

2015/10

Une sortie de crise sans austérité : la leçon islandaise

par PASCAL DE GENDT

*Analyses &
Études*
Économie



Nos analyses et études, publiées dans le cadre de l'Education permanente, sont rédigées à partir de recherches menées par le Comité de rédaction de SIREAS sous la direction de Mauro Sbolgi, éditeur responsable. Les questions traitées sont choisies en fonction des thèmes qui intéressent notre public et développées avec professionnalisme tout en ayant le souci de rendre les textes accessibles à l'ensemble de notre public.

Ces publications s'articulent autour de cinq thèmes

QUESTIONS SOCIALES
DROITS DE L'HOMME
MIGRATIONS
POLITIQUE INTERNATIONALE
ÉCONOMIE

Toutes nos publications peuvent être consultées et téléchargées sur nos sites www.lesitinerrances.com et www.sireas.be, elles sont aussi disponibles en version papier sur simple demande à educationpermanente@sireas.be

Réagissez à cet article sur notre forum : http://www.lesitinerrances.com/site/index.php?option=com_kunena&view=home&defaultmenu=87&Itemid=54



**Service International de Recherche,
d'Éducation et d'Action Sociale asbl**
Secteur Éducation Permanente
Rue du Champ de Mars, 5 – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/274 15 50 – Fax : 02/274 15 58
educationpermanente@sireas.be
www.lesitinerrances.com – www.sireas.be

Avec le soutien
de la Fédération
Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



Quelques années avant la Grèce, un pays européen a également dû faire face à une crise si profonde que l'on évoquait à l'époque le spectre de la faillite de l'État. Depuis l'Islande s'est redressée économiquement et s'est même permise, en début d'année, de retirer sa demande d'adhésion à l'Union européenne jugeant qu'elle ne lui apporterait rien de plus. Ce redressement en un temps record s'est réalisé grâce à une thérapie de choc. Mais, contrairement au dogme institué par le FMI, la Banque Centrale Européenne et la Commission Européenne, il ne fut pas question de politique d'austérité. La manière dont l'île, ex-chouchou des milieux financiers internationaux, a chuté et les moyens utilisés pour se redresser sont donc intéressants à analyser pour tenter de savoir si l'exemple islandais est reproductible ou non ailleurs, notamment en Grèce, et pour tenter de déterminer les enseignements à en tirer.

ASCENSION ET CHUTE BRUTALE

L'Islande est une île peu peuplée, environ 320.000 habitants, située à la limite du cercle polaire. Sa seule ressource naturelle d'importance, la pêche, vient des mers qui l'entourent. Pourtant, en 2007, les habitants de ce caillou volcanique dans les mers froides jouissaient du niveau de vie le plus élevé au monde avec un pouvoir d'achat ajusté de 40.000 euros (1). Cela fut rendu possible par l'action du gouvernement, coalition entre la droite conservatrice et la droite libérale, qui dirigeait le pays durant les années 90 et au début du XXI^e siècle. En 1994, l'Islande accède à l'Espace économique européen (EEE), la zone de libre-échange qui inclut l'Union européenne, le Liechtenstein, la Norvège et donc l'Islande. L'objectif du gouvernement devient alors de devenir une place financière qui compte, à l'instar du Grand-Duché de Luxembourg. Pour ce faire, le secteur financier est privatisé en 1998. Trois banques privées, Landsbanki, Kaupthing et Glitnir vont alors

commencer une politique d'expansion soutenues à la fois par une action politique forte en faveur du secteur (2) et la dette réduite du pays qui leur permet d'avoir de bonnes notes de la part des agences de notation.

Comme beaucoup de banques privées, elles vont fusionner les activités de banques d'investissement et celles de banques commerciales. Elles vont ensuite profiter d'un assouplissement de la réglementation des prêts hypothécaires garantis par l'État pour se montrer très généreuses dans les conditions d'octroi. Les Islandais se ruent pour profiter de l'aubaine et les ménages de l'île accumulent les crédits. Pour financer leur expansion, les banques se tournent vers les marchés interbancaires pour y conclure des emprunts. Rapidement, les établissements islandais vont tomber dans les mêmes excès que leurs concurrents étrangers : course au rendement à court terme en multipliant les recours à des produits financiers complexes et risqués et comportement irresponsable des directions bancaires, par ailleurs liées de près aux partis qui gouvernent le pays. Des partis que ces banques financent d'ailleurs.

