

**Études économiques
de l'OCDE**

Norvège

ÉCONOMIE

OCDE



Volume 2002/15 – Septembre

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2001-2002**

Norvège



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolutions, perspectives et enjeux macroéconomiques	21
Évolutions économiques en 2001 et au début de 2002	23
Le cadre de la politique macroéconomique a été réformé en 2001	37
L'orientation monétaire est restrictive	48
La politique budgétaire est expansionniste en 2002	51
Perspectives à court terme	53
Les enjeux	58
II. Améliorer l'efficacité des dépenses publiques	61
Facteurs influant sur l'évolution des dépenses publiques	62
Gestion des dépenses publiques	68
Programme pour une plus grande efficacité des dépenses publiques	96
III. Mesures pour relancer la croissance de la production potentielle	107
Principaux obstacles à une croissance plus soutenue	107
Marché du travail et questions sociales : maintenir l'offre de main-d'œuvre reste un défi	110
Marchés de produits : la réforme progresse lentement	120
Marchés financiers et capitaux publics	129
Le système fiscal	132
Possibilités d'action	134
Notes	139
Glossaire	152
Bibliographie	153
<i>Annexes</i>	
I. L'utilisation des comptes générationnels en Norvège	160
II. Principaux aspects de la structure du marché et de la participation de l'État dans les différents secteurs	162
III. Chronologie économique	165
Liste des encadrés	
1. Quelle est l'ampleur de la dégradation de la compétitivité depuis 1995 ?	26
2. Les directives de politique économique de mars 2001	38

3. Un scénario économique à long terme impliquant une intense activité des pouvoirs publics	40
4. Les actifs du Fonds pétrolier ont fortement augmenté	52
5. Mesurer la taille du secteur public norvégien	67
6. Vers une gestion davantage axée sur les résultats	72
7. Compétences des collectivités locales en matière de dépenses	76
8. Financement des collectivités locales	81
9. Les aides financières aux élèves et étudiants dans l'enseignement postobligatoire	88
10. Résumé des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques	97

Liste des tableaux

1. Demande et production	23
2. Exportations par catégorie de produits	24
3. Évolution de l'emploi	32
4. Prix, salaires et coûts	35
5. Scénario budgétaire à long terme 2000-2050	41
6. Les finances publiques	51
7. Prévisions et résultats budgétaires	54
8. Prévisions à court terme	55
9. Impact de l'évolution démographique sur la demande de services publics	63
10. Principales dépenses courantes des administrations publiques : une comparaison internationale	66
11. Salaires des enseignants dans quelques pays de l'OCDE	74
12. Les pouvoirs fiscaux des collectivités locales dans quelques pays de l'OCDE	82
13. Une comparaison internationale des systèmes de soins à long terme	87
14. Systèmes de prise en charge des cas d'invalidité	91
15. Crèches privées et publiques : parts de marché, population et frais pour les parents	93
16. Hausses des congés maladie et des bénéficiaires de pensions d'invalidité et de retraite	113
17. Entreprises publiques en Norvège	124
18. Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises	135

Liste des graphiques

1. Principaux indicateurs dans une perspective internationale à long terme	22
2. Performance à l'exportation et compétitivité-coûts	25
3. Position extérieure	28
4. Le secteur pétrolier	30
5. Le secteur des entreprises	31
6. La situation financière des ménages	31
7. Évolution du marché du travail	33
8. Évolution des salaires et des prix	36
9. L'orientation budgétaire	46
10. Les prévisions d'inflation de la Norges Bank	49
11. Évolution des taux d'intérêt et des taux de change	50
12. Indicateurs avancés	56
13. Dépenses publiques dans une perspective internationale	65
14. Évolution de l'emploi dans les administrations publiques	75
15. Dépenses des collectivités locales par fonction	76
16. Ressources financières des collectivités locales	81

17. Subventions publiques au titre de l'enseignement supérieur	88
18. Productivité du travail par secteur	108
19. PIB par habitant, productivité et utilisation du travail	109
20. Durée annuelle du travail par salarié et par secteur	112
21. Taux d'emploi	114
22. Performances des élèves et dépenses affectées à l'éducation	118
23. Dépenses de R-D dans une perspective internationale	123
24. Progrès dans la réforme de la politique agricole	128
25. Marges et crédit bancaires	131

STATISTIQUES DE BASE DE LA NORVÈGE (2001)

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²) :		Villes principales (milliers d'habitants,	
Total (1999)	385.2	1.1.2002) :	
Norvège continentale (1999)	323.8	Oslo	512.6
Agricole (1999)	10.4	Bergen	233.3
Forêts productives (1999)	70.5	Trondheim	151.4

LA POPULATION

Population (milliers, 1.1.2002)	4 524.1	Population active totale (milliers)	2 353
Densité au km ² (2002)	11.7	Population active civile occupée (milliers)	2 259
Accroissement naturel net (milliers, 2002)	12.5	Population active civile occupée (en % du total) :	
Solde net des migrations (milliers, 2002)	7.9	Agriculture, sylviculture et pêche	3.8
		Industrie et construction	21.5
		Services	74.5

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de NOK	1 472.0	En % du PIB	19.0
Par habitant (en USD)	36 202	Par habitant (en USD)	6 876

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	20.0	Composition du Parlement (nombre de sièges) :	
État (en % du PIB) :		Travailleurs	43
Dépenses courantes et dépenses en capital	41.3	Progressistes	26
Recettes courantes	57.6	Chrétiens démocrates	22
		Conservateurs	38
		Centre	10
		Socialistes populaires	23
Dernières élections générales : 10.9.2001		Autres	<u>3</u>
Prochaines élections générales : septembre 2005		Total	165

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	47.5	Importations de biens et services (en % du PIB)	30.0
<i>dont</i> : Pétrole et gaz	20.8		
Principaux produits exportés (en % du total) :		Principaux produits importés (en % du total) :	
Poissons et produits dérivés	5.6	Navires	3.4
Métaux de base et produits dérivés	7.9	Matières premières (y compris mazout et produits chimiques)	11.5
Équipement et matériel de transport (hors navires)	7.3	Métaux de base et produits dérivés	7.8
Combustibles minéraux	61.7	Équipement et matériel de transport (hors navires)	33.6
Exportations de produits non pétroliers par zone (en % du total) :		Importations de produits non pétroliers par zone (en % du total) :	
Union européenne	69.0	Union européenne	67.4
<i>dont</i> : Danemark et Suède	19.5	<i>dont</i> : Danemark et Suède	23.0
États-Unis	7.6	États-Unis	7.3
Reste du monde	23.4	Reste du monde	25.2

LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Juin 2002, moyenne des taux journaliers :	
		NOK par USD	7.75
		NOK par EUR	7.40

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

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 la Norvège ont été évaluées par le Comité le 25 juin 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 4 juillet 2002.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Wim Suyker, Philip Hemmings et Isabelle Joumard sous la direction de Peter Hoeller.

•

L'Étude précédente de la Norvège a été publiée en février 2001.

Évaluation et recommandations

Malgré une croissance peu dynamique depuis plusieurs années, le marché du travail reste tendu

La forte croissance enregistrée entre 1993 et 1998 avait nécessité un resserrement des politiques budgétaire et monétaire lequel, conjugué à une baisse de l'investissement pétrolier, pèse depuis lors sur l'activité. Le marché du travail reste toutefois tendu dans de nombreux secteurs, bien que le taux de chômage ait légèrement augmenté pour atteindre 3.7 pour cent au début de 2002. Depuis le milieu des années 90, la progression rapide des salaires a entraîné une forte dégradation de la compétitivité. L'inflation, en revanche, est restée maîtrisée, sous l'effet d'une contraction des marges bénéficiaires, de réductions des impôts indirects et, plus récemment, de l'appréciation de la couronne. La Norvège se situant au troisième rang des exportateurs de pétrole, derrière l'Arabie Saoudite et la Russie, le niveau élevé des prix du pétrole depuis 2000 a conduit à un excédent extrêmement élevé de la balance des opérations courantes, représentant 15 pour cent du PIB en 2001.

La croissance de la production devrait rebondir

Sous l'effet des importantes recettes pétrolières, l'excédent des administrations publiques a atteint des proportions considérables (14 pour cent du PIB en 2001), suscitant de fortes pressions en faveur d'un assouplissement de la politique budgétaire. Dans ces conditions, une réforme du cadre de la politique macroéconomique a été opérée, laquelle mènera à une expansion budgétaire régulière à partir de 2002. En 2002-2003, cette expansion budgétaire coïncidera avec une reprise solide à l'étranger et une forte progression attendue de l'investissement pétrolier, alors que la confiance des consommateurs est actuellement très forte et sera probablement soutenue par de nouveaux gains salariaux importants en termes réels. Les pertes de parts de marché, dues à la dégradation de la compétitivité, pèseront sur les gains de production, mais la croissance du PIB de la Norvège continentale devrait

néanmoins s'accélérer pour passer de 1¼ pour cent en 2001 à 1¾ pour cent en 2002 et à 2½ pour cent en 2003. Dans ces conditions, le chômage devrait rester faible et un écart de production positif réapparaître. Néanmoins, sous l'effet des réductions d'impôts indirects et de la baisse des prix des importations découlant de l'appréciation de la couronne, la hausse des prix à la consommation devrait être faible (1¼ pour cent) en 2002. Les tensions existant sur le marché du travail se traduiront vraisemblablement par une forte progression des salaires, de sorte que les taux d'intérêt devront rester élevés – voire être relevés – pour respecter l'objectif d'inflation de 2½ pour cent, sauf si la couronne s'apprécie davantage. Le prix du pétrole étant censé rester à 25 USD le baril à compter du deuxième trimestre de 2002, la balance des opérations courantes et le budget des administrations publiques devraient continuer d'enregistrer des excédents très importants.

***Le cadre
de la politique
macro-
économique a été
réformé...***

Le précédent gouvernement a présenté de nouvelles directives pour la politique budgétaire et monétaire en mars 2001, lesquelles ont été approuvées par le Parlement peu après. En vertu de la nouvelle règle de politique budgétaire, le déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale doit s'aligner sur le rendement réel escompté de 4 pour cent du Fonds pétrolier. Cependant, comme l'a mentionné le rapport du gouvernement sur les nouvelles directives, la politique budgétaire a un rôle contracyclique à jouer et des écarts par rapport à l'objectif de déficit sont donc autorisés en cas d'excédent de l'offre ou de la demande. En outre, il est prévu dans les directives que si des changements extraordinaires interviennent dans le capital du Fonds pétrolier et le montant du déficit structurel, l'action correctrice sera étalée sur plusieurs années. Estimant qu'une politique monétaire restrictive pourrait se révéler nécessaire pour compenser cette expansion budgétaire régulière, le gouvernement a fixé un objectif d'inflation de 2½ pour cent à terme pour la Banque centrale. Compte tenu de la nouvelle règle budgétaire, on prévoit actuellement que le déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale augmentera peu à peu pour passer de 1½ pour cent du PIB de la Norvège continentale en 2001 à 4½ pour cent en 2010, les hausses les plus fortes intervenant les

premières années. L'excédent total des administrations publiques tomberait à 10 pour cent du PIB en 2010, alors que les actifs du Fonds pétrolier passeraient à 116 pour cent du PIB.

... et devrait conduire à des conditions monétaires restrictives et à une diminution de l'emploi dans le secteur exposé au profit de l'emploi dans le secteur abrité

L'économie fonctionnant quasiment à pleine capacité, l'expansion budgétaire prévue conduira à des conditions monétaires restrictives. L'accroissement de la dépense publique ou l'augmentation des dépenses privées induite par les réductions d'impôt devra être compensée soit par l'incidence négative de taux d'intérêt élevés sur les dépenses sensibles aux taux d'intérêt, soit par l'effet négatif de la fermeté du taux de change sur les exportations. En tout état de cause, la demande de main-d'œuvre dans les secteurs des services publics et privés augmentera, nécessitant une diminution de la part des salariés dans le secteur exposé au profit des activités abritées.

L'introduction d'un objectif explicite d'inflation a amélioré le cadre de la politique macro-économique

Bien que l'introduction de l'objectif d'inflation constitue dans une large mesure une formalisation des procédures opérationnelles mises en place depuis 1999, il s'agit d'une évolution bienvenue car elle accroît la transparence. Le cadre de la politique monétaire étant maintenant conforme à la pratique actuelle d'un grand nombre d'autres banques centrales, il est aujourd'hui plus facile de faire comprendre les décisions de politique économique. Le secteur manufacturier souffrant à la fois de la forte hausse des coûts de main-d'œuvre et de l'appréciation de la couronne, les autorités monétaires seront vraisemblablement davantage sollicitées pour assouplir l'orientation de leur politique, mais elles devraient fortement résister à ces pressions.

L'action budgétaire doit se limiter à laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle

D'après les directives, la politique budgétaire devrait encore jouer un rôle important dans la stabilisation des fluctuations de la production, alors que le ciblage de l'inflation par les autorités monétaires aura la même incidence. Récemment, et c'est une évolution dont il faut se féliciter, les autorités ont eu tendance à délaisser l'activisme budgétaire pour donner le principal rôle de gestion de la demande à la politique monétaire. La politique monétaire est un instrument beaucoup plus souple et l'activisme budgétaire pourrait amener les autorités à perdre de vue les problèmes à moyen terme. En outre, une politique

budgétaire active risque d'être asymétrique sur le cycle, exerçant une poussée sur les dépenses. L'action budgétaire devrait donc se limiter à laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle autour du sentier expansionniste déterminé par la règle budgétaire et la politique de stabilisation active devrait être du ressort de la Banque centrale. Il est important que les autorités continuent de faire savoir que la politique monétaire est le principal instrument de la politique de stabilisation.

