pour objet d'évaluer si et dans quelle mesure les dépenses sont plus élevées que nécessaire pour parvenir aux résultats constatés dans le domaine de la santé. Toutefois, ces résultats sont difficiles à mesurer et les classements internationaux peuvent varier largement d'un indicateur à l'autre (Häkinnen et Joumard, 2007). Par exemple, l'Islande enregistre des résultats encore meilleurs en termes de mortalité infantile et maternelle que sur le plan de l'espérance de vie. De plus, comme on l'a déjà vu, l'état de santé de la population dépend largement de facteurs environnementaux (notamment des modes de vie). Néanmoins, des indices partiels laissent à penser qu'il est tout à fait possible d'améliorer l'efficience des dépenses en Islande.

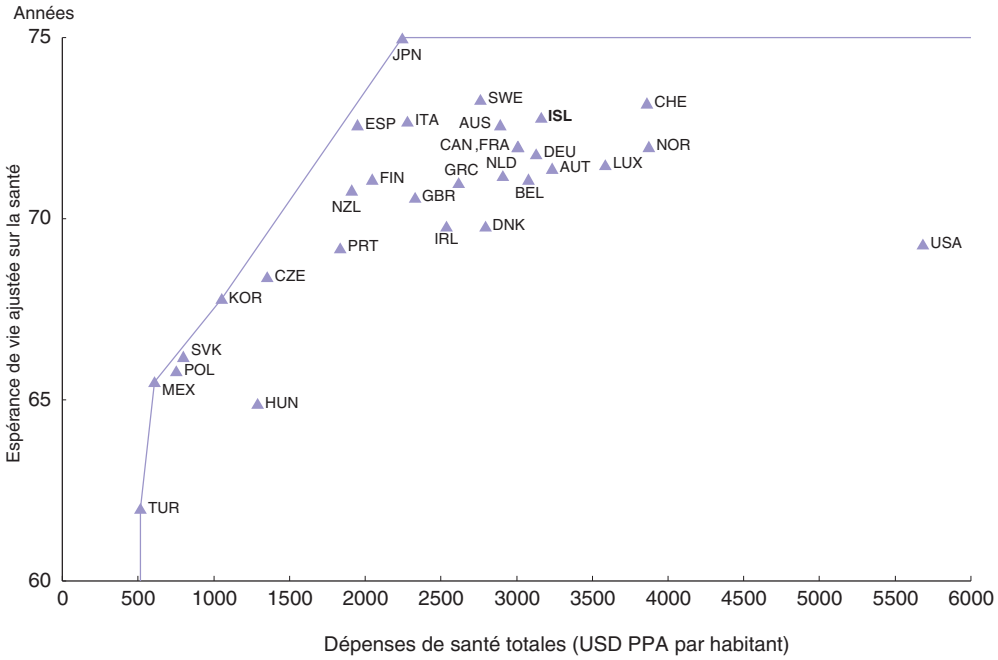
On utilise souvent l'analyse par enveloppement des données pour juger de l'efficience des dépenses publiques. Les pays qui offrent la meilleure combinaison d'intrants et de produits déterminent la « frontière d'efficience » correspondant à la meilleure pratique. Les pays qui ne se situent pas sur cette frontière sont classés selon leur position relative par rapport à celle-ci, distance qui représente une mesure de l'efficience relative. Ainsi, plusieurs pays enregistrent une espérance de vie corrigée de l'état de santé analogue à celle de l'Islande pour un niveau inférieur de dépenses publiques de santé par habitant (graphique 4.6). Les premières estimations fondées sur cette méthode (OCDE, 2007b) donnent à penser que l'Islande pourrait réduire ses dépenses d'un tiers sans nuire aux résultats. Cependant, les conclusions préliminaires d'autres travaux, qui tiennent compte d'un large éventail de déterminants de la santé, semblent tendre vers des économies potentielles plus limitées dans le secteur des soins de santé, plus proches d'estimations précédentes pour l'ensemble du secteur public (Afonso *et al.*, 2005). Ces études indiquent par ailleurs que, sans doute à cause d'économies d'échelle en recul, chaque gain en matière de santé sera sans doute très coûteux.