Le mot décence disparaît du vocabulaire de ces banquiers qui se rémunèrent de plus en plus généreusement et se servent amplement de leur position pour s'enrichir. Ainsi, ils se servent de leurs actions comme garanties bancaires pour souscrire de gros emprunts auprès de leurs propres banques grâce auxquels ils rachètent des actions de ces mêmes banques, faisant ainsi grimper artificiellement leurs cours boursiers. Les enquêtes qui ont suivi le krach bancaire de fin 2008 révélèrent également que tout était permis puisque le gouvernement avait fait en sorte de neutraliser l'autorité de régulation censée surveiller les banques (3). Parmi les autres révélations, celles qui dévoilèrent les prêts de faveur accordés à certains députés, pour des montants atteignant les 9 millions d'euros, firent beaucoup de bruit sur l'île. Tout comme la découverte de la dette de 580 millions d'euros de Björgólfur Guðmundsson et le fait qu'elle était aux 2/3 détenue par Landsbanki, la banque dont il était à la fois président du conseil d'administration et principal actionnaire (3).

PREMIER AVERTISSEMENT

En 2006, premier avertissement : les marchés financiers commencent à s'inquiéter de la stabilité des banques islandaises qui commencent à connaître des difficultés pour se financer sur les marchés monétaires. Les effets sont immédiats : chute de la monnaie, effondrement du marché des actions et début de crise économique avec les faillites qui se multiplient suite à la difficulté grandissante d'obtenir un prêt ou de rembourser ceux déjà contractés. Dans un même élan, la classe politique islandaise et la classe financière ferment les yeux sur cet avertissement et trouvent des parades

pour trouver de l'argent frais. L'une d'elles s'appelle poétiquement « les lettres d'amour ». Elle consiste en la vente, par les trois grandes banques, de créances à de plus petites banques qui les présentent à la Banque centrale islandaise pour garantir de nouveaux emprunts. Ceux-ci étant destinés à prêter de l'argent aux trois grandes banques. Le dispositif marche si bien que les trois banques principales créent des filiales au Luxembourg et, par leur truchement, jouent au même jeu avec la Banque Centrale Européenne (2).

Un autre dispositif mis au point fera couler beaucoup d'encre après le krach bancaire. Il s'agit d'Icesave. C'est le nom d'agences internet offrant des taux d'intérêt très attractifs. Leur cible ? En premier lieu, le Royaume-Uni qui succombe aux charmes de ce placement : des institutions comme l'université de Cambridge, la police de Londres ou l'organe qui gère le financement des gouvernements locaux y placent de l'argent, de même que 300.000 particuliers (2). En 2007, Icesave connaît le même engouement aux Pays-Bas. Grisés par ce succès, personne ne se soucie du fait que, en vertu, des règles d'assurance des dépôts de l'Espace Économique Européen, il reviendrait à la population islandaise de rembourser les déposants étrangers en cas de faillite. L'Islande vit son rêve américain, le modèle économique suivi est désormais celui de Washington. Y compris sur le plan fiscal et socio-économique où les classes aisées sont avantagées par les politiques mises en place. Ainsi, le coefficient de Gini – qui mesure les inégalités – de l'île passe du niveau moyen des pays nordiques en 1995 à celui des États-Unis en 2007. En d'autres termes, les inégalités se creusent.

BANQUES EN FAILLITE ET NATIONALISÉES

Rien d'étonnant donc à ce que l'Islande soit un des premiers pays mis en difficulté lorsqu'éclate la crise bancaire et financière aux États-Unis à l'automne 2008. Les trois plus grandes banques du pays, minées par leurs excès, s'effondrent et l'envers du décor ressemble à un cauchemar : les trois institutions possédaient des actifs d'une valeur dix fois supérieure au PIB du pays (4) et les Islandais y avaient tous souscrits de nombreux emprunts, à tel point que la dette privée est équivalente à 213% du revenu disponible (1). Sans argent, l'économie est à l'arrêt et le pays plonge rapidement dans la crise. Le PIB de l'Islande chute de 6,6% en 2008 et le chômage passe de 1,6 à 8%, conséquence de nombreuses faillites.