Les bases de la négociation salariale devraient être repensées afin de les rendre compatibles avec l'objectif d'inflation

L'introduction d'un objectif opérationnel d'inflation exige une nouvelle approche des négociations salariales et de la coopération en matière de politique des revenus, troisième pilier traditionnel du cadre de la politique macroéconomique norvégienne ou *Alternative de solidarité*. Des augmentations excessives des coûts de main-d'œuvre aboutiraient à un resserrement monétaire et les partenaires sociaux devraient cesser de considérer l'évolution des salaires par rapport aux partenaires commerciaux et se concentrer plutôt sur leur augmentation par rapport à l'évolution de la productivité. Pour réduire les déséquilibres du marché du travail, une plus grande marge de manœuvre devrait être laissée aux négociations au niveau local, tout en cessant de faire des concessions politiques, comme l'octroi dans le passé d'une aide financière en faveur des dispositifs de préretraite.

Si la réforme du secteur public et des pensions est insuffisante, une règle budgétaire plus stricte sera nécessaire

En principe, la nouvelle règle budgétaire, tout en étant plus souple que le cadre précédent, permettra néanmoins à peine d'assurer l'équité entre les générations, la réduction des réserves pétrolières allant de pair avec une augmentation correspondante des actifs du Fonds pétrolier. Cependant, le scénario officiel à long terme est implicitement fondé sur l'hypothèse d'une amélioration sensible de l'efficacité du secteur public et d'une réforme des pensions de grande ampleur. Si ces deux derniers aspects ne se matérialisent pas, la nouvelle règle budgétaire conduira à une situation budgétaire intenable à long terme. Dans ces conditions, les autorités ne devraient en aucun cas opérer un assouplissement allant au-delà de celui qu'implique la règle actuelle en matière de déficit. En outre, si l'actuel programme de réforme du secteur public ne permet pas de maîtriser rapidement les dépenses ou si la réforme des pensions qui sera convenue

en 2004 n'est pas suffisamment ambitieuse, le cadre actuel sera trop souple et la politique devra être inversée pour assurer la viabilité budgétaire à long terme.

Le processus budgétaire pourrait être amélioré en complétant la règle du déficit par une règle explicite en matière de dépenses

En ce qui concerne le processus budgétaire, les autorités devraient introduire une budgétisation pluriannuelle qui permettrait de mettre en évidence le caractère limité des possibilités de dépenses supplémentaires à moyen terme. En outre, la règle du déficit devrait être complétée par une règle explicite en matière de dépenses. Serait ainsi évité le risque que des pressions sur les dépenses ne fassent obstacle aux réductions d'impôt actuellement envisagées ou, comme dans le cas du budget national révisé pour 2002, que des recettes fiscales exceptionnelles soient immédiatement utilisées pour des dépenses supplémentaires. Il serait aussi utile de compléter les actuels programmes à long terme, présentés par le gouvernement avant les élections, par une déclaration détaillée de stratégie budgétaire du nouveau gouvernement peu après les élections. Pour améliorer la transparence, il est par ailleurs souhaitable de passer de la comptabilité en termes de trésorerie à une comptabilité sur la base des transactions. L'amélioration des informations sur les coûts qui en résulterait aurait sans doute une incidence positive sur l'efficacité-coût. En outre, les documents budgétaires devraient présenter des estimations complètes du coût de la politique régionale de façon à accroître la transparence dans un domaine où on dispose actuellement de peu d'informations, malgré son importance.

Pour améliorer l'efficacité-coût, le financement des services publics devrait être davantage fondé sur l'activité et les salaires dans le secteur public devraient être davantage liés à la performance

La réforme du secteur public devrait avoir pour objectif d'élargir l'attention portée aux résultats aussi bien dans l'approche à l'égard du budget que dans les pratiques de gestion, afin d'améliorer l'efficacité-coût. Les systèmes de financement fondés sur l'activité, semblables à ceux mis en place pour les hôpitaux, devraient être étendus aux autres services publics, mais, dans le même temps, les signaux de prix devraient être utilisés plus fréquemment pour éviter une demande excessive et, par conséquent, des dépenses publiques croissantes. Suite à la réforme du secteur hospitalier, les problèmes de la maîtrise des coûts pourraient revêtir une importance particulière. Pour améliorer l'efficacité du secteur

public, des pratiques plus souples de gestion du personnel sont aussi requises. Les organismes publics devraient avoir davantage de latitude pour déterminer l'emploi et les salaires, notamment la possibilité d'utiliser les gains d'efficacité pour récompenser une bonne performance. A l'heure actuelle, le système de détermination des salaires dans le secteur public est trop rigide et les systèmes de rémunération ne sont pas suffisamment fondés sur la performance.

Le financement des dépenses des collectivités locales devrait être modifié de façon à établir un lien plus étroit entre l'imposition et la dépense

Pour encourager les gains d'efficacité, les fusions et la coopération entre communes devraient être stimulées, de façon à tirer parti des économies d'échelle. En outre, les citoyens devraient être autorisés à utiliser les services des autres communes de manière à élargir le choix des utilisateurs et à renforcer la concurrence au sein du secteur public. Une meilleure comptabilité des coûts et une application cohérente du principe selon lequel « l'argent suit l'usager » sont des conditions préalables indispensables à un renforcement de la coopération et à un élargissement du choix des utilisateurs. Les dispositifs de financement des collectivités locales ne contiennent pas suffisamment d'incitations à la maîtrise des dépenses locales et devraient donc être réformés. Actuellement, toutes les communes appliquent le taux maximal d'imposition sur le revenu en partie parce qu'elles craignent qu'une diminution du taux ne s'accompagne d'une réduction des dotations discrétionnaires de l'administration centrale. Ces dotations discrétionnaires devraient donc être fortement réduites. En outre, les impôts immobiliers devraient avoir une plus large place dans les recettes des collectivités locales. Ils sont moins instables que les impôts sur les revenus et, les recettes n'étant pas partagées avec l'administration centrale, ils sont plus transparents pour les citoyens et contribuent donc vraisemblablement davantage à contenir les dépenses locales. Le dispositif de partage entre les collectivités locales et l'État de l'impôt sur le revenu des sociétés, actuellement examiné par les pouvoirs publics, ne devrait pas être rétabli car la base d'imposition est très instable. Il risque aussi de conduire à des dépenses excessives pour attirer les entreprises, car les collectivités locales n'ont pas le pouvoir d'en fixer le taux.

Un élargissement du rôle du secteur privé dans la prestation de services publics devrait faire baisser les coûts et élargir les choix des usagers

Pour assurer la prestation de services publics de manière plus efficace par rapport aux coûts, une plus grande concurrence entre les prestataires publics et les prestataires privés est aussi requise. Dans ce contexte, il est indispensable d'assurer aux deux un niveau égal de financement. L'objectif récemment retenu par les pouvoirs publics, consistant à octroyer des financements identiques pour les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance, est donc louable et devrait être élargi aux autres services publics. Cependant, l'application du principe « l'argent suit l'usager » aux autres dispositifs de garde d'enfants (garde parentale et nourrices privées) par le biais de l'allocation en espèces pour la garde d'enfants devrait être reconsidérée. Cette allocation n'a pas les mêmes avantages économiques et sociaux, en particulier en ce qui concerne l'offre de main-d'œuvre, le développement cognitif des enfants et leur intégration sociale. En outre, la stricte réglementation régissant actuellement l'établissement de prestataires privés devrait être libéralisée, en particulier dans le secteur hospitalier et dans celui de l'enseignement. A cet égard, la proposition faite récemment par les pouvoirs publics de faciliter la création d'écoles privées est la bienvenue. Un plus large choix pour les usagers devrait aussi encourager de meilleurs résultats dans le système d'enseignement, où les performances, comme le montre l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) réalisée récemment par l'OCDE, sont seulement proches de la moyenne, malgré le niveau élevé des dépenses publiques. Enfin, un plus grand recours à l'externalisation et aux appels à la concurrence contribuerait à une meilleure prestation de services, exigeant une réforme du traitement spécial dont bénéficient les organismes publics en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le régime actuel favorisant l'autoproduction.

Les redevances d'utilisation devraient être augmentées

L'augmentation des redevances d'utilisation devrait être envisagée comme un moyen de réduire la demande excessive de services publics. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place un meilleur soutien ciblé pour l'enseignement supérieur au moyen de droits d'inscription, prêts et subventions, notamment en faveur des moins nantis, et les autorités norvégiennes devraient envisager des mesures analogues. L'introduction de ces dispositifs renforcerait les incitations des étudiants à achever leurs études dans un délai raisonnable.

ble. Dans le secteur de la prise en charge des personnes âgées, il est également possible d'augmenter les redevances d'utilisation, comme recommandé dans l'Étude précédente. Cependant, en augmentant le rôle des redevances d'utilisation, des considérations d'équité doivent être prises en compte et des mécanismes doivent être mis en place pour éviter « l'écrémage ». En conséquence, la proposition louable des pouvoirs publics d'élargir le choix des utilisateurs dans l'enseignement primaire devrait être complétée par des mesures visant à éviter la ségrégation sociale.

***La richesse
pétrolière masque
le besoin
de réformes
structurelles***

Outre la réforme du secteur public, d'autres mesures sont nécessaires pour favoriser la croissance de la production potentielle. Grâce aux recettes pétrolières, le revenu national par habitant est parmi l'un des plus élevés de l'OCDE, mais la richesse pétrolière masque la nécessité de réformes structurelles, et rend leur mise en œuvre plus difficile. Outre l'attention qui doit être portée aux problèmes de croissance étudiés dans la récente *Étude de l'OCDE sur la croissance* – comme la nécessité d'encourager une combinaison appropriée de recherche du secteur public et du secteur privé et d'élargir la capacité d'adoption de nouvelles technologies – plusieurs problèmes spécifiques du marché du travail et des marchés des produits doivent être résolus.

***Le récent accord
volontaire
tripartite
ne conduira
vraisemblablement pas à
la réduction visée
de 20 pour cent
des congés
maladie***

La tradition en Norvège de l'intégration sociale par le travail est louable et a conduit à l'un des taux d'emploi les plus élevés de la zone de l'OCDE, mais, à 26 ½ heures par semaine, la durée moyenne du travail est relativement faible, partiellement en raison de l'importance du travail à temps partiel. Celle-ci est due aux préférences individuelles mais aussi à l'incidence des dispositifs d'impôt et de sécurité sociale et de la réglementation du marché du travail. Dans ce contexte, l'accord d'octobre 2001 sur les congés maladie conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux est décevant. Il est très peu probable que l'objectif de réduction de 20 pour cent en quatre ans de la durée du congé maladie soit atteint par une approche volontaire au niveau de l'entreprise. Les congés maladie continuant d'augmenter, la réévaluation convenue pour le milieu de 2003 devrait être avancée et les recommandations faites récemment par la *Commission Sandman*, tendant à rallonger la durée de cotisation des employeurs et réduire les prestations, devraient être mises en œuvre.

Des mesures sont nécessaires pour inverser la baisse de l'âge effectif de départ à la retraite

Un autre problème important du marché du travail est la baisse inquiétante de l'âge effectif de départ à la retraite, lequel est cependant encore élevé par rapport aux autres pays. Le retrait de la population active avant l'âge normal de 67 ans, dans le cadre des systèmes de pensions d'invalidité et de préretraite, est de plus en plus courant. Les dépenses au titre des pensions d'invalidité représentent environ 2½ pour cent du PIB, soit l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. L'introduction en 2001 de l'évaluation de l'aptitude de chaque bénéficiaire d'une pension d'invalidité à retourner au travail est une mesure positive mais, la participation aux programmes de réhabilitation étant volontaire, elle devrait être renforcée et des mesures supplémentaires prises pour stopper l'utilisation du dispositif à des fins de préretraite. Comme recommandé dans l'Étude précédente, les dispositifs actuels de préretraite devraient être remplacés par un système de retraite flexible, avec des prestations ajustées actuariellement. Il reste à voir si la dernière commission sur les pensions – la troisième en six ans – finira par formuler une telle recommandation. Cette commission procédera à un examen d'ensemble du système norvégien, y compris la possibilité d'utiliser le Fonds pétrolier pour le financement des pensions. Une telle utilisation pourrait contribuer à réduire les pressions en faveur de l'augmentation des autres dépenses publiques à l'avenir, mais elle pourrait aussi avoir une incidence sur la détermination du cadre budgétaire. Cependant, pour éviter une évolution budgétaire intenable, des mesures supplémentaires sont aussi nécessaires pour rendre le régime de pensions moins généreux.

Les propositions formulées récemment en vue de réduire la participation de l'État sont un pas dans la bonne direction

Pour stimuler la croissance de la production potentielle, des réformes des marchés de produits sont également requises. La Norvège a commencé relativement tard, par rapport aux autres pays de l'OCDE, à s'appuyer davantage sur les forces du marché et à compter moins sur l'État pour la fourniture des biens et services, la principale exception étant la réforme du marché de l'électricité qui a été opérée au début des années 90. Depuis 1994, la Norvège fait partie de l'Espace économique européen et s'est engagée à ce titre à déréglementer les marchés de produits en suivant les évolutions qui ont lieu au sein de l'Union européenne. Étant donné la présence importante de l'État

dans le capital des entreprises, le processus de privatisation devrait être plus rapide, notamment dans le secteur bancaire, les télécommunications et l'électricité. Ainsi, les propositions formulées dans le Livre blanc d'avril 2002 visant à réduire les participations de l'État dans les entreprises sont les bienvenues. Cependant, certains éléments importants de ces propositions n'ont pas été approuvés par le Parlement. Dans le secteur de l'électricité, la concurrence est actuellement insuffisante et le récent blocage de nouvelles opérations de concentration par l'Autorité norvégienne de la concurrence est une bonne chose. Il en va de même des efforts faits par cette Autorité pour renforcer la concurrence dans le secteur du transport aérien national, notamment sa décision visant à mettre un terme aux programmes de primes des compagnies aériennes, lesquels sont considérés comme servant indûment à renforcer la position des compagnies en place.