Des estimations similaires de l'efficience technique donnent à penser que les résultats observés en matière de santé pourraient être atteints avec des effectifs beaucoup moins nombreux. La faible densité de peuplement des zones rurales pourrait nécessiter un peu plus de personnels de santé; néanmoins, et malgré des plaintes récurrentes à propos du manque d'infirmières, leur nombre par rapport à la population dépasse d'environ deux

Graphique 4.6. **Frontière dépenses/résultats**

Espérance de vie ajustée sur la santé, 2003



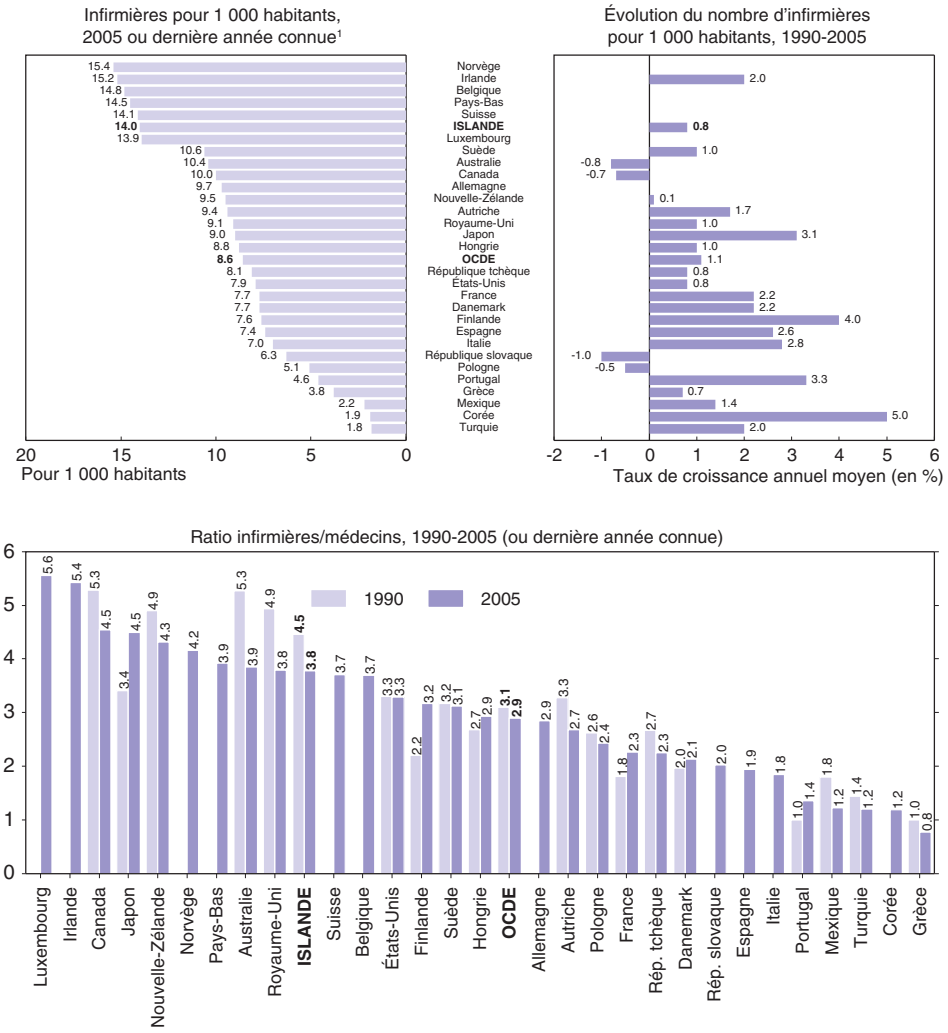


StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276753308568

Source : Eco-Santé OCDE 2007.

tiers la moyenne de l'OCDE (graphique 4.7). Cela est d'autant plus surprenant que la population islandaise est relativement jeune, mais tient sans doute en partie au caractère plus répandu de l'emploi à temps partiel que ce n'est généralement le cas à l'étranger, ainsi