Le gouvernement islandais, qui depuis 2007 unit les conservateurs de droite et les sociaux-démocrates, ne tarde pas à réagir en plaçant les

trois établissements bancaires sous le contrôle de l'Autorité de surveillance financière islandaise, ce qui revient à une nationalisation de fait. Sont alors créées de nouvelles banques, uniquement de dépôt, qui remplacent les banques existantes en faillite. Ces nouveaux établissements sont recapitalisés et, ultérieurement, deux d'entre eux seront revendus à des institutions financières européennes(5). La monnaie islandaise est dévaluée de moitié, ce qui stimule les exportations, comme le poisson, et freine les importations en rendant plus chères les marchandises étrangères. Le prix de la vie augmente donc pour des Islandais qui, en plus, voient leurs salaires baisser et doivent toujours rembourser leurs emprunts qui ont, proportionnellement, pris une part plus importante dans le budget des ménages.

En 2009 et 2010, différentes mesures sont cependant prises pour obliger les banques à abandonner certains types de créances, notamment les crédits liés à des monnaies étrangères. Entreprises et particuliers sont également aidés par des programmes de restructuration de dettes ou d'allègements de paiement (6). Une mesure permettant le déblocage des retraites complémentaires permet aux particuliers de renflouer leurs comptes privés (7). Enfin, pour protéger la monnaie et éviter une fuite des capitaux qui assècherait définitivement l'économie islandaise, un contrôle drastique de la circulation des capitaux entre en vigueur.

LE FMI À LA RESCOUSSE

Dés l'éclatement de la crise, le FMI est également sollicité. À la fin du mois d'octobre 2008, un projet d'aide de 5 milliards d'euros est bouclé. Il comprend une aide directe de l'institution internationale ainsi que d'autres provenant des pays scandinaves et de la Pologne (5). Comme d'habitude, le plan du FMI était conditionné à l'application d'une politique d'austérité visant à réduire les prestations sociales. Le système de santé publique, qualifié de bien de luxe était notamment visé et devait subir une baisse de financement de l'ordre de 30% (8). Mais au fur et à mesure des révélations sur la collusion entre les élites politiques et financières du pays, la population islandaise s'est réveillée et est descendue dans la rue. Ce qui occasionna d'ailleurs la chute du gouvernement remplacé, en janvier 2009, par une coalition entre les sociaux-démocrates et les écologistes. À l'annonce du plan de FMI, de nouvelles manifestations exprimèrent le refus des Islandais de sacrifier le système d'État-providence. Le gouvernement s'engagea

alors dans des négociations avec l'institution financière avec comme objectif de préserver le système de protection sociale et la volonté de ne pas faire payer au secteur public, une crise provoquée par un secteur privé.

Les coupes budgétaires mises en place ont donc épargné au maximum les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale. Mieux, la durée d'indemnisation du chômage a même été allongée d'une année (9). Quoiqu'appauvrie, la population a donc pu continuer à consommer, ce qui a contribué à amortir l'impact de la crise sur l'économie nationale. Dans le même temps, une réforme fiscale est mise en place. Le pays se dote d'un impôt progressif sur le revenu, d'un impôt sur la fortune et double l'impôt sur les plus-values. Un véritable « tax shift » qui augmente la contribution des classes les plus aisées au remplissage des caisses de l'État. Ainsi, entre 2007 et 2011, les impôts payés par les plus riches passent de 17 à 31% de leurs revenus (10).