La réforme structurelle devrait aussi viser à réduire les subventions à l'agriculture

La Norvège n'a pas sensiblement réduit son fort soutien à l'agriculture ces dernières années. Les deux tiers des recettes agricoles norvégiennes sont constituées par l'aide publique, alors que les consommateurs paient deux fois le prix mondial pour les produits agricoles et considérablement plus que les pays voisins, entraînant d'importants achats transfrontaliers. L'aide devrait être moins liée à la production et mieux ciblée, de façon à réduire les coûts élevés pour les consommateurs et les contribuables, tandis que les objectifs de la politique régionale devraient être poursuivis par d'autres moyens. En outre, la diminution de l'aide à l'agriculture et l'élimination de certaines restrictions aux échanges agricoles pourraient conduire à une amélioration souhaitable des arrangements commerciaux pour les produits de la pêche avec l'Union européenne.

Résumé

La richesse pétrolière bénéficie aux Norvégiens, mais elle complique l'élaboration de la politique macroéconomique et la mise en œuvre de la réforme structurelle. L'augmentation des avoirs du Fonds pétrolier suscite de toutes parts de fortes pressions en faveur d'un accroissement des dépenses publiques, favorise la recherche de rente et encourage un certain laxisme à l'égard des besoins d'ajustements structurels. Une gestion macroéconomique

efficace et une poursuite des réformes structurelles dans le but d'accroître l'offre de main-d'œuvre et les gains de productivité sont toutes deux indispensables à la réalisation d'une croissance soutenue à long terme. Les perspectives à court terme laissent entrevoir une accélération de la croissance de la production, tandis que le chômage devrait rester faible. La croissance de la population active a été défavorablement influencée par des évolutions négatives sur les plans des préretraites, de l'invalidité et des congés de maladie. Les pénuries de main-d'œuvre ont conduit à de fortes hausses de salaires, si bien que les taux d'intérêt devront rester élevés pour satisfaire l'objectif d'inflation de 2½ pour cent. La politique budgétaire ne devrait en aucun cas être assouplie plus que ne le veut la règle budgétaire actuelle alors que des dépenses supplémentaires de l'État ne devraient pas avoir la priorité par rapport aux réductions fiscales actuellement envisagées. Pour assurer la discipline en matière de dépenses, la règle budgétaire actuelle devrait être complétée par une règle explicite en matière de dépenses. Au-delà du court terme, si les réformes prévues du secteur public et des pensions ne sont pas suffisamment ambitieuses, une règle budgétaire plus stricte sera nécessaire. Pour améliorer la performance du secteur public, le processus budgétaire devrait devenir pluriannuel, alors que le financement des services publics devrait être davantage fondé sur l'activité et la gestion du secteur public plus axée sur les performances. En outre, un lien plus étroit devrait être établi entre l'imposition et les dépenses au niveau local. Le secteur privé devrait jouer un rôle plus important dans la fourniture de services publics, et des redevances d'utilisation devraient être instituées ou augmentées pour réduire le niveau excessif de la demande. Des mesures tendant à réduire la durée des congés maladie et à inverser la baisse de l'âge effectif de départ à la retraite doivent être prises sans retard. Parallèlement, une réduction plus poussée des participations de l'État au capital des entreprises et, dans plusieurs secteurs, un renforcement de la concurrence permettront d'améliorer la productivité. La garantie d'un environnement macroéconomique stable et la poursuite de la réforme du secteur public et du secteur privé devraient améliorer la productivité de la main-d'œuvre et augmenter encore le niveau de vie, déjà élevé.

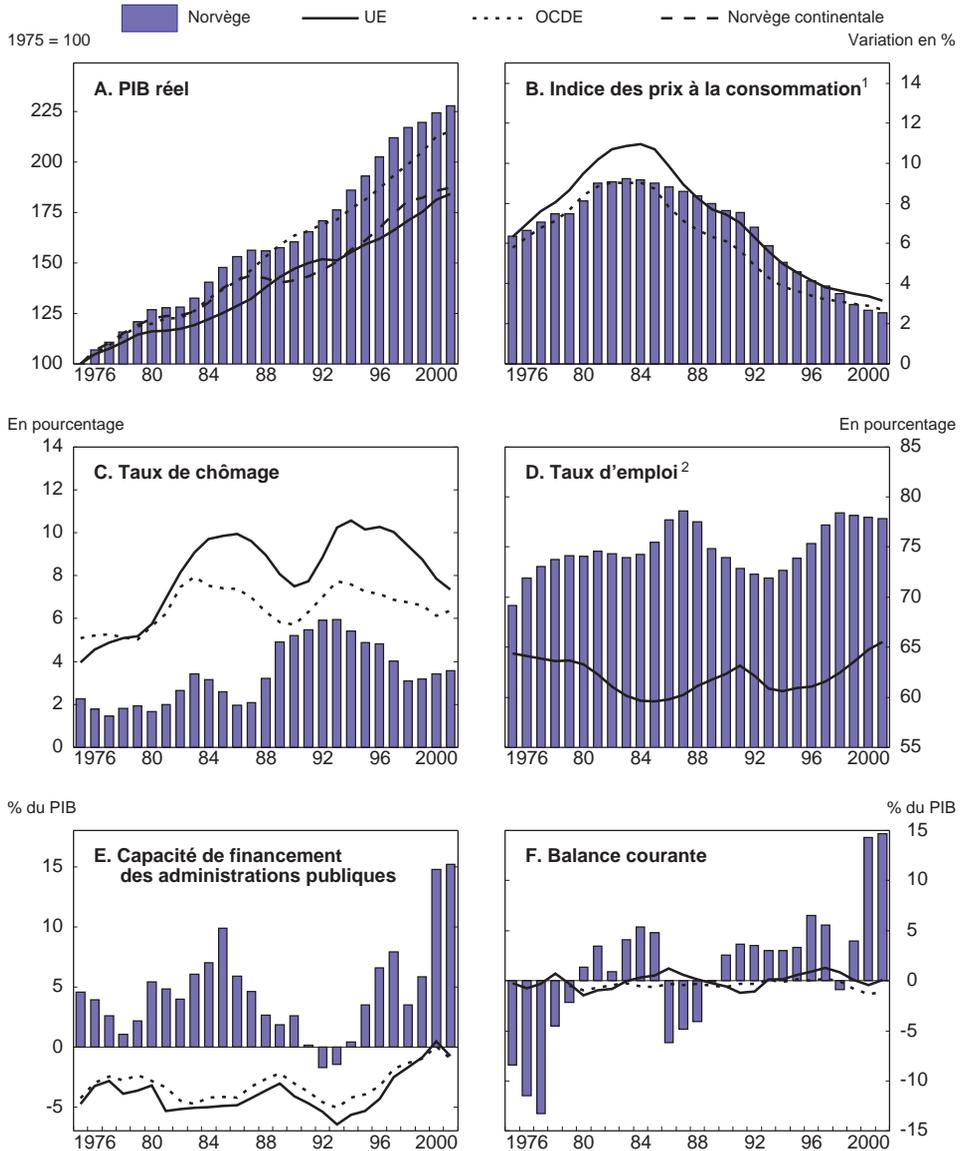
I. Évolutions, perspectives et enjeux macroéconomiques

La forte croissance enregistrée au cours des cinq années qui se sont achevées en 1998 a été induite par une expansion robuste du secteur privé grâce à l'amélioration de la compétitivité au début des années 90, une baisse significative des taux d'intérêt en 1993 et des investissements plus élevés dans le secteur pétrolier. Elle a nécessité un resserrement des politiques budgétaire et monétaire lequel, conjugué à une baisse de l'investissement pétrolier, a pesé sur l'activité depuis lors. Malgré une croissance modérée de la production ces dernières années, le marché du travail est resté tendu (graphique 1), entraînant une forte dégradation de la compétitivité. En outre, la Norvège étant le troisième exportateur de pétrole, derrière l'Arabie Saoudite et la Russie, sa balance des opérations courantes et le budget de l'État affichent de très gros excédents en raison du niveau élevé du prix du pétrole depuis 2000.

En mars 2001, l'important excédent des administrations publiques et la croissance rapide des actifs du Fonds pétrolier ont suscité une réforme du cadre de la politique macroéconomique. En vertu de la nouvelle règle de politique budgétaire, le déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale doit s'aligner sur le rendement réel escompté du Fonds pétrolier. Ce déficit devrait donc passer de 1½ pour cent du PIB continental en 2001 à 4½ pour cent en 2010, l'excédent total des administrations publiques tombant à 10 pour cent du PIB et les actifs du Fonds pétrolier atteignant 116 pour cent du PIB continental en 2010 (ministère des Finances, 2002). Estimant qu'un resserrement de la politique monétaire pourrait bien être nécessaire pour compenser cette régulière expansion budgétaire, les pouvoirs publics ont aussi introduit un objectif d'inflation pour la Banque centrale. Le cadre de la politique monétaire se trouve ainsi en accord avec la pratique actuelle d'un grand nombre d'autres banques centrales. La solidité de ce nouveau cadre sera sans doute mise à l'épreuve dans les années à venir.

Dans ce contexte, le présent chapitre passe en revue les récentes évolutions macroéconomiques et analyse le nouveau cadre de politique macroéconomique ainsi que l'orientation de la politique monétaire et budgétaire. Il

Graphique 1. Principaux indicateurs dans une perspective internationale à long terme



1. L'OCDE ne comprend pas les pays à forte inflation.

2. Défini comme l'emploi total en pourcentage de la population en âge de travailler (16-64 ans).

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* et *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril 2002.

décrit, en conclusion, les perspectives pour 2002 et 2003 et évalue à la fois les risques entourant ces prévisions et les principaux enjeux de la politique macroéconomique dans les années à venir.

Évolutions économiques en 2001 et au début de 2002

Comme l'année précédente, le PIB continental, hors production d'électricité, s'est accru d'environ 1½ pour cent en 2001 (tableau 1). La croissance du PIB continental total est, toutefois, tombé de 1.9 à 1.2 pour cent, car, en 2000, la production hydroélectrique avait été temporairement gonflée par de fortes précipitations¹. L'écart positif de production a ainsi disparu ; cependant, de

Tableau 1. **Demande et production**
Pourcentages de variation par rapport à la période précédente, en volume

	1998 prix courants, milliards de NOK	1999	2000	2001	Taux annuels ¹		
					2001 S1	2001 S2	2002 T1
Consommation privée	554.5	3.3	3.5	2.5	3.2	4.6	4.8
Consommation publique	247.4	3.2	1.2	2.0	3.4	3.3	8.3
Formation brute de capital fixe	284.9	-5.6	-1.5	-4.6	4.6	-6.3	-12.1
Secteur public	41.6	0.5	-8.1	-4.3	-5.6	-14.4	-1.8
Activités pétrolières	80.3	-15.4	-20.1	-7.4	7.2	16.4	11.1
Logement	40.7	3.0	11.0	5.1	6.7	5.2	-9.1
Autres activités du secteur privé ²	122.4	-4.2	7.1	-7.1	6.3	-15.2	-24.0
Formation de stocks ^{3, 4}	23.8	-0.5	0.7	-0.8	-1.4	-0.9	1.7
Demande intérieure totale	1 110.7	0.4	2.5	-0.2	1.9	0.8	3.7
Exportations de biens et services	427.1	2.8	2.9	4.2	1.8	0.8	-21.2
Biens traditionnels	177.4	4.0	1.7	4.0	7.4	-0.1	-8.0
Pétrole brut et gaz naturel	118.3	-0.8	6.6	5.2	1.1	3.8	-27.4
Navires et plates-formes	11.0	32.9	-38.9	59.4	-22.0	61.8	-83.5
Services	120.5	1.8	4.9	-0.6	-2.7	-5.8	-15.7
Importations de biens et services	405.6	-1.8	3.2	0.0	3.5	0.3	-15.5
Solde extérieur ³	21.5	1.7	0.1	1.7	-0.4	0.2	-4.4
PIB	1 132.1	2.1	2.4	1.4	1.4	0.9	-1.1
dont :							
Norvège continentale	981.3	2.7	1.9	1.2	1.5	0.2	4.6
Norvège continentale hors production d'électricité	956.7	2.8	1.6	1.7			

1. Données corrigées des variations saisonnières, variation par rapport à la période précédente, aux taux annuels.

2. Y compris les navires.

3. Contribution à la croissance du PIB.

4. Y compris l'écart statistique.

Source : Statistics Norway.

grandes incertitudes entourent l'estimation de cet écart et des pénuries de main-d'œuvre ont persisté dans un grand nombre de secteurs. La croissance de la production a été entièrement due à une augmentation des exportations nettes, car la demande intérieure totale a chuté. Cette baisse a été suscitée par une forte diminution de l'investissement et de la formation de stocks, qui n'a été qu'en partie compensée par une hausse de la consommation privée et publique.

Les exportations se sont accélérées malgré une nouvelle dégradation de la compétitivité

Contrairement à ce qui a été le cas dans tous les autres pays de l'OCDE, à l'exception de l'Islande, la croissance en volume des exportations s'est accélérée en 2001 (tableau 1). Les exportations de produits pétroliers – représentant près de la moitié des exportations totales en 2001 – se sont accrues de 5¼ pour cent (tableau 2). Le ralentissement global et la forte baisse des prix du pétrole au lendemain des attaques du 11 septembre aux États-Unis n'ont eu aucune influence sur la production car les compagnies pétrolières produisent normalement au maximum de leurs capacités techniques. En décembre 2001, cependant, le gouvernement norvégien a décidé de réduire la production pétrolière de 5 pour cent (soit 150 000 barils par jour) au premier semestre de 2002 pour soutenir les cours. Les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), le Mexique et la Russie ont fait de même. Intervenant dans une situation de hausse du niveau de référence, la réduction de la production norvégienne n'a pas affecté la forte progression de la production de gaz et n'a pas été étendue au second semestre de 2002. Par conséquent, les exportations du secteur pétrolier devraient augmenter en 2002.