Graphique 4.7. **Personnel infirmier**



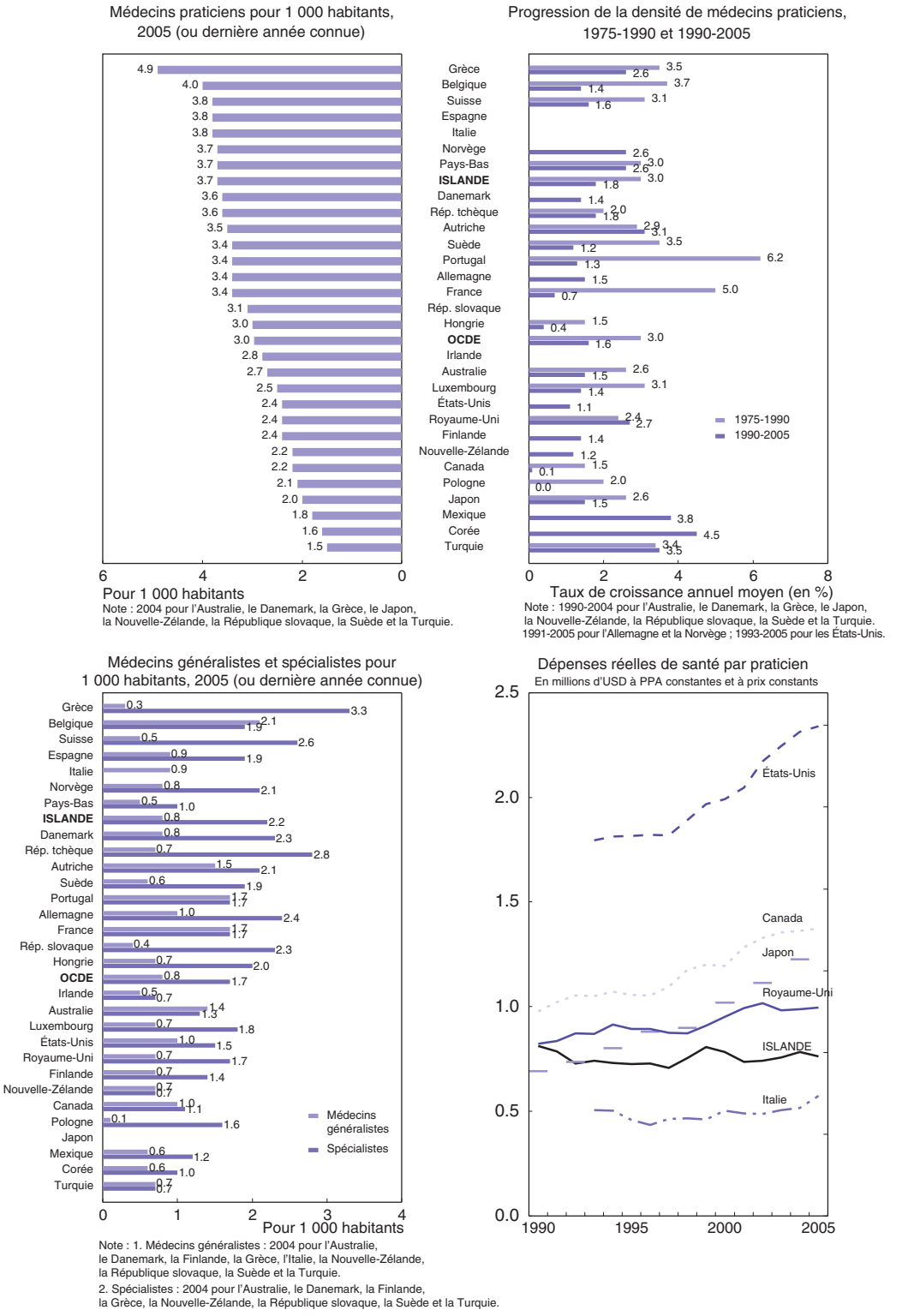
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276755543105

1. 2004 pour l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque, la Suède, la Suisse et la Turquie. 2002 pour les États-Unis.
2. 1990-2004 pour l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Turquie. 1990-2002 pour les États-Unis. 1993-2005 pour l'Italie. 1994-2005 pour la Corée. 1994-2004 pour la République slovaque. 1995-2005 pour l'Espagne.

Source : Eco-Santé OCDE 2007.

qu'au fait que le personnel infirmier n'est pas toujours recensé comme tel dans certains autres pays. Si le ratio infirmières/médecins en Islande a quelque peu reculé comme dans la majorité des pays de l'OCDE, il reste élevé par rapport aux autres pays. La progression du nombre de médecins par rapport à la population s'est ralentie mais elle est restée globalement plus rapide qu'ailleurs, de sorte que l'augmentation de la densité de médecins a dépassé la moyenne de l'OCDE (graphique 4.8). Si la densité de généralistes n'est pas inhabituelle, celle des spécialistes est en revanche élevée. Ce pourrait être problématique dans la mesure où les médecins, notamment lorsqu'ils sont rémunérés à l'acte, peuvent stimuler la demande de soins médicaux. Toutefois, les dépenses réelles de santé par médecin sont demeurées relativement stables. Quoi qu'il en soit, il ne semble pas qu'il y ait un rapport tangible entre la densité de médecins et les résultats dans le domaine de la

Graphique 4.8. **Médecins**



Note : 2004 pour l'Australie, le Danemark, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque, la Suède et la Turquie.

Note : 1990-2004 pour l'Australie, le Danemark, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque, la Suède et la Turquie. 1991-2005 pour l'Allemagne et la Norvège ; 1993-2005 pour les États-Unis.

Note : 1. Médecins généralistes : 2004 pour l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque, la Suède et la Turquie.