LE CAS ICESAVE

Si le FMI qualifie ces mesures de « peu orthodoxes », il laisse faire tant le redressement du pays est rapide. Ainsi en 2012, l'Islande effectuait plus tôt que prévu les premiers remboursements de sa dette grâce à une croissance revenue à + de 3% (8). Mais un problème de taille restait en suspens tel une épée de Damoclès attachée au-dessus des finances islandaises : les agences Icesave. Dès le début de la crise, elles tombent en même temps que les banques qui les avaient créées et des centaines de milliers de clients anglais et néerlandais se voient privés des sommes qu'ils y avaient placées. Ils sont remboursés par les gouvernements britanniques et néerlandais qui se retournent ensuite vers l'Islande pour récupérer l'argent, soit environ 4 milliards d'euros. Des négociations s'engagent et un premier plan de remboursement est approuvé par le Parlement islandais en décembre 2009. La population n'accepte pas de devoir payer pour des spéculateurs étrangers qui avaient obtenu des taux de 10% ou plus pour leurs placements. Des manifestations sont organisées et une pétition circule pour qu'un referendum soit organisé sur la question. Elle obtiendra plus de 60.000 signatures (pour un pays de 320.000 habitants, rappelons-le). Pour la première fois dans l'histoire du pays, depuis son indépendance en 1944, le Président, Ólafur Ragnar Grímsson, bloque le vote du Parlement et ordonne qu'un referendum soit tenu (11).

En mars 2010, 93% des votants disent non au paiement des dettes Icesave par l'État (6) au grand désarroi du Royaume-Uni et des Pays-Bas, ainsi que de l'Union européenne qui soutient ses deux membres. Les négociations reprennent et un nouveau plan est mis au point, il prévoit des allègements

de paiement et une durée plus longue de remboursement (jusqu'en 2046). Le Parlement accepte, le Président organise un nouveau referendum et, en avril 2011, le « non » l'emporte de nouveau à 60% (5). Le litige est alors porté devant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE), la seule instance habilitée à le trancher. Le 27 janvier 2013, l'AELE donne raison à l'Islande en jugeant qu'elle n'avait pas l'obligation légale de se substituer à une banque privée défailante (12). Une fameuse épine hors du pied pour le pays. Signalons tout de même que le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont déjà été remboursés aux deux-tiers dans ce dossier via les sommes obtenues lors de la liquidation et de la revente de la banque Landsbanki.

De son côté, l'Islande affiche des résultats économiques qui font des envieux. En 2015, la croissance y est de 2,7%, le chômage est resté depuis 2013 sous la barre des 5% et l'inflation galopante juste avant et après la crise de 2008 a été ramenée à 0,8% (9). La couronne islandaise est, pour sa part, stabilisée à 30% en-dessous de sa valeur d'avant dévaluation. Celle-ci a profité au secteur de la pêche mais aussi à l'industrie touristique. Et si des importations, comme le carburant et l'équipement, sont devenues plus chères pour les entreprises, le prix de la main-d'œuvre a baissé, parfois de moitié.

À ce propos, deux autres éléments sont à prendre en compte, dans la sortie de crise réussie de l'Islande. Tout d'abord, l'adhésion des travailleurs aux efforts demandés pour redresser le pays. À la fin du mois de juin 2009, de longues discussions entre patronat et syndicats aboutissent à la signature d'un Pacte de stabilité, une feuille de route pour le gouvernement portant sur le gel des salaires, la résorption de l'endettement des ménages et le démantèlement progressif du contrôle des changes (5). La société civile a donc été impliquée de près dans le travail de reconstruction.

Ensuite, l'île profite de conditions géologiques particulières qu'elle a mises à profit pour développer, singulièrement depuis les années 90, la géothermie (chauffage par l'eau souterraine) et l'énergie hydraulique pour la production électrique. De ce fait, l'Islande produit plus d'énergie qu'elle n'en a besoin. Une situation parfaite pour l'installation d'industries de production coûteuses en énergie comme l'aluminium et le ferrosilicium, qui y trouvent des conditions leur permettant d'être très concurrentielles, mais aussi pour les ménages islandais dont les dépenses en énergie sont très basses.

UN EXEMPLE POUR LA GRÈCE ?