Tableau 2. **Exportations par catégorie de produits**
Dans l'optique des comptes nationaux, pourcentages de variation en volume

	2001 en % des exportations totales ¹	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportations totales	100.0	4.9	10.2	7.7	0.6	2.8	2.9	4.2
Biens	76.4	6.3	10.9	6.7	-1.0	3.2	2.2	5.9
Pétrole brut et gaz naturel	43.2	9.2	13.7	2.9	-4.4	-0.8	6.6	5.2
Navires et plates-formes pétrolières	2.4	0.2	-12.6	39.0	-18.7	31.6	-38.9	59.4
Biens traditionnels	30.9	4.4	10.5	8.6	3.5	4.0	1.7	4.0
dont : Produits manufacturés	28.9	3.5	11.0	8.8	3.5	3.6	0.9	5.0
Services	23.6	0.9	8.2	11.1	5.5	1.8	4.9	-0.6
Recettes brutes, secteur maritime	11.6	2.8	1.1	6.3	3.7	-1.1	1.0	-2.5

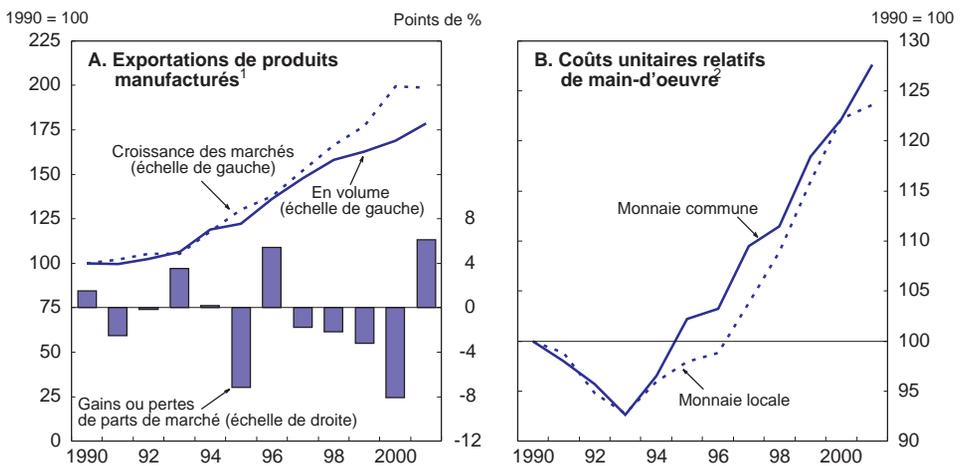
1. Prix courants.

Source : Statistics Norway.

Le secteur industriel des technologies de l'information et de la communication (TIC) est très peu développé en Norvège, en particulier par rapport à la Finlande et à la Suède voisines, et les exportations n'ont ainsi pas été très affectées par l'effondrement intervenu au niveau international dans ce secteur, alors que les navires et les plates-formes pétrolières ont cessé d'exercer un effet de freinage sur la croissance. D'autre part, dans le secteur des ferro-alliages à forte intensité capitalistique, l'affaiblissement de la demande mondiale a conduit à des fermetures temporaires ou permanentes d'usines. De façon assez surprenante, compte tenu de la dégradation de la compétitivité des prix (encadré 1), les exportations de biens et services traditionnels (non pétroliers) se sont aussi accélérées (tableau 2)². Bien que le secteur manufacturier dans son ensemble n'ait pas perdu de parts de marché à l'exportation en 2001, il s'est contracté sensiblement au cours de la période 1995-2001, la croissance annuelle des exportations de produits manufacturés étant d'environ 2 points de pourcentage inférieure à celle des marchés (graphique 2)³. La compétitivité s'étant détériorée, avec une nouvelle dégradation importante au début de 2002, de nouvelles pertes de parts de marché devraient intervenir en 2002.

En 2001, les prix à l'exportation ont diminué quelque peu (2 pour cent) après la forte hausse de l'année précédente liée au pétrole (37 pour cent). Toutes les catégories de biens ont enregistré des baisses de prix, alors que les prix des services ont augmenté, sous l'effet de la hausse persistante des coûts de

Graphique 2. Performance à l'exportation et compétitivité-coûts



1. A l'exclusion des navires et des plates-formes pétrolières.

2. Dans le secteur manufacturier.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril 2002.

Encadré 1. **Quelle est l'ampleur de la dégradation de la compétitivité depuis 1995 ?**

L'indicateur de compétitivité-coût utilisé par les autorités nationales et les partenaires sociaux est fondé sur les salaires horaires dans le même secteur. L'indicateur de l'OCDE, en revanche, est fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le même secteur et tient compte également des évolutions de la productivité. La Commission européenne suit la même approche. Empiriquement, la différence est substantielle. D'après l'indicateur national, la compétitivité s'est dégradée de 7 pour cent au total entre 1995 et 2001, alors que d'après l'indicateur de l'OCDE, la dégradation était de 24 pour cent*.

Si les différences de productivité sont pertinentes pour la compétitivité, un indicateur fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre est préférable à un indicateur fondé sur les seuls salaires. Dans la pratique, toutefois, un indicateur reposant sur les coûts unitaires de main-d'œuvre peut être biaisé en raison d'erreurs de mesure de la productivité. D'après la Commission technique sur les accords salariaux, laquelle établit l'indicateur de compétitivité en Norvège et à laquelle siègent les partenaires sociaux, les ministères et Statistics Norway, les différences entre les pays pour ce qui est du calcul des statistiques des comptes nationaux, en particulier les méthodes de déflation, sont importantes. Les données sur la productivité ne sont donc pas totalement comparables entre les pays. En outre, les différences de productivité entre pays sont partiellement dues aux différences dans la structure industrielle, ces différences de productivité sectorielle étant souvent compensées par l'évolution relative des prix à la production. Ainsi, jusqu'en 2000, la très forte hausse de la productivité dans le secteur des TIC était accompagnée d'une forte baisse des prix. Pour ces raisons, la Commission a décidé en 1996 de se concentrer sur un ensemble d'indicateurs plus large comprenant les salaires horaires, les coûts du capital, les parts de marché, l'emploi, la rentabilité et la productivité. Dans son *Étude sur la croissance*, l'OCDE a analysé la comparabilité internationale des données sur la productivité (Schreyer et Pilat, 2001). Il a conclu que des progrès sensibles ont été faits ces dernières années dans l'amélioration de la comparabilité des statistiques de la productivité.

* L'indicateur de l'OCDE a été calculé sur la base des données disponibles en avril 2002 et par conséquent, ne tient pas compte de la récente révision à la hausse de la croissance de la productivité norvégienne. Cet écart entre les deux indicateurs n'est dû que marginalement à un éventail différent de partenaires commerciaux et à des divergences dans les pondérations. D'après la Commission européenne, la compétitivité s'est dégradée de 15 pour cent par rapport aux autres pays industriels (Commission européenne, 2002). L'indicateur de compétitivité de l'OCDE fondé sur les prix à l'exportation des produits manufacturés ne s'est dégradé que de 2 pour cent, ce qui indique que la hausse plus forte des coûts unitaires de main-d'œuvre a été quasi totalement compensée par une contraction des marges bénéficiaires.

main-d'œuvre. Pour les exportations pétrolières, la baisse des prix de 7 pour cent a été faible par rapport à la hausse de 145 pour cent enregistrée les deux années précédentes, mais le prix du pétrole a de nouveau augmenté au début de 2002 sous l'effet de la reprise mondiale, des réductions de production par les principaux pays producteurs et des tensions au Moyen-Orient.

Le volume et les prix des importations sont restés à peu près stationnaires

Malgré la dégradation de la position concurrentielle des producteurs nationaux, les importations de biens traditionnels sont restés stationnaires, en raison de la faiblesse de la demande intérieure et d'une forte chute des importations de navires et de plates-formes pétrolières (tableau 1). La diminution de moitié de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les produits alimentaires et la baisse de la taxe sur les alcools n'ont pas eu d'effets notables sur les importants achats transfrontières réalisés en Suède. L'incidence négative du fléchissement mondial de l'activité sur les prix mondiaux, l'appréciation effective de la couronne et la part croissante des importations de biens de consommation en provenance de pays à faibles coûts ont pesé sur la hausse des prix des importations. L'augmentation de la part des pays à faibles coûts est plus prononcée dans le secteur des vêtements et des chaussures où les prix à l'importation ont diminué d'environ 10 pour cent depuis 1996. Du fait d'un report négatif important et d'une accélération de l'appréciation au début de l'année, les prix des importations devraient diminuer en 2002.

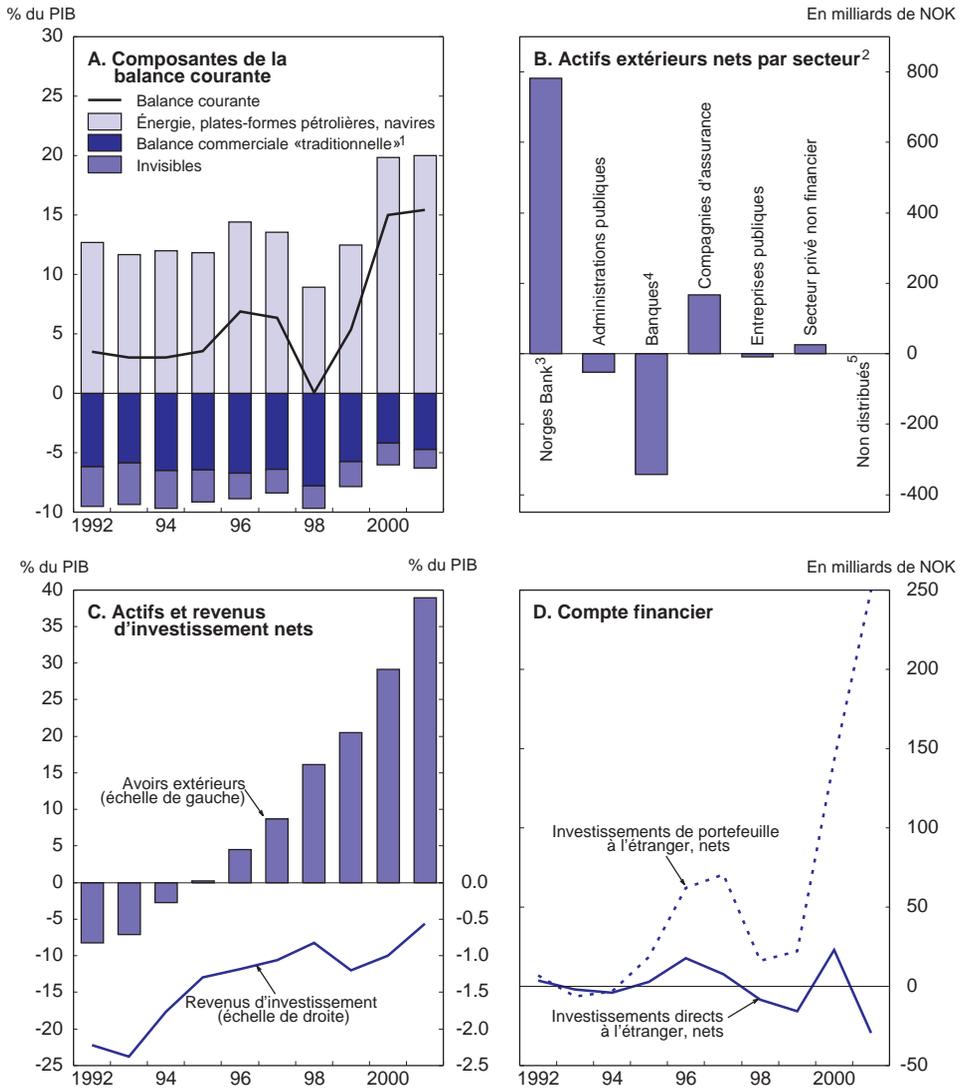
L'excédent des opérations courantes est très important

La croissance en volume des exportations ayant largement dépassé celle des importations, l'excédent de la balance des opérations courantes s'est encore accru malgré une dégradation des termes de l'échange (graphique 3). Avec un excédent de 15 pour cent du PIB en 2001, la Norvège se trouve nettement dans une catégorie à part parmi les pays de l'OCDE⁴. Du fait de cet important excédent et malgré l'incidence négative de la forte baisse des cours des actions et de l'appréciation de la couronne, les actifs étrangers nets ont augmenté, s'établissant à 39 pour cent du PIB. Le revenu net d'investissement, toutefois, est resté négatif du fait du niveau plus élevé des taux d'intérêt en Norvège et de la seule comptabilisation des dividendes en tant que revenu d'investissement mobilier (les variations des prix des actions sont comptabilisées en tant que réévaluation des actifs).