2. Spécialistes : 2004 pour l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Grèce, la Nouvelle-Zélande, la République slovaque, la Suède et la Turquie.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/276757872478

Source : Eco-Santé OCDE 2007.

santé (OCDE, 2007b); au Japon par exemple, l'espérance de vie est la même qu'en Islande alors que la densité de médecins est presque moitié moindre.

Une analyse des résultats des hôpitaux menée dans certains pays de l'OCDE (Erlandsen, 2008) laisse supposer de très nombreuses possibilités de gains d'efficience. Cette étude compare les coûts unitaires de sept interventions en milieu hospitalier pour lesquelles les procédures cliniques sont relativement normalisées à l'échelon international. Les définitions spécifiques des interventions choisies se fondent sur le système des groupes homogènes de malades (GHM), pour lequel des données ont été recueillies en Islande, même si elles ne servent pas encore de critère pour le financement des hôpitaux. Les économies potentielles sont mesurées par référence aux coûts unitaires du pays le plus performant. Pour l'Islande, on estime que les économies pourraient être de plus d'un tiers en moyenne, ce qui est moins que dans de nombreux pays couverts par l'étude, mais bien plus que, par exemple, pour la Finlande, le Danemark ou le Royaume-Uni (tableau 4.3). Bien que les résultats de cette analyse aient été contestés, ils sont comparables à ceux d'une autre étude (Cour des comptes, 2005), selon laquelle le coût moyen par lit dans les principaux hôpitaux islandais est largement supérieur à celui des hôpitaux britanniques, en raison de salaires plus élevés et d'hospitalisations plus longues. Cela étant, abstraction faite des marges d'erreur considérables que comportent ces estimations, l'amélioration des résultats en termes de coûts peut avoir pour contrepartie une moindre qualité des services. L'Islande a par exemple les meilleurs taux de survie pour le cancer du sein et, plus généralement, des taux de mortalité à l'hôpital très faibles (OCDE 2007a), tandis que la qualité des services au Royaume-Uni, pays qui se place au deuxième rang en termes de coûts dans cette étude, est manifestement inférieure sur la plupart de ces aspects (à l'exception du taux de mortalité lié aux accidents vasculaires cérébraux). En revanche, le Danemark, qui arrive en tête des pays examinés pour ce qui est des coûts, bénéfice d'une qualité de service qui n'est pas loin d'égaler celle de l'Islande à de nombreux égards. Il semble donc que le lien entre les économies potentielles et la qualité soit assez ténu et que, s'il faut veiller à préserver le haut niveau de qualité des services, il soit tout à fait possible d'améliorer le rapport coût-efficacité du secteur hospitalier islandais.

Tableau 4.3. **Possibilités de réduction des coûts hospitaliers**[1]

En pourcentage, 2006

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

1. Comparaison internationale des performances des hôpitaux, sur la base des coûts unitaires pour sept GHM, les coûts unitaires les plus bas servant de référence.

Source : Erlandson (2008).

L'efficience des dépenses est liée à de multiples facteurs. Une analyse internationale fait apparaître qu'un certain nombre de facteurs relevant des pouvoirs publics jouent un

rôle important et méritent donc d'être pris en compte (Verhoeven *et al.*, 2007a). On observe une corrélation négative entre l'efficience du système et le nombre de consultations médicales et d'hospitalisations. Cela tient probablement au rapport entre le nombre de visites chez le médecin et à l'hôpital et la prescription de médicaments et d'examens médicaux. En effet, des dépenses pharmaceutiques plus élevées nuisent à l'efficience du système, dans la mesure où elles évincent d'autres dépenses, potentiellement plus efficientes. Enfin, les pays où les dépenses de santé prises en charge directement par les patients sont plus élevées semblent plus efficients, mais les inégalités risquent alors de se creuser et les consultations d'être différées.

Reste à savoir si la centralisation du système de santé islandais est propice à l'efficience des dépenses (ses conséquences potentielles sont résumées dans l'encadré 4.2). L'Islande se démarque aujourd'hui des autres pays nordiques sur ce point.

Encadré 4.2. **Centralisation et efficience**

En théorie, une gouvernance décentralisée des services de santé et des services sociaux financés sur fonds publics comporte des avantages et des inconvénients (Levaggi et Smith, 2005). La centralisation atténue les problèmes éventuels liés à la faculté contributive, au pouvoir de l'acheteur, aux déséconomies d'échelle, au manque de compétence, aux conflits d'intérêt et au manque de transparence au plan national. D'un autre côté, la décentralisation renforce la démocratie locale et la maîtrise des services de santé financés sur fonds publics, bien que cela puisse nuire à l'égalité de traitement en fonction des besoins à l'échelle nationale.