Ce dernier élément répond déjà partiellement à une question qui s'est beaucoup posée lors de l'éclatement de la crise de la dette grecque : la Grèce peut-elle suivre l'exemple de l'Islande ? La réponse est évidente, c'est non. En partie parce que la situation des deux pays est complètement différente. Sur ce point précis déjà, la Grèce n'est pas productrice d'énergie mais importatrice (13). Plus largement, les économies des deux pays ne présentent pas la même configuration puisque les exportations en Islande sont d'une autre ampleur qu'en Grèce, 59% du PIB (chiffres de 2012) pour l'île contre 24% pour Athènes (13). Mais ce n'est pas le plus important : les deux crises n'ont, en fait, pas grand chose à voir. La dette islandaise était privée, détenue par les banques, et la crise était due à un manque de liquidités. En Grèce, c'est l'endettement public, ce qu'on appelle la dette souveraine, qui pose problème. Ce n'est évidemment pas du tout la même chose.

Enfin, autre point d'importance, la Grèce fait partie de la zone euro, pas l'Islande. Pas question donc pour Athènes d'utiliser une politique de dévaluation de la monnaie. Le cas le plus comparable avec l'Islande est en fait celui de l'Irlande qui a également connu une crise des liquidités. Elle a été notamment résolue par une baisse des salaires qui a stimulé les exportations. Mais cette dévaluation des salaires a un autre prix : le recul de la consommation intérieure et l'aggravation du chômage. Au sein de la zone euro, l'ajustement monétaire est remplacé par l'ajustement du marché de l'emploi (13), autrement plus douloureux pour la population. Cet argument fait les beaux jours des pourfendeurs de la monnaie unique. Il est difficile de leur donner tort sur un point : quand cette monnaie unique, l'euro, devient un obstacle à la sortie de crise, c'est qu'il est sans doute temps de repenser les mécanismes qui la fondent. Ainsi, une dévaluation de l'euro est impossible, elle ne ferait qu'augmenter les dettes nationales des États-membres (14). N'oublions pas que c'est notamment au nom de la stabilité de la zone euro qu'ont été décidées des règles qui permettent à la Banque Centrale Européenne et à la Commission européenne d'imposer des politiques d'austérité qui vont plus loin que ce que le FMI lui-même préconise.

DES LEÇONS À TIRER

La manière dont l'Islande s'est sortie de la crise a battu en brèche plusieurs certitudes assénées par les économistes néo-libéraux et leurs relais politiques. Le Président islandais les a plusieurs fois énoncées devant différents auditoires dont le journal en ligne Rue 89 (10). Il y revient notamment sur le rôle pris par les agences de notation, des organismes

privés, dont les cotes déterminent encore aujourd'hui quels sont les pays en bonne santé financière ou non. Or, jusqu'en 2008, les bulletins adressés aux banques islandaises étaient très bons, tout semblait parfait. Elles se sont lourdement trompées, pourquoi auraient-elles raison aujourd'hui ?

Plus largement, le Président revient sur « *cette idée répandue dans les sociétés occidentales, que les marchés financiers doivent représenter la part souveraine de notre économie, et devraient être autorisés à grossir sans contrôle et dans la mauvaise direction, avec pour seule responsabilité de faire du profit et se développer...* » (10). En transformant les dettes privées d'un monde bancaire et financier irresponsable en dettes publiques pour ensuite imposer des cures d'amaigrissement aux États endettés, l'Union européenne, et les gouvernements qui la composent, ont sciemment mené des politiques laissant l'impression que la santé du monde financier leur importe plus que le bien-être de leurs concitoyens. Les banques étaient trop importantes pour les laisser tomber, « *too big to fail* », et leurs faillites auraient entraîné une Apocalypse économique. Les mêmes prédictions ont été faites à l'Islande. Elles se sont avérées fausses et devraient pousser nos décideurs à envisager d'autres voies que celle d'une austérité qui, visiblement, ne *booste* pas la sacro-sainte croissance. Les seuls à profiter de cette politique sont les partis aux discours anti-élites. Malheureusement ceux-ci vont souvent de pair avec d'autres éléments de discours, simplistes et égoïstes, qui contribuent à saper l'idée de solidarité dans nos sociétés. Une logique mortifère pour la démocratie à laquelle l'Islande a échappé en refusant de sacrifier ses prestations sociales les plus importantes, d'autant plus lorsqu'une partie de la population vit la crise au quotidien. Le redressement économique de l'île n'est pas un miracle, il est le produit d'une politique dont nos États pourraient, on peut toujours rêver, tirer quelques inspirations.