La consommation privée est restée peu soutenue

La consommation privée s'est accrue de 2½ pour cent en 2001, un taux légèrement inférieur à la progression des deux années précédentes et bien moins que la progression de 4 pour cent par an enregistrée entre 1994 et 1998. Le rythme

Graphique 3. Position extérieure



1. A l'exclusion du pétrole, des plates-formes pétrolières et des navires.

2. Décembre 2001.

3. Y compris le Fonds pétrolier de l'État.

4. Banques commerciales, caisses d'épargne, organismes de crédit au logement et institutions financières.

5. Y compris les erreurs et omissions.

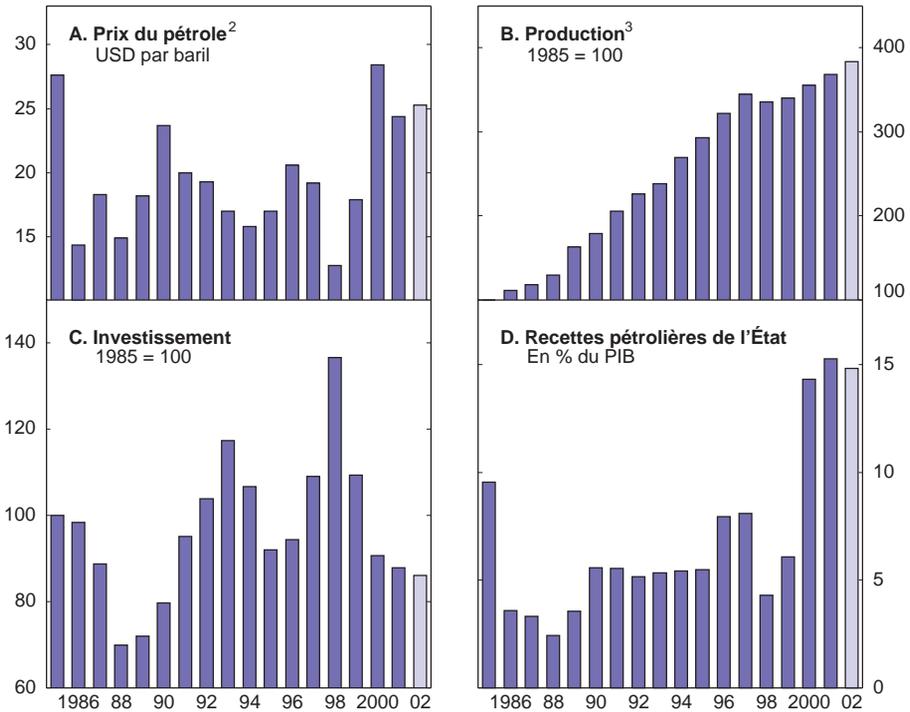
Source : Norges Bank.

modéré de ces dernières années reflète une diminution du revenu disponible réel et des gains d'emploi ainsi qu'une augmentation du service de la dette due au resserrement de la politique monétaire et à l'augmentation de l'endettement. En outre, en 2001, l'affaiblissement de la confiance des consommateurs pourrait avoir pesé sur la consommation privée. Au début de 2002, toutefois, les consommateurs se sont montrés nettement plus confiants, l'opinion des ménages sur leur situation financière étant notamment la plus positive depuis l'introduction de cette enquête en 1992. L'amélioration de la confiance et les réductions d'impôts intervenues depuis le milieu de 2001 ont soutenu la consommation privée au début de 2002.

L'investissement a continué de diminuer

Mis à part l'investissement résidentiel, toutes les catégories d'investissement ont fléchi en 2001, y compris l'investissement dans la construction navale, en général très irrégulier (tableau 1)⁵. La formation de stocks a été aussi sensiblement plus faible, mais en y intégrant les écarts statistiques des comptes nationaux. L'investissement pétrolier – un cinquième du total – s'est redressé durant l'année, mais a été inférieur d'un tiers à son pic de 1998 et de 15 pour cent inférieur à la moyenne des années 90 (graphique 4). La forte variation de l'investissement pétrolier est essentiellement déterminée par la mise en valeur de nouveaux champs, le prix du pétrole ayant un effet négatif substantiel uniquement s'il tombe à un niveau très faible. Au début de 2002, la direction norvégienne du pétrole a révisé sensiblement à la hausse ses prévisions à court terme. Le niveau actuel de l'investissement devrait augmenter dans les années à venir avec l'exploitation de nouveaux gisements.

Malgré les investissements importants réalisés dans le secteur de l'aluminium et dans le reste du secteur manufacturier, les investissements des entreprises de la Norvège continentale ont diminué sensiblement en 2001, en raison de l'atonie de la demande et d'une baisse de la rentabilité (tableau 1 et graphique 5). La dégradation marquée de la compétitivité a réduit la rentabilité et fait de la Norvège un emplacement moins attrayant pour l'investissement. Cela vaut en particulier pour le secteur manufacturier où le taux de rentabilité est tombé du niveau record de 10 pour cent en 1995 à 7 pour cent en 2000 et devrait avoir diminué encore depuis. L'incidence négative de la plus faible rentabilité de l'investissement n'est qu'en partie compensée par une augmentation de l'intensité du capital, en réaction à la hausse des coûts de main-d'œuvre. La baisse de l'investissement a réduit la croissance du crédit intérieur aux entreprises non financières, qui est revenue de 15 pour cent en 2000 à 7 pour cent en 2001. Cependant, avec la dégradation de la rentabilité, cela n'a pas suffi à empêcher une augmentation du taux d'endettement et du ratio du service de la dette, qui ont atteint des niveaux inégalés depuis la fin des années 80⁶. Dans ces conditions, la probabilité de faillite pour les grandes sociétés non cotées s'est accrue (Norges Bank, 2001a).

Graphique 4. Le secteur pétrolier¹

1. Les données de 2002 sont des prévisions de l'OCDE.

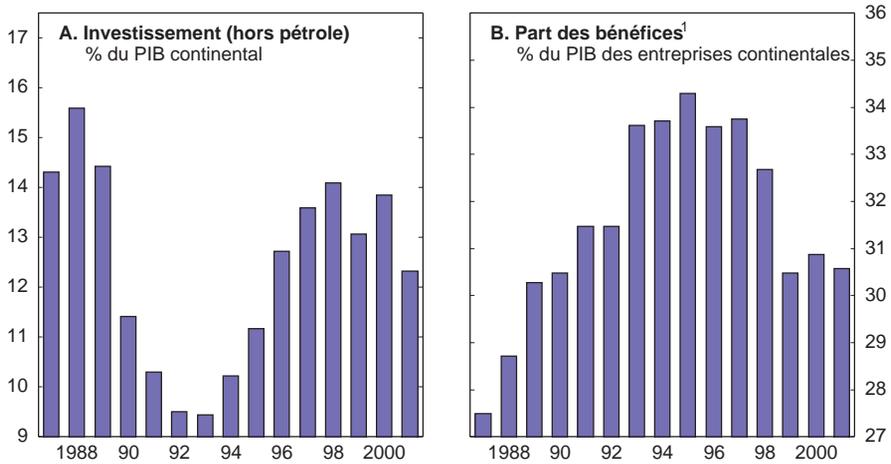
2. Brent Blend. L'estimation pour 2002 correspond au prix du dernier mois disponible.

3. Activités pétrolières et transport maritime.

Source : Statistics Norway et OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril 2002.

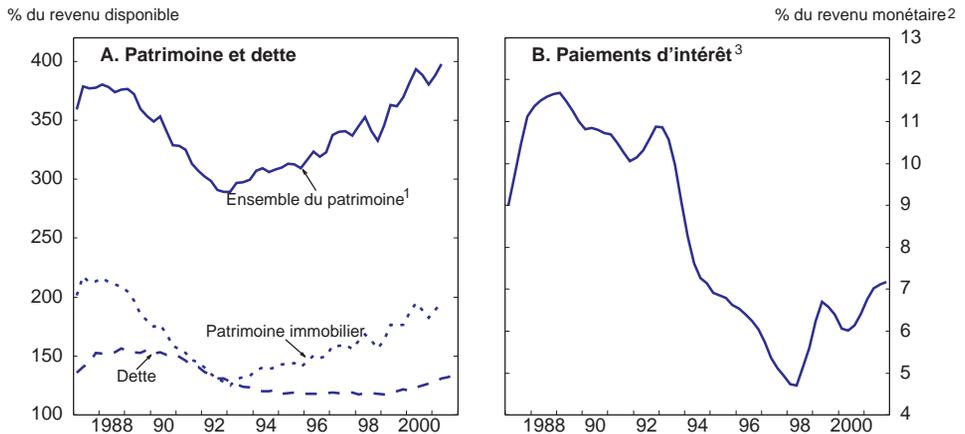
La construction résidentielle a continué d'enregistrer une forte augmentation en 2001, en dépit du niveau élevé des taux d'intérêt, du manque de confiance des consommateurs et de la pénurie permanente des travailleurs dans la construction. Malgré un certain assouplissement au deuxième semestre de l'année et au début de 2002, les mises en chantier de logements en 2001 ont été les plus fortes depuis 1989⁷. L'augmentation du parc de logements n'a pas pesé sur les prix des maisons. Depuis le creux de 1993, les prix ont augmenté régulièrement mais leur rapport aux coûts de construction n'indique pas qu'une bulle des prix s'est formée. La hausse des prix des logements a conduit à une augmentation sensible du patrimoine immobilier brut et, dans le même temps, à une hausse des taux hypothécaires (graphique 6). Depuis 2000, le crédit aux ménages a

Graphique 5. Le secteur des entreprises



1. PIB du secteur des entreprises continentales moins les rémunérations et impôts indirects nets.
 Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril 2002.

Graphique 6. La situation financière des ménages



1. Somme du patrimoine financier brut et du patrimoine immobilier.
 2. Le revenu monétaire est le revenu disponible avant déduction des paiements d'intérêt bruts.
 3. Après impôts, en pourcentage du revenu monétaire.
 Source : Norges Bank.

augmenté de plus de 10 pour cent par an et, déjà en 1999, l'endettement et les paiements d'intérêt commençaient à occuper une plus large place dans le revenu disponible. Néanmoins, étant donné que ces ratios sont de toute évidence plus faibles que lors de la bulle des prix des logements de la fin des années 80 et que les ménages détiennent un patrimoine financier net important, la situation financière des ménages en tant que groupe reste saine et ils disposent d'un volant de sécurité suffisant en cas de ralentissement économique⁸. La forte croissance du crédit observée récemment ne risque donc pas de mettre en danger la stabilité du secteur financier, ni d'obliger les ménages à réduire la consommation et l'investissement dans le proche avenir.

Le marché du travail est tendu malgré un certain assouplissement en 2001

En raison de la croissance modérée de la production, les tensions sur le marché du travail ont diminué quelque peu en 2001 (tableau 3). Comme l'année

Tableau 3. **Évolution de l'emploi**¹
Pourcentages de variation²

	1995 Milliers de personnes	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Population active	2 187	2.4	2.1	1.3	0.6	0.7	0.5
Emploi total	2 080	2.5	3.0	2.3	0.5	0.5	0.4
Secteur privé	1 457	2.0	3.5	2.8	0.3	0.3	0.0
Secteur manufacturier	300	1.6	4.3	1.2	-4.0	-2.4	-1.6
<i>dont</i> : Construction de plates-formes pétrolières et navires	34	-2.7	10.7	9.1	-1.8	-10.3	-0.6
Services	906	2.2	3.2	3.5	2.2	1.5	0.7
Administrations publiques	656	2.1	1.7	2.1	1.9	0.7	1.6
Administration centrale (civile)	112	1.3	2.9	0.5	1.0	0.7	1.3
Collectivités locales	499	2.5	1.9	2.8	2.4	1.0	2.3
Durée du travail (ensemble de l'économie)	2 987 ³	1.6	2.6	2.4	0.7	-1.1	-1.0
Productivité du travail ⁴		1.2	0.9	1.8	0.9	1.5	0.8
Taux d'activité ⁵		79.2	80.4	80.9	80.7	80.6	80.3
Taux d'emploi ⁶		75.4	77.2	78.4	78.2	77.8	77.5
Taux de chômage	107	4.8	4.0	3.1	3.2	3.4	3.6

1. Les données pour la population active, l'emploi total ainsi que pour les taux d'activité, d'emploi et de chômage sont basées sur l'enquête sur la population active, alors que les données d'emploi par secteur ainsi que les heures travaillées sont établies dans l'optique des comptes nationaux.

2. Sauf indication contraire.

3. En millions d'heures.

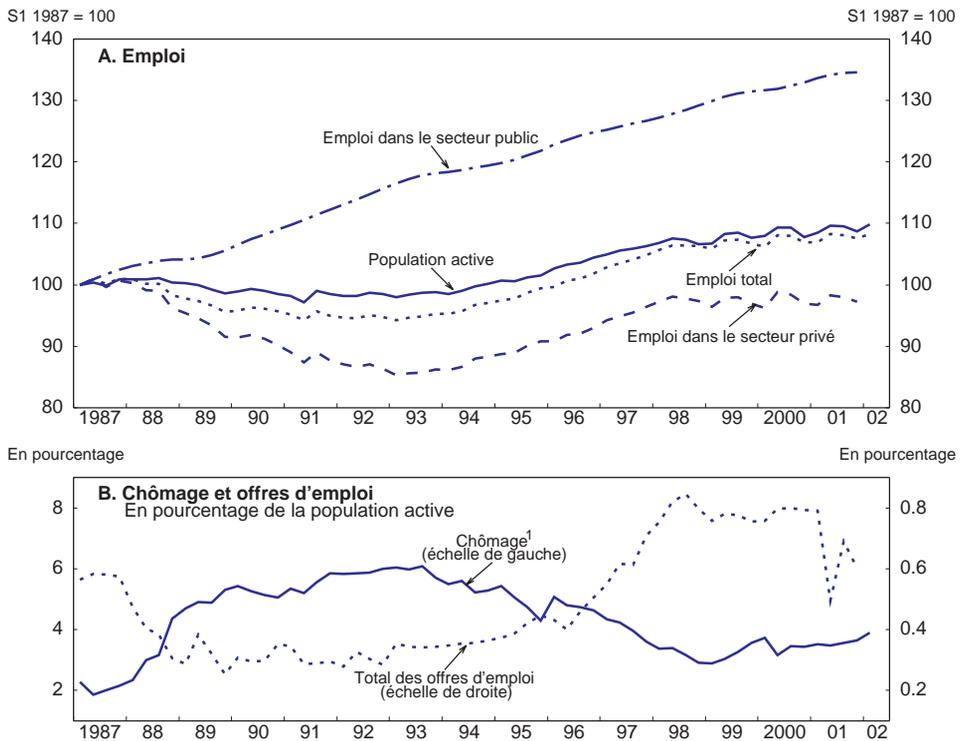
4. Par personne, dans le secteur des entreprises.

5. Population active en pourcentage de la population âgée de 16 à 64 ans.

6. Personnes employées en pourcentage de la population âgée de 16 à 64 ans.

Source : Statistics Norway et OCDE.

Graphique 7. Évolution du marché du travail



1. Rupture de série en janvier 1996 suite à une définition plus large du chômage dans l'Enquête sur la population active. On estime qu'il en est résulté une augmentation du taux de chômage de l'ordre de 0,5 point de pourcentage. Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques et Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril 2002.

précédente, le taux de chômage a augmenté de 0,2 point de pourcentage, pour atteindre 3,6 pour cent, soit le niveau de l'estimation actuelle de l'OCDE du taux de chômage structurel (NAIRU) et moins de la moitié de la moyenne de la zone euro. Parallèlement, les nouveaux postes vacants ont sensiblement diminué, pour atteindre leur plus faible niveau depuis 1997 (graphique 7). Au premier trimestre de 2002, le chômage était à peu près inchangé alors que le nombre de postes vacants s'est quelque peu redressé.