Financement. La centralisation évite les problèmes dus à la variabilité de la capacité contributive entre les communes et réduit les frais administratifs, mais la possibilité pour les collectivités locales de choisir les taux d'imposition pourrait encourager la discipline fiscale.

Utilisation des fonds. La centralisation se traduit en principe par un renforcement de la position de l'acheteur, des compétences plus vastes et moins de conflits d'intérêt entre les services fournis aux patients et l'emploi et l'activité au niveau local (en particulier chez les prestataires du service public). La décentralisation permet aux collectivités locales de définir leurs propres priorités, et les méthodes d'achat des services peuvent être source d'innovation au plan local.

Prestation des services. La centralisation permet de bénéficier d'économies d'échelle (du moins pour les soins hospitaliers) et d'une expertise en matière de gestion. Dans un système décentralisé, la production peut être adaptée à la demande en utilisant les connaissances locales et l'on peut adopter des méthodes de prestation novatrices au niveau local.

Collecte et exploitation des informations. La centralisation a des avantages évidents dans ce domaine : définitions et normes communes, collecte de données nationales, transparence et comparabilité à l'échelle nationale, diffusion plus facile de certaines innovations, bien que toutes les informations ne soient pas toujours nécessaires lorsque l'utilisation est uniquement locale.

Cependant, pour que les avantages de la centralisation l'emportent sur ses inconvénients, ils doivent se traduire dans les faits. Selon la Cour des comptes, il semble que même les autorités centrales du pays n'aient souvent pas les compétences nécessaires pour exploiter leur pouvoir d'acheteur et pour concevoir et suivre les contrats de service de manière appropriée. En outre, il reste beaucoup à faire du côté de la collecte et de l'exploitation des informations.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

Ainsi, la Finlande affiche le système le plus décentralisé (OCDE, 2005a) : le financement et la gouvernance de tous les principaux services médicaux et sociaux sont confiés aux communes. Néanmoins, la Finlande a réussi à maîtriser ses dépenses de santé mieux que la plupart des autres pays de l'OCDE (bien que de récents conflits du travail donnent à penser que la maîtrise des coûts devient plus difficile). Dans le même temps, l'état de santé de sa population, même s'il n'est pas aussi bon que celui des Islandais, se situe au dessus de la moyenne. Il est vrai cependant que des mesures ont été prises en Finlande pour éviter ou atténuer les effets négatifs éventuels de la décentralisation sur l'efficience (par exemple, coopération obligatoire dans la gestion des services, directives sur la prestation de certains services et très grande centralisation de la collecte et de l'exploitation des données). En outre, il semblerait qu'en Norvège, où les hôpitaux étaient moins efficients qu'en Finlande, le transfert de leur gestion du niveau infranational au niveau central a stimulé l'efficience technique, bien qu'il soit difficile de démêler les effets de ce transfert de ceux de la réforme parallèle du financement des hôpitaux (Magnussen *et al.*, 2007). D'autres pays scandinaves ont suivi la même voie (le Danemark a par exemple procédé à un regroupement systématique des régions hospitalières).

Les politiques publiques

Le Parlement a adopté un nouveau plan à long terme pour la santé en 2001 (ministère de la Santé, 2004). Les plans précédents n'avaient pas totalement répondu aux attentes, peut-être en raison du manque d'analyse comparative ou de mesure quantitative de l'état d'avancement au regard des objectifs pendant la période de mise en œuvre. Le nouveau plan met l'accent, entre autres, sur la prévention dans les domaines suivants : consommation de tabac, d'alcool et de drogues, accidents, cancers et maladies cardiovasculaires et mentales. Des objectifs quantitatifs, établis pour l'ensemble de ces domaines, doivent être atteints en 2010 et des rapports réguliers sont prévus. Les priorités s'appuient sur une analyse coûts/avantages qui a permis d'estimer les coûts d'ordre social et les gains attendus des mesures correctives. Le plan prévoit également des objectifs concernant les délais d'attente maximums pour les traitements, compte tenu des longues listes d'attente dans certaines spécialités. S'agissant du financement des services de santé, le plan stipule que la progression des dépenses de santé ne sera pas inférieure à la croissance du revenu national.