BIBLIOGRAPHIE

(1) Geolinks, «Fiche pays - Islande » (en ligne) c 2014 (Consulté le 31/08/2015) Disponible sur: <http://www.geolinks.fr/geopolitique/europe-de-louest/islande/islande/>

(2) Le Monde Diplomatique, « Quand le peuple islandais vote contre les banquiers », édition de mai 2011, via le CD-Rom « Les archives du mensuel » (Consulté le 1/09/2015)

(3) Le Monde Diplomatique, « Une Constitution pour changer l'Islande » (en ligne) c 2012 (Consulté le 1/09/2015) Disponible sur: <http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2012-10-18-Islande>

(4) Fonds Monétaire International, « Comment l'Islande, naguère au bord du gouffre, a pu se rétablir » (en ligne) c 2011 (Consulté le 1/09/2015) Disponible sur : <https://www.imf.org/external/french/np/blog/2011/102611f.htm>

(5) Le Point, « L'Islande, une nouvelle Utopia? » (en ligne) c 2012 (Consulté le 2/09/2015) Disponible sur: http://www.lepoint.fr/debats/l-islande-une-nouvelle-utopia-26-02-2012-1435208_34.php

(6) Horizons et Débats, « La voie de l'Islande pour sortir de la crise financière » (en ligne) c 2015 (Consulté le 4/9/2015) Disponible sur : <http://www.horizons-et-debats.ch/index.php?id=4572>

(7) Libération, « Islande: la reprise a une sale dette » (en ligne) c 2012 (Consulté le 3/9/2015) Disponible sur: http://www.liberation.fr/economie/2012/04/15/islande-la-reprise-a-une-sale-dette_811918

(8) Le Monde Diplomatique, « Quand l'austérité tue » (en ligne) c 2014 (Consulté le 2/09/2015) Disponible sur: <http://www.monde-diplomatique.fr/2014/10/BASU/50879>

(9) Marianne, « L'Islande: une sortie de crise sans douleur » (en ligne) c 2015 (Consulté le 2/9/2015) Disponible sur: <http://www.marianne.net/islande-sortie-crise-douleur-100236016.html>

(10) Rue 89, « Euro, banques... Les leçons du président irlandais » (en ligne) c 2013 (Consulté le 8/9/2015) Disponible sur: <http://rue89.nouvelobs.com/2013/02/28/le-president-islandais-trop-de-banques-cest-une-mauvaise-nouvelle-240109>

(11) Libération, « Référendum sur la banque Icesave: les dessous du non islandais » (en ligne) c 2011 (Consulté le 7/9/2015) Disponible sur: http://www.liberation.fr/economie/2011/04/11/referendum-sur-la-banque-icesave-les-dessous-du-non-islandais_728189

(12) Libération, « Le président islandais a eu raison de ne pas banquer » (en ligne) c 2013 (Consulté le 9/9/2015) Disponible sur: http://www.liberation.fr/economie/2013/01/28/le-president-islandais-a-eu-raison-de-ne-pas-banquer_877492

(13) Courrier International, « La Grèce peut-elle suivre l'exemple de l'Islande ? » (traduit de The Wall Street Journal) c 2012 (onsulté le 9/9/2015) Disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/article/2012/05/31/la-grece-peut-elle-suivre-l-exemple-de-l-islande>

(14) L'Express, « L'Islande a laissé ses banques faire faillite et jeté des banquiers en prisons et voici ce qui s'est produit » (en ligne) c 2015 (Consulté le 10/9/2015) Disponible sur: <http://www.express.be/business/fr/economy/lislande-a-laisse-ses-banques-faire-faillite-et-jete-des-banquiers-en-prison-et-voici-ce-qui-sest-produit/214182.htm>