Comme les deux années précédentes, l'emploi s'est accru de ½ pour cent en 2001, la quasi totalité de cette augmentation étant imputable à l'emploi dans le secteur des administrations publiques. L'effet direct des attaques du 11 septembre a été limité à quelques réductions d'emploi dans le secteur de

l'aviation et des voyages. Le nombre total d'heures travaillées a diminué de $\frac{3}{4}$ pour cent, sous l'effet de congés supplémentaires, d'une nouvelle augmentation des congés de maladie et de la progression tendancielle de l'emploi à temps partiel. La croissance de la population active a de nouveau été limitée, car la population d'âge actif ne s'est accrue que modérément et le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité et de préretraités a fortement augmenté, réduisant la population active d'environ $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$ pour cent. Mesuré en nombre de personnes, le taux d'activité est resté constant, à un taux légèrement supérieur à 80 pour cent, ce qui est assez élevé par rapport aux niveaux observés dans les autres pays et au cours des périodes précédentes⁹.

Depuis 1970, l'emploi dans le secteur manufacturier a diminué d'un cinquième. Comme ailleurs, cette baisse a été due en partie au progrès technique et à une augmentation de la spécialisation, entraînant un glissement de l'emploi du secteur manufacturier vers le secteur des services. En Norvège, cette contraction n'est pas intervenue progressivement mais par vagues¹⁰. L'emploi a diminué de façon particulièrement marquée surtout entre 1978 et 1984 (de 14 pour cent) et entre 1988 et 1992 (de 18 pour cent). Avant ces périodes, la compétitivité s'était fortement dégradée. Initialement, cette érosion a eu une incidence limitée sur la production et l'emploi, les entreprises ajustant à la baisse leurs marges bénéficiaires. Cependant, la faible rentabilité a eu un effet négatif différé sur les décisions de production et d'investissement et, par conséquent, sur l'emploi. Eu égard à ces tendances, la dégradation de la compétitivité depuis 1995 pourrait bien être un signe précurseur d'une nouvelle réduction de l'emploi dans le secteur manufacturier, compte tenu en particulier de la tension persistante caractérisant les marchés du travail.

Des fortes hausses de salaires en 2002

Les tensions sur le marché du travail s'étant légèrement atténuées, les hausses de salaires se sont ralenties par rapport à leur taux record de 1998, mais elles ont continué de dépasser la moyenne enregistrée chez les principaux partenaires commerciaux. Les salaires en Norvège continentale se sont accrus de 4.8 pour cent en 2001, soit un peu plus qu'en 2000, mais un peu moins qu'en 1998, année record (tableau 4 et graphique 8)¹¹. Les salaires horaires se sont accrus encore davantage, de 5.8 pour cent, du fait de l'octroi de deux jours supplémentaires de congés. La productivité augmentant de 1.7 pour cent, les coûts unitaires de main-d'œuvre ont progressé de 4.1 pour cent, suscitant ainsi une progression de l'inflation sous l'effet des coûts, bien supérieure au taux fixé comme objectif, soit $2\frac{1}{2}$ pour cent. Lors des négociations salariales de 2000-2001, le secteur manufacturier a continué de déterminer la tendance et les hausses de salaires ont été relativement uniformes entre les secteurs et les professions. La principale exception concerne les enseignants, qui ont obtenu des hausses de rémunération

Tableau 4. **Prix, salaires et coûts**
Pourcentages de variation

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Indice de prix à la consommation	1.4	2.4	1.2	2.6	2.3	2.3	3.1	3.0
Harmonisé	0.7	2.6	1.9	2.1	3.0	2.7
Inflation sous-jacente (CPI-ATE ¹)	1.4	1.4	1.3	1.8	2.4	2.3	2.4	2.6
Déflateur de la consommation privée	1.2	2.4	1.4	2.3	2.5	2.0	3.3	1.8
Taux de salaire ²	3.1	3.3	4.4	4.8	6.6	5.3	4.3	5.0
dont :								
Norvège continentale	3.1	3.4	4.5	4.7	6.5	5.3	4.4	4.9
Secteur manufacturier	3.1	3.8	4.1	4.3	6.1	5.8	3.8	4.9
Services du secteur privé	3.2	3.5	4.6	4.8	6.7	5.3	4.5	5.0
Secteur public	3.0	3.1	4.5	4.5	6.3	5.3	4.6	4.9

1. Indice de prix à la consommation (IPC) corrigé des variations d'impôts et excluant les produits énergétiques. Les données antérieures à août 1999 ont été estimées par la Banque centrale.

2. Traitements et salaires par personne en équivalent plein-temps, dans l'optique des comptes nationaux.

Source : Statistics Norway, Norges Bank et OCDE.

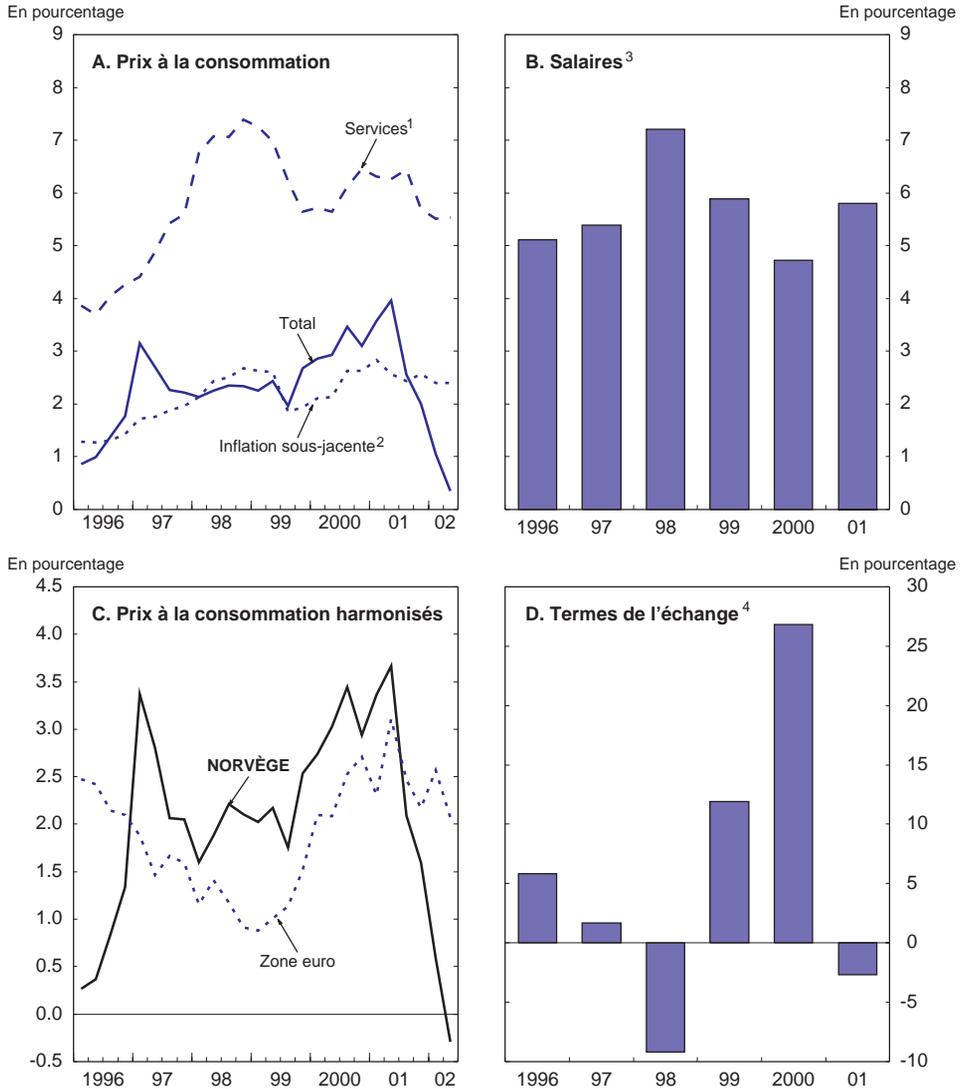
exceptionnelles pour rendre la profession plus attrayante. La rémunération des enseignants a augmenté de 6 et 8 pour cent en 2000 et 2001 respectivement, et l'augmentation en 2002 sera de nouveau supérieure à la moyenne¹². En outre, comme par le passé, les accords de 2000-2001 ont conduit à des hausses un peu plus fortes pour les bas salaires, affaiblissant ainsi les incitations individuelles à investir dans le capital humain¹³.

En avril et mai 2002, ont été conclus dans le secteur privé des accords salariaux qui se traduiront par des hausses de salaires de plus de 5 pour cent en 2002. Ceci implique une hausse considérable des coûts unitaires de main-d'œuvre et des augmentations salariales supérieures à celles enregistrées chez les principaux pays partenaires pour la sixième année consécutive. Les accords salariaux conclus dans le secteur public conduiront à des hausses de salaires plus fortes que dans le secteur privé. Il a été également convenu de laisser plus de marge de manœuvre aux négociations locales au niveau des collectivités locales et du secteur hospitalier.

Les réductions d'impôt ont temporairement fait baisser l'inflation

En 2001, les impôts indirects et les prix de l'énergie ont suscité d'importantes variations de la hausse des prix à la consommation (graphique 8). Après l'augmentation de 1 point de pourcentage du taux global de la TVA en janvier 2001, pour le porter à 24 pour cent, et la hausse, essentiellement liée au climat, du tarif de l'électricité, l'inflation – mesurée par la variation sur douze mois de l'indice des prix à la consommation – a atteint un niveau record de 4.3 pour cent en mai¹⁴. Cependant, sous l'effet essentiellement de la réduction de moitié de la TVA sur les

Graphique 8. **Évolution des salaires et des prix**
Pourcentages de variation en glissement annuel



1. Services dont les salaires sont une composante essentielle du prix.
 2. Prix à la consommation corrigé des variations d'impôts et excluant les produits énergétiques.
 3. Taux de rémunération dans le secteur privé dans l'optique des comptes nationaux.
 4. Variation du rapport prix à l'exportation/prix à l'importation des biens et services.
- Source : Statistics Norway et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

produits alimentaires en juillet 2001, elle a reculé rapidement par la suite pour tomber à 2.1 pour cent en décembre. Au début de 2002, l'incidence de la hausse de la TVA de l'année précédente s'étant dissipée et les impôts indirects étant de nouveau réduits, l'inflation a encore reculé, pour tomber à 0.4 pour cent en mai, soit le taux le plus faible des pays européens de l'OCDE. Du fait des réductions des impôts indirects, l'inflation se situe au-dessous de la moyenne de la zone euro depuis juillet 2001, après l'avoir dépassé pendant plus de quatre ans. Corrigé des modifications de l'impôt et en excluant les produits énergétiques, l'inflation tournait autour de 2.5 pour cent depuis le début de 2001¹⁵. Les prix des services, où les salaires sont un facteur dominant, se sont accrus de 6¼ pour cent en 2001, soit une progression à peu près inchangée par rapport aux deux années précédentes. Les tarifs des transports aériens ont beaucoup augmenté, de 20 pour cent en glissement annuel en février 2002, en raison non seulement du montant beaucoup plus élevé des coûts d'assurance après les événements du 11 septembre, mais aussi de l'absence de concurrence sur le marché national norvégien ; en avril, la suppression de la taxe sur le transport aérien de passagers a atténué cette hausse des prix.

Le cadre de la politique macroéconomique a été réformé en 2001

Face aux importants excédents budgétaires enregistrés récemment et aux pressions correspondantes en faveur d'une augmentation des dépenses publiques, le gouvernement précédent a présenté de nouvelles directives pour les politiques budgétaire et monétaire en mars 2001, lesquelles ont été approuvées peu après par le Parlement (encadré 2). En vertu de la nouvelle directive en matière de politique budgétaire, le déficit du budget structurel non pétrolier de l'administration centrale doit s'aligner sur le rendement attendu du Fonds pétrolier¹⁶. Toutefois, comme c'est mentionné dans le rapport du gouvernement sur les nouvelles directives, la politique budgétaire a encore un rôle contra-cyclique à jouer et des écarts par rapport à cet objectif de déficit sont donc autorisés dans le cas d'une offre et d'une demande excédentaire. En outre, d'après les directives, en cas de changements extraordinaires dans le capital du Fonds pétrolier ou dans le déficit structurel, l'action correctrice s'étalera sur plusieurs années. La mise en œuvre s'est faite sans heurt car le déficit structurel en 2001 a été à peu près conforme à la nouvelle directive. Partant de l'hypothèse qu'une politique monétaire restrictive pourrait bien être nécessaire pour compenser cette expansion budgétaire régulière, les pouvoirs publics ont aussi fixé un objectif d'inflation de 2½ pour cent à terme pour la Banque centrale. Cet objectif d'inflation implique que les autorités monétaires doivent jouer un rôle de gestion de la demande. Comme pour le cadre macroéconomique précédent, les pouvoirs publics mettront l'accent sur la coopération en matière de politique des revenus, les partenaires sociaux devant, à leur avis, contribuer à préserver le dynamisme du secteur exposé aux influences internationales et à maintenir un faible niveau de chômage grâce à des accords modérés de hausses de salaires¹⁷.

Encadré 2. Les directives de politique économique de mars 2001

Directive de politique budgétaire

L'actuelle directive de politique budgétaire, telle qu'elle figure dans le rapport n° 29 au Parlement (ministère des Finances, 2001a) et telle qu'elle a été approuvée par le Parlement est la suivante :

- Le déficit budgétaire structurel non pétrolier de l'administration centrale doit s'aligner de manière générale sur le rendement escompté du Fonds pétrolier, lequel est estimé à 4 pour cent.
- La politique budgétaire doit encore être axée sur la stabilisation des fluctuations de l'économie. Dans une situation de forte activité économique, l'orientation budgétaire – mesurée par le déficit structurel – doit être resserrée en conséquence, alors qu'un affaiblissement pourrait exiger un déficit structurel plus important.