A peu près à la même époque, la centralisation des services de santé a été menée à bien, avec la suppression des conseils de santé régionaux et le transfert de leurs fonctions à la direction de la santé. Les comités directeurs locaux des centres médicaux et des hôpitaux, à l'exception de l'hôpital universitaire de Reykjavik (Landspitali), ont été supprimés et les directeurs exécutifs des établissements de santé ont acquis de nouveaux pouvoirs (par exemple, le recrutement des médecins et autres personnels). Les négociations relatives aux rémunérations des professionnels de la santé ont également été centralisées (jusqu'en 2001, plusieurs commissions publiques s'occupaient respectivement des consultations externes dans les hôpitaux, du prix et du volume des services proposés par les médecins spécialistes libéraux et des salaires des employés des hôpitaux). Une coordination renforcée et une meilleure définition des priorités devraient en principe permettre de freiner les dépenses et d'améliorer leur efficience. Toutefois, il faudra pour cela, entre autres, évaluer le rapport coût-efficacité d'autres formes de prestation, ce qui n'est toujours pas fait à l'heure actuelle. En outre, la forte opposition au changement manifestée par certains groupes d'intérêt limite l'impact des réformes

institutionnelles, et elle a fait obstacle jusqu'ici aux tentatives de rétablissement de la fonction de référent des médecins généralistes, abandonnée dans les années 80.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le regroupement des hôpitaux de Reykjavik a constitué une réforme majeure de la première partie de la décennie et a eu des conséquences profondes sur le secteur de la santé. Cette évolution se poursuit : en 2006, l'administration de tous les centres de soins primaires de la capitale a été unifiée. De plus, un registre des données relatives aux soins de santé primaires a été établi au sein de la direction de la santé. Toutes les données provenant des centres de soins primaires sont collectées électroniquement suivant des critères prédéfinis. D'autres initiatives du gouvernement précédent relevaient plutôt de l'organisation. Une nouvelle loi sur les services de santé est entrée en vigueur en septembre 2007, en remplacement de la loi de 1990. Elle clarifie l'organisation de base des services de santé publics et renforce le droit des autorités chargées de la santé de conclure des accords avec des tiers pour la prestation des services de santé. Parallèlement, une loi définissant les responsabilités du directeur de la santé est entrée en vigueur.

Le nouveau gouvernement, qui a pris ses fonctions en mai 2007, a annoncé un certain nombre de réformes dans le domaine de la santé (Cabinet du Premier ministre, 2007a). Une analyse des coûts des soins de santé serait finalement menée. Des mécanismes de financement hybrides seraient instaurés pour les établissements médicaux, auxquels les fonds seraient attribués en fonction du nombre de patients afin de mieux tenir compte des besoins et du volume de travail. Des structures de fonctionnement plus diversifiées pour la prestation des services de santé seraient possibles, notamment des appels d'offre et des contrats de service. L'accent serait mis sur un élargissement de l'offre, de manière à obtenir les meilleurs services possibles pour les fonds alloués. De plus, de nouvelles mesures visant à réduire le coût des médicaments et la part des dépenses pharmaceutiques prises en charge par l'État seraient envisagées. Plus récemment, dans son discours de politique générale, le Premier ministre a précisé les mesures qui seraient prises pour ouvrir le marché islandais des produits pharmaceutiques afin de stimuler la concurrence et donc d'accroître l'offre et de diminuer les prix des médicaments (Cabinet du Premier ministre, 2007b). Il a également annoncé une restructuration des systèmes de santé et de sécurité sociale à partir du début 2008, l'objectif étant de confier à l'État un rôle plus actif en tant qu'acheteur *vis-à-vis* des prestataires de services de santé. En particulier, l'administration des pensions de retraite et des prestations sociales, dont le ministère de la Santé était également chargé, sera transférée à un autre ministère. Ces initiatives constituent des étapes utiles, mais il devrait être possible à terme d'apporter au système des changements plus profonds propres à améliorer le bien-être de la population.

Conclusions

L'état de santé des Islandais est enviable. La qualité des services est également de premier ordre à de nombreux égards. Toutefois, ces résultats ont un prix élevé. Bien que l'Islande soit un pays riche et puisse se permettre de dépenser beaucoup pour la santé, les dépenses publiques par habitant dans le domaine de la santé dépassent la moyenne de l'OCDE d'à peu près 40 %, alors que le PIB par habitant n'est supérieur à la moyenne de l'OCDE que d'environ un quart. Il est vrai que ce large écart reflète le faible niveau des dépenses privées, mais certains indices permettent de penser que l'état de santé remarquable de la population islandaise pourrait être atteint avec des niveaux de dépenses moindres. Si la géographie et la répartition de la population du pays justifient

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE : ISLANDE – ISBN 978-92-64-04300-8 – © OCDE 2008

probablement des personnels de santé plus nombreux que la moyenne, les effectifs semblent néanmoins excessifs par rapport aux autres pays. La répartition des ressources allouées à la santé pourrait être améliorée, étant donné que la proportion de soins hospitaliers onéreux est plus élevée que dans les autres pays et que les placements en institution sont courants, alors que la population islandaise est jeune. Il est manifeste qu'il faut hiérarchiser les dépenses publiques de santé en se fondant sur une analyse coûts/avantages des différents types de services.

La centralisation du système de santé pourrait en principe être bénéfique pour un petit pays tel que l'Islande, mais elle comporte certains inconvénients. Les résultats dépendront dans une large mesure de la capacité des autorités centrales de mettre à profit la marge de manœuvre que leur offre la forte centralisation pour améliorer l'efficience, par exemple en tirant avantage de leur position d'acheteur principal pour réduire les coûts (à la fois en desserrant la pression sur les prix et en privilégiant des services moins onéreux). Si certains services sont sous-traités auprès du secteur privé (il est en effet tout à fait envisageable d'accroître la part du secteur privé dans la prestation des services), les autorités devront disposer des compétences et des ressources nécessaires pour élaborer des contrats de service appropriés et en contrôler les résultats. Pour éviter que le choix supplémentaire offert aux usagers ne stimule trop la demande de services, un système de partage des coûts devrait être mis en place ou réformer les dispositifs en vigueur s'ils n'incitent pas suffisamment à réaliser des économies. L'expérience des autres pays montre qu'une redevance payée par les usagers peut soulager les systèmes de financement public, même si des mesures d'accompagnement doivent être prises pour exempter les groupes vulnérables et pour éviter les effets néfastes sur les soins préventifs (OCDE, 2004). Abstraction faite de l'impact des paiements directs, la part des dépenses privées n'a pas d'incidence sur l'efficience du système de santé (Verhoeven *et al.* 2007b). Cela tient peut-être à des problèmes d'antisélection concernant l'assurance maladie privée et au fait que des les assurés sont incités à « surconsommer » des services de santé. En outre, des subventions sont souvent nécessaires pour encourager la souscription d'assurances. Il n'est donc pas certain que si l'on privilégiait davantage l'assurance privée, ce qui est théoriquement possible en Islande, les incidences sur les dépenses publiques seraient notables, même si les résultats des réformes conduites à l'étranger, aux Pays-Bas par exemple, méritent d'être suivis de près. D'un autre côté, il serait souhaitable d'accélérer la mise en œuvre du mécanisme de financement des hôpitaux, qui représentent une part importante des dépenses de santé en Islande, en fonction du volume d'activité. Au sein d'un cadre réglementaire solide, des systèmes de paiement fondés sur le volume d'activité peuvent encourager les prestataires à réduire les coûts au minimum sans nuire aux soins dispensés aux patients si les prix sont correctement fixés et s'il existe un contrôle adéquat de la qualité (Docteur et Oxley, 2003). Des recommandations dans ce sens sont présentées dans l'encadré 4.3.

Encadré 4.3. **Recommandations concernant le système de santé**

- Faciliter la prestation des services par le secteur privé, qui représente aujourd'hui un quart seulement des services de santé financés sur fonds publics, et ouvrir le secteur à la concurrence de manière à améliorer l'efficience.

Encadré 4.3. **Recommandations concernant le système de santé** *(suite)*

- S'agissant de la sous-traitance de services publics, veiller à ce que les accords comportent des obligations précises en termes de quantité et de qualité de service minimale et à ce que les autorités aient les compétences et l'expertise nécessaires pour établir ces contrats et surveiller la prestation des services.
- Envisager de recourir plus largement au ticket modérateur (ou du moins de l'instaurer dans les hôpitaux) de manière à empêcher que, combinée avec un mécanisme de partage des coûts inexistant ou très limité, la présence accrue du secteur privé dans la prestation des services n'entraîne une surconsommation. Cela allègerait également la pression sur les finances publiques.
- Renforcer le rôle « d'acheteur » de services de santé des pouvoirs publics, en fixant des plafonds sur les dépenses publiques, en accélérant l'analyse du rapport coût-efficacité des principaux services et en mettant en place des mécanismes de financement en fonction du volume d'activité qui récompensent la productivité.
- Envisager de rétablir la fonction de référent, en vertu de laquelle des généralistes ou des infirmières évaluent le besoin de traitement et orientent les patients vers le niveau se soins le plus approprié.
- Compte tenu de leurs responsabilités accrues, veiller à ce que les directeurs des établissements de soins, en particulier les plus petits, aient les compétences de gestion et l'information nécessaires pour maîtriser les dépenses de personnel et les autres coûts.
- Réduire encore le recours aux soins onéreux en milieu hospitalier, qui est élevé par rapport aux autres pays, en supprimant les lits d'hôpital excédentaires et en favorisant les soins à domicile plutôt que le placement en centres de soins de longue durée (ou des solutions intermédiaires).
- Faire diminuer le coût élevé des produits pharmaceutiques en encourageant la concurrence et l'usage de médicaments génériques. En particulier, un système d'appel d'offres devrait être instauré pour tous les marchés publics de médicaments et le mode de partage des coûts devrait être modifié de manière à stimuler l'offre et l'achat de médicaments moins onéreux.