La directive prévoit qu'en cas de modifications importantes et extraordinaires du capital du Fonds pétrolier ou du déficit structurel¹, une action correctrice sera étalée sur plusieurs années.

Cadre de la politique monétaire

Le Décret royal du 29 mars 2001 sur le cadre de la politique monétaire comporte les principaux paragraphes suivants² :

- La politique monétaire vise la stabilité de la valeur nationale et internationale de la couronne norvégienne, contribuant à stabiliser les anticipations concernant l'évolution des taux de change. En outre, la politique monétaire soutient la politique budgétaire en contribuant à une évolution stable de la production et de l'emploi.
- La Norges Bank est responsable de la mise en œuvre de la politique monétaire.
- La politique monétaire mise en œuvre par la Norges Bank vise, conformément au premier paragraphe, une inflation faible et stable. L'objectif opérationnel de la politique monétaire est une hausse annuelle des prix à la consommation d'environ 2½ pour cent à terme.
- En général, les effets directs sur les prix à la consommation, résultant des modifications des taux d'intérêt, des impôts, des droits d'accise et des perturbations temporaires et extraordinaires ne sont pas pris en compte.
- La Norges Bank publie régulièrement des évaluations qui servent de base à la mise en œuvre de la politique monétaire.

1. L'estimation du déficit structurel pour les périodes antérieures peut changer suite à la révision des données historiques et à des changements dans la méthode de calcul sous-jacente.
2. Le nouveau Décret a remplacé celui du 6 mai 1994 stipulant que « la politique monétaire menée par la Norges Bank doit viser à maintenir un taux de change stable de la couronne par rapport aux monnaies européennes, eu égard à la marge de variation du taux de change maintenue depuis le flottement de la couronne le 10 décembre 1992. En cas de variation *importante* du taux de change, les instruments de la politique monétaire sont *orientés en vue de faire revenir le taux de change à terme* dans la marge initiale. Il n'est pas établi de fourchette de fluctuation et ce n'est pas non plus une obligation pour la Norges Bank d'intervenir sur le marché des changes » (les mots en italiques ont été effectués par l'auteur de la présente *Étude*).

La nouvelle règle du taux de rendement

La directive précédente de politique budgétaire – selon laquelle le budget devait avoir une incidence à peu près neutre sur l'économie dans une situation conjoncturelle neutre – était axée sur le court terme mais impliquait pour le plus long terme un déficit structurel non pétrolier constant d'une ampleur indéterminée. La nouvelle directive conduira à une augmentation graduelle du déficit structurel. Cependant, en fixant ce déficit à un niveau égal au rendement réel et non nominal du Fonds pétrolier, le respect de la règle implique que les actifs existants du Fonds soient sauvegardés en termes réels si le rendement escompté se matérialise. En outre, compte tenu de la hausse continue – bien qu'en légère décélération – des recettes pétrolières de l'État, le Fonds devrait accroître ses actifs en termes réels et même en pourcentage du PIB jusqu'en 2050. La règle prévoit un montant moindre d'économies sur les recettes pétrolières qu'en 2001 mais un montant supérieur en moyenne que par le passé. Entre 1971 et 2000, l'administration centrale n'avait économisé que 300 milliards de NOK sur les 1 100 milliards de recettes pétrolières totales. La règle en matière de déficit structurel représente pour la Norvège une approche sophistiquée. Mesurer le déficit structurel n'est pas sans poser de problèmes techniques, mais une règle fondée sur le déficit structurel est néanmoins préférable car elle conduit à se concentrer sur une politique budgétaire discrétionnaire.

Pour évaluer les conséquences à long terme de la nouvelle directive, on peut examiner les comptes générationnels. D'après les dernières estimations, en tenant compte de l'incidence de la nouvelle règle budgétaire en 2002, il faudra réduire le budget courant de 0 à 20 milliards de NOK (soit 0-1¼ pour cent du PIB continental) pour éviter de faire supporter une plus lourde charge aux générations futures (annexe I). Le scénario macroéconomique à long terme fondé sur la nouvelle règle budgétaire (encadré 3) est un autre moyen d'évaluer les conséquences à long terme. Ce scénario table sur une action intense des pouvoirs publics, car d'importantes réformes du secteur public et des pensions seront nécessaires pour éviter une situation budgétaire intenable et des réformes importantes sont incorporées dans le scénario. D'une part, cela pourrait être considéré comme une approche budgétaire insuffisamment conservatrice, car elle implique une augmentation des dépenses et des réductions d'impôt immédiates alors même que les réformes requises ne sont pas encore mises en œuvre. Si un accord peut être trouvé en ce qui concerne la réforme des pensions – ce qui n'est pas certain compte tenu de l'expérience passée – cette réforme ne sera vraisemblablement pas mise en œuvre avant 2007 et pourrait ne pas aller aussi loin que ce qui est nécessaire. En ce qui concerne le secteur public, les autorités n'ont pas beaucoup avancé au-delà de la phase de définition des grands principes et la première réforme majeure doit encore être mise en œuvre. Cependant, l'augmentation à l'avenir des déficits continentaux du fait de la nouvelle règle fiscale

Encadré 3. **Un scénario économique à long terme impliquant une intense activité des pouvoirs publics**

Bien qu'il ait publié certaines variables clés pour 2001-2010, l'actuel gouvernement n'a pas encore formulé de scénario économique d'ensemble à long terme compatible avec les politiques budgétaire et structurelle qu'il entend appliquer. Cependant, compte tenu du fait qu'il adhère aux nouvelles directives de politique budgétaire introduites par le gouvernement précédent en mars 2001, les scénarios pour 2000-2050 présentés dans le *Programme à long terme 2002-2005* (ministère des Finances, 2001b) restent pertinents, bien que les dernières évolutions n'aient pas été prises en compte. Le scénario du « rendement » – fondé sur la nouvelle directive budgétaire d'alignement du déficit structurel non pétrolier sur le rendement du Fonds pétrolier – se traduit par une augmentation graduelle du déficit structurel non pétrolier, qui passerait de 0.8 pour cent du PIB continental en 2000 à 5.3 pour cent en 2010 (4.4 pour cent d'après les dernières estimations) et à 6.7 pour cent en 2020, avec une large stabilisation par la suite jusqu'en 2050 (tableau 5). Les dépenses publiques augmenteront de près de 10 points de pourcentage du PIB continental au cours de la période 2000-2050, alors que les recettes fiscales non pétrolières progresseront de 2 points de pourcentage, bien qu'elles soient initialement appelées à diminuer de 1½ point de pourcentage jusqu'en 2010. Parallèlement, les recettes pétrolières de l'État se contracteront de 16 pour cent du PIB sous l'effet de la baisse de la production de pétrole et des prix, l'augmentation du revenu des investissements offrant une compensation partielle.

Dans ce scénario du « rendement », les dépenses publiques s'accroîtront plus que ne l'exigent les évolutions démographiques jusqu'en 2020, mais moins par la suite. Cet aspect ainsi que les réductions d'impôt implicites font que ce scénario exige un engagement intense et difficile de la part des pouvoirs publics. Une importante réforme du secteur public est nécessaire pour éviter que les dépenses publiques n'augmentent encore plus que prévu dans le scénario du rendement ou pour empêcher une réduction de la couverture des services sociaux. En outre, une réforme d'ensemble des pensions, qui n'est pas encore incorporée dans le scénario, est indispensable. Sans ces réformes, le total des dépenses publiques liées au vieillissement augmentera de près de 13 points de pourcentage du PIB entre 2000 et 2050. Cette progression – l'une des plus fortes de la zone de l'OCDE – est due à la maturité du régime de pensions, à la forte augmentation du taux d'activité des femmes au cours des dernières décennies et à l'absence de réformes des pensions ces dernières années, contrairement à ce qui a été le cas dans nombre de pays de l'OCDE. En outre, la hausse des dépenses au titre des pensions est favorisée par le maintien de l'indexation intégrale des droits à pension et des pensions sur les salaires*.

* D'après les règles existantes, une indexation beaucoup plus modeste est prévue pour la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2001a). Cependant, il reste à voir si cette restriction est politiquement faisable à long terme (Moum et Wold, 2001 ; Van Ewijk, 2001).

Tableau 5. **Scénario budgétaire à long terme 2000-2050¹**
En pourcentage du PIB continental

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Recettes des administrations						
Recettes fiscales non pétrolières	49.2	47.9	47.7	49.9	51.7	51.2
Recettes pétrolières ²	18.1	9.0	5.3	3.7	2.6	2.1
Revenus d'investissement nets	4.5	9.8	12.4	12.8	13.1	13.4
Total des recettes des administrations	71.8	66.7	65.4	66.4	67.4	66.7
Dépenses des administrations	51.7	54.5	56.0	58.8	60.7	60.5
<i>dont</i> : Pensions (vieillesse et invalidité)	9.3	10.8	13.8	16.7	18.5	18.4
Solde financier						
Solde financier des administrations publiques	20.1	12.2	9.4	7.6	6.6	6.2
<i>dont</i> : Solde de l'administration centrale hors pétrole	-0.8	-5.3 (-4.4) ³	-6.7	-7.0	-7.1	-7.2
Actifs du Fonds pétrolier	37	145 (116) ³	177	179	179	181
Richesse pétrolière	224	117	78	52	37	25
Total des richesses du secteur public ⁴	261	262	255	231	216	226
Charge des pensions ⁵	233	263	299	320	326	323
En % du PIB total						
Recettes des administrations ⁶	53.1	57.5	59.7	62.6	64.5	64.4
Dépenses des administrations ⁷	38.3	47.1	51.1	55.4	58.2	58.5
Solde financier des administrations	14.9	10.4	8.5	7.2	6.4	5.9
Couverture des services publics sociaux ⁸	-2	5	6	-3	-9	-7
Emploi dans les administrations ⁹	26.9	29.4	29.7	30.5	31.1	32.1
Croissance en volume du PIB continental ¹⁰	1.8	2.0	1.7	1.3	1.2	1.3
Croissance en volume du PIB total ^{2, 10}	2.3	1.6	1.2	1.1	1.1	1.3

1. D'après l'orientation fiscale actuelle qui table sur un déficit structurel hors pétrole de l'administration centrale égal au rendement réel de 4 pour cent du Fonds pétrolier. Le tableau est cohérent avec le Programme à long terme 2002-2005 datant de mars 2001 et, par conséquent, il ne prend pas en compte les évolutions les plus récentes (voir également la note 3) et diffère ainsi du tableau 6.

2. L'extraction du pétrole et du gaz naturel est supposée augmenter de 243 millions de mètres cubes normalisés d'équivalent pétrole (m³ n.e.p.) à un pic de 281 millions de m³ n.e.p. en 2004 et diminuer progressivement à 106 millions de m³ n.e.p. en 2050. Aux prix de 2001, le prix du pétrole est supposé baisser de 25 USD par baril en 2001 à 15 USD par baril en 2010 et demeurer constant par la suite.

3. Entre parenthèses, le chiffre révisé tel que présenté dans le budget national 2002 révisé (ministère des Finances, 2002). La prévision correspondante du solde en 2005 est de -3.3 pour cent du PIB continental.

4. Somme des actifs du Fonds pétrolier et de la richesse pétrolière. Comme les parts dans les entreprises publiques et le Fonds national d'assurance (NIS) ne sont pas pris en compte, la richesse du secteur public est sous-estimée.

5. La charge des pensions est la valeur présente nette de la hausse escomptée des futures dépenses de pension du NIS, au delà de la croissance de l'assiette fiscale, et elle est mesurée en pourcentage du PIB continental.

6. Y compris les revenus d'intérêt nets.

7. A l'exclusion des paiements d'intérêt bruts.

8. Différence en pourcentage entre l'emploi prévu dans les collectivités locales (y compris dans les hôpitaux) selon la nouvelle orientation fiscale et celui reposant sur une couverture inchangée à partir de 1998 tout en prenant en compte l'évolution démographique prévue. Cette dernière se fonde sur les calculs effectués avec le modèle MAKKO. Un chiffre positif dans le tableau signifie une couverture accrue tandis qu'un chiffre négatif signifie une couverture plus faible ; un chiffre négatif indique également la hausse de productivité nécessaire dans le secteur public pour maintenir la couverture.

9. En pourcentage de l'emploi total.

10. Sur la base d'une croissance annuelle de la productivité du travail entre 1.5 et 1.2 pour cent en Norvège continentale et des taux d'activité et de chômage inchangés.

Source : Ministère des Finances.

pourrait mettre un terme à l'inertie existante en matière de réforme structurelle et pourrait faciliter la mise en œuvre des réformes très nécessaires du secteur public (chapitre II) et des pensions (chapitre III).

On peut aussi évaluer l'intérêt à long terme des directives sur la base de la théorie économique. En théorie, dépenser le rendement réel escompté (revenu permanent) de la richesse *totale* provenant de la ressource non renouvelable – dans le cas de la Norvège, la somme de la richesse pétrolière et de la richesse financière du Fonds pétrolier – constitue la stratégie optimale. Elle est optimale dans l'hypothèse contraignante selon laquelle l'objectif est d'opérer un transfert perpétuel entre les générations de la richesse totale tirée de la ressource non renouvelable. Une telle stratégie implique un déficit budgétaire courant hors pétrole beaucoup plus élevé – en 2002, plusieurs fois supérieur au déficit budgétaire actuel – et entraînerait donc d'importants coûts de transition à court terme¹⁸. La nouvelle règle fiscale est donc beaucoup plus conservatrice que cette autre option. Toutefois, cette dernière ignore les graves conséquences budgétaires du vieillissement de la population norvégienne.