Bibliographie

Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2005), « Public Sector Efficiency: An International Comparison », *Public Choice,* vol. 123, juin.

Asgeirsdottir, T. L. (2007), *Health and Income: The Case of Iceland,* Institut d'études économiques, Université d'Islande, Reykjavik.

Cabinet du Premier ministre (2007a), *Policy Statement 2007,* Reykjavik, 24 mai.

Cabinet du Premier ministre (2007b), *Prime Minister's Policy Address 2007,* Reykjavik, 2 octobre.

Cour des comptes (2003), *The Merger of the Reykjavik Hospitals: Performance Assessment*, Reykjavik, novembre.

Cour des comptes (2004a), *Staff Salary Trends in a Number of Health-Care Organisations 2000-2002,* Reykjavik, février.

Cour des comptes (2004b), *Pharmaceutical Costs: Use, Pricing and Supply of Drugs in Iceland,* Reykjavik, mars.

Cour des comptes (2005), *Landspitali University Hospital: Performance 1999-2004*, Reykjavik, décembre.

Docteur, E. et H. Oxley (2003), « Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience », *Documents de travail du Département des affaires économiques,* n° 374, OCDE, Paris.

Erlandsen, E. (2008), « Améliorer l'efficience des dépenses de santé : Quels enseignements peut-on tirer d'une sélection d'analyses partielles des performances des hôpitaux? », *Revue économique de l'OCDE,* n° 44, Paris.

Häkkinen, U. et I. Joumard (2007), « Cross-Country Analysis of Efficiency in OECD Health-Care Sectors: Options for Research », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE,* n° 554, OCDE, Paris.

Halldorsson, M. (2003), *Health-Care Systems in Transition: Iceland,* Copenhague, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, pour le compte de l'Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé.

Levaggi, R. et P.C. Smith (2005), « Decentralisation in Health Care: Lessons from Public Economics », in P.C. Smith, L. Ginelly et M. Sculpher (dir. pub.), *Health Policy and Economics: Opportunities and Challenges,* Open University Press.

Magnussen, J., T.P. Hagen et O. Kaarboe (2007), « Centralised or Decentralised A Case Study of the Norwegian Hospital Reform », *Social Science and Medicine.*

ministère de la Santé (2004), *The Icelandic National Health Plan to the Year 2010,* Reykjavik.

OCDE (1993), *Études économiques de l'OCDE : Islande*, Paris, mai.

OCDE (2004), *Vers des systèmes de santé plus performants,* Paris.

OCDE (2005a), *OECD Reviews of the Health System: Finland*, Paris.

OCDE (2005b), *Panorama de la santé 2005 – Les indicateurs de l'OCDE,* Paris, octobre.

OCDE (2007a), *Panorama de la santé 2007 – Les indicateurs de l'OCDE,* Paris, novembre.

OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Chili,* Paris, novembre.

Oliveira Martins, J. et C. de la Maisonneuve (2006), « Les déterminants des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée : une méthode de projection intégrée », *Revue économique de l'OCDE,* n° 42, Paris.

Organisation mondiale de la santé (2006), *Highlights on Health in Iceland 2005,* Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, Copenhague.

Sigurgeirsdottir, S. (2006), *Health Policy and Hospital Mergers: How the Impossible Became Possible,* University of Iceland Press, juillet.

Stefansson, G. (2007), *Healthy Private Business*, Confederation of Icelandic Employers, Reykjavik, juin.

Verhoeven, M., V. Gunnarsson et S. Lugaresi (2007a). « The Health Sector in the Slovak Republic: Efficiency and Reform », *IMF Working Paper,* WP/07/226, Washington DC, septembre.

Verhoeven, M. V. Gunnarson et S. Carcillo (2007b), « Éducation and Health in G7 Countries: Achieving Better Outcomes with Less Spending », *IMF Working Paper,* WP/07/263, Washington DC, novembre.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 03 2 P) ISBN 978-92-64-04300-8 – n° 56042 2008

Études économiques de l'OCDE

ISLANDE

THÈME SPÉCIAL : SYSTÈME DE SANTÉ

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2008
Corée, juin 2007
Danemark, février 2008
Espagne, janvier 2007
États-Unis, octobre 2008
Finlande, juin 2008
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, avril 2008
Islande, février 2008
Italie, juin 2007
Japon, avril 2008
Luxembourg, juin 2008
Mexique, septembre 2007
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, avril 2007
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/3
Février 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04300-8
10 2008 03 2 P

9 789264 043008