Pour évaluer les règles, il est indispensable de prendre en compte les besoins de communication. La nouvelle règle visant à utiliser le rendement du Fonds pétrolier est relativement facile à faire comprendre au public. Cette règle ayant un attrait intuitif, il est plus facile de faire accepter sa mise en œuvre par l'opinion publique en général, ce qui pourrait contribuer à contenir les pressions en faveur des dépenses. Cependant, cet avantage sur le plan de la communication disparaîtra en cas de recours fréquent à la clause de lissage prévue dans les directives. Il pourrait aussi être compromis par une politique budgétaire discrétionnaire qui conduirait à une divergence du déficit structurel par rapport à l'objectif visé.

Un autre avantage de la nouvelle règle est qu'elle est fondée sur les niveaux. Cela devrait permettre d'éviter des dérapages mais, dans le même temps, la rendre plus difficile à appliquer, impliquant éventuellement une incidence procyclique. En outre, la nouvelle directive de politique budgétaire ne contient qu'une règle en matière de déficit et implique une communication insuffisante avec le public sur les impôts et les dépenses futures. Même si le gouvernement actuel a affirmé son intention d'avoir une hausse des dépenses moindre que celle du PIB continental, instituer une règle explicite en matière de dépenses conduira également à un débat plus structuré sur la politique mise en œuvre. Cela réduira le risque que des pressions sur les dépenses, encore plus fortes que le relâchement budgétaire programmé, ne fassent obstacle aux réductions fiscales actuellement envisagées ou, comme cela a été le cas dans le budget national révisé de 2002, que les recettes fiscales exceptionnelles ne soient immédiatement utilisées pour des dépenses supplémentaires (voir aussi chapitre II).

L'utilisation du rendement escompté du Fonds et non du rendement effectif est louable car elle conduit à une évolution plus progressive du déficit non

pétrolier et évite la procyclicalité dans la mesure où l'économie norvégienne et les marchés financiers internationaux sont corrélés¹⁹. Les autorités auraient pu aller plus loin en établissant un sentier de croissance à moyen terme pour le déficit fondé sur l'évolution escomptée à moyen terme du Fonds pétrolier, au lieu de le calculer annuellement sur la base du montant estimé du Fonds²⁰. Elles auraient ainsi établi l'axe central d'un cadre budgétaire à moyen terme du type de ceux aujourd'hui mis en œuvre dans la plupart des pays de l'OCDE (voir aussi chapitre II). Cet avantage aurait toutefois été obtenu au prix d'une moins bonne compréhension de la règle par le public en général. En ce qui concerne l'anticipation d'un taux de rendement réel de 4 pour cent, elle correspond à la moyenne historique du portefeuille du Fonds pétrolier et est égale au taux d'actualisation utilisé dans les documents budgétaires. Les rendements passés pourraient, toutefois, ne pas être une bonne base pour la fixation des taux futurs, même pour des périodes de 10 ans et plus. Le rendement élevé des années 90 pourrait avoir été dû en partie à la réduction de la prime de risque sur les fonds propres et à la baisse de l'inflation ; il est peu probable que ces deux facteurs se retrouvent à nouveau cette décennie et la réduction de la prime de risque pourrait même être inversée. En outre, on ne saurait exclure que la couronne norvégienne s'apprécie, se traduisant par un taux de rendement en couronnes inférieur au taux de rendement en monnaies étrangères. Toutefois, un avantage à court terme du taux retenu est qu'il permet une mise en œuvre sans heurt car, avec un rendement attendu de 4 pour cent, le déficit structurel estimé pour 2001 a été à peu près conforme à la nouvelle directive.

La directive ne change pas la politique consistant à investir tous les actifs du Fonds pétrolier à l'étranger. Cette politique louable atténue sensiblement la pression à la hausse sur la couronne norvégienne due aux importantes recettes pétrolières, et diminue, dans une certaine mesure, le comportement de recherche de rentes. Contrairement aux opinions parfois exprimées dans le débat politique norvégien, la relative étroitesse du marché national des capitaux n'est pas une raison pour utiliser les recettes pétrolières à des fins d'investissements commerciaux intérieurs ou pour des projets de R-D. Du fait de la forte intégration du marché norvégien et des marchés financiers internationaux, il existe d'amples capitaux disponibles pour des investissements rentables du secteur privé. En outre, s'agissant des évolutions à court terme, la directive ne modifie pas le rôle indispensable d'amortisseur joué par le Fonds pétrolier. Il continue à empêcher les fluctuations à court terme du prix du pétrole d'influer sensiblement sur les dépenses budgétaires et par conséquent sur l'économie nationale.

La nouvelle directive de politique monétaire

Le nouveau cadre de la politique monétaire, avec son objectif explicite d'inflation, a formalisé les procédures opérationnelles déjà en place ces dernières

années et n'entraîne donc pas en lui-même une modification sensible de la conduite de la politique monétaire²¹. Jusqu'à la fin de 1998, le taux de change était l'objectif opérationnel de la politique monétaire. Mais la Banque centrale n'a pas pu réguler l'évolution du taux de change durant les divers épisodes de turbulences financières internationales, et les interventions importantes et prolongées sur le marché monétaire ont donné de maigres résultats. En outre, l'objectif de change a conduit parfois à une orientation monétaire proconjoncturelle. Au début de 1999, toutefois, la Banque centrale a commencé d'insister sur la nécessité de réduire la hausse des prix et des coûts, eu égard à l'objectif de stabilité des prix de la Banque centrale européenne (BCE), cette réduction étant une condition préalable fondamentale à la stabilité du taux de change par rapport à l'euro. De l'avis des autorités, cette procédure opérationnelle était conforme au Décret royal de 1994 concernant la politique monétaire.

La nouvelle directive de politique monétaire de mars 2001 mentionne aussi la stabilité de la valeur internationale de la couronne norvégienne comme objectif de la politique monétaire (encadré 2). Cela devrait toutefois être considéré comme un objectif politique et non comme un objectif opérationnel²². La Norges Bank a souligné que le Fonds pétrolier contribue à la stabilisation du taux de change de la couronne car il agit comme un amortisseur contre les fluctuations du prix du pétrole. La Banque centrale a annoncé que l'on doit s'attendre néanmoins à des fluctuations de change plus conformes à celles observées dans d'autres pays exportateurs de produits de base, comme l'Australie (Gjedrem, 2002a). De l'avis de la Banque centrale, la faiblesse et la stabilité de l'inflation sont des conditions préalables fondamentales de la stabilité à moyen terme de la couronne norvégienne, et la meilleure contribution que la politique monétaire peut apporter à la stabilisation des anticipations de taux de change est d'avoir pour objectif une inflation faible et stable (Norges Bank, 2001b). Or, dans une économie ouverte comme celle de la Norvège, où les biens et services importés ont un poids direct d'environ un quart dans l'indice des prix à la consommation, l'évolution du taux de change a une influence sensible sur l'inflation et revêt par conséquent une importance cruciale dans la fixation des taux d'intérêt.

Le gouvernement a fixé l'objectif d'inflation aux alentours de 2½ pour cent à terme, soit légèrement plus que la limite supérieure de la fourchette considérée par la BCE comme correspondant à la stabilité des prix. Cet objectif est aussi un peu plus élevé que ceux fixés en Suède et au Canada, mais à peu près semblable à ceux fixés au Royaume-Uni et en Australie. Le taux un peu plus élevé par rapport à la moyenne des principaux partenaires commerciaux doit s'apprécier à la lumière de la nécessité d'une appréciation effective réelle et de l'objectif d'empêcher une forte appréciation nominale à long terme. En outre, le taux visé est conforme au taux moyen de l'inflation dans les années 90. L'objectif d'inflation est défini comme la hausse des prix à la consommation, ajustée pour tenir compte des modifications de taux d'intérêt, de la fiscalité, des droits d'accise et des

perturbations temporaires extraordinaires. Statistics Norway a réagi en temps voulu en introduisant un indice des prix à la consommation ajusté pour tenir compte des modifications des impôts et excluant les produits énergétiques (Lilleås, 2002). Dans son analyse de l'inflation, la Norges Bank s'appuiera sur ce nouvel indice des prix²³.

Conformément à la pratique internationale, la Norges Bank se place dans une optique prospective pour la fixation des taux d'intérêt. Son analyse montrant qu'une part importante des effets de modifications des taux d'intérêt intervenant en l'espace de deux années, l'horizon temporel pour la réalisation de l'objectif d'inflation est fixé à deux ans²⁴. Dans la plupart des cas, les taux d'intérêt ne seront modifiés que graduellement pour éviter les variations inutiles de la production, compte tenu des incertitudes associées à l'analyse et afin de permettre à la banque d'évaluer les nouvelles informations et les effets des modifications des taux d'intérêt déjà effectuées²⁵. L'objectif d'inflation est un objectif ponctuel et la Norges Bank accroitra les taux d'intérêt si l'inflation dans deux ans dépasse 2½ pour cent ou les baissera si elle est inférieure à 2½ pour cent. La banque a indiqué que, dans l'évaluation de la politique monétaire, laquelle sera publiée dans son rapport annuel, elle mettra plus particulièrement l'accent sur les écarts de plus d'un point de pourcentage entre l'inflation effective et l'objectif (Norges Bank, 2001b)²⁶.

Bien avant mars 2001, la Norges Bank disposait des outils nécessaires pour cibler l'inflation et mettre en place une stratégie de communication appropriée. Elle publie des rapports d'inflation depuis 1994, actuellement trois fois par an, dans lesquels elle présente sa prévision d'inflation sur la base de ses modèles macroéconomiques, ainsi que la répartition des risques concernant la prévision d'inflation, sur la base de la méthode mise au point par la Riksbank suédoise et la Banque d'Angleterre²⁷. D'autres évaluations sont présentées toutes les six semaines à l'occasion de la réunion de politique monétaire du Conseil exécutif. Les évolutions des marchés financiers pouvant entraîner une plus grande instabilité de l'inflation, l'analyse des Rapports d'inflation est complétée deux fois par an par un Rapport sur la stabilité financière²⁸.

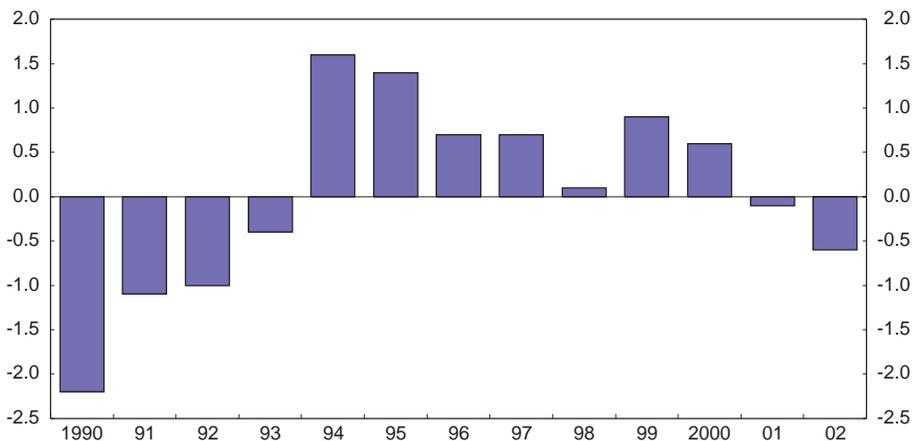
L'objectif explicite d'inflation aujourd'hui en place est conforme à la pratique internationale, a accru la transparence et a rendu plus facile la communication. L'enjeu pour la Banque centrale consiste à renforcer encore sa crédibilité, non seulement aux yeux des participants aux marchés financiers, mais aussi aux yeux des participants aux négociations salariales²⁹. Du fait de l'expansion budgétaire attendue, les conditions monétaires seront plus strictes que ce ne serait le cas autrement. L'économie fonctionnant pratiquement à pleine capacité, une augmentation de la dépense publique ou un accroissement des dépenses privées sous l'effet des réductions d'impôt devra être compensée, soit par l'incidence négative d'une hausse des taux d'intérêt sur les dépenses sensibles aux taux d'intérêt, soit par l'effet négatif d'un taux de change plus fort sur les exportations.

Le rôle de gestion de la demande joué par les politiques monétaire et budgétaire a encore évolué

Par le passé, lorsqu'un objectif opérationnel de taux de change était poursuivi par les autorités monétaires, la politique budgétaire était le principal instrument de gestion de la demande (graphique 9)³⁰. Après l'introduction des nouvelles directives, les autorités ont eu tendance à délaissier l'activisme budgétaire pour donner le principal rôle de gestion de la demande à la politique monétaire. Dans les documents budgétaires récents, les autorités ont affirmé que le budget de l'administration centrale ne serait normalement pas utilisé activement pour stabiliser l'économie. Ce changement est bienvenu pour plusieurs raisons :

- Les mesures discrétionnaires de politique budgétaire sont mises en œuvre avec un décalage important et peuvent donc même avoir un effet proconjuncturel.
- Des politiques budgétaires expansionnistes sont souvent difficiles à inverser et peuvent conduire à une hausse tendancielle des dépenses.
- L'activisme budgétaire à court terme pourrait détourner l'attention des problèmes à moyen terme, surtout des mesures visant à accroître la productivité du secteur public et privé.

Graphique 9. **L'orientation budgétaire¹**
En pourcentage du PIB continental tendanciel



1. Variation par rapport à l'année précédente du solde budgétaire structurel hors pétrole de l'administration centrale.
Source : Ministère des Finances, budget national de 2002 révisé, mai 2002.

- La grande taille du secteur public ne justifie pas une politique budgétaire active. Au contraire, la production du secteur public étant peu affectée par le cycle, un grand secteur public exerce déjà une influence modératrice sur le cycle et réduit par conséquent la nécessité de mesures conjoncturelles. En outre, du fait de la lourde charge fiscale liée à la dimension du secteur public, il existe d'importants stabilisateurs automatiques qui réduisent aussi la nécessité de mesures conjoncturelles. Un mécanisme de transmission de la politique monétaire faible et incertain serait une justification plus appropriée de mesures budgétaires discrétionnaires, mais rien ne montre que ce mécanisme soit plus faible ou plus incertain qu'ailleurs.

Coopération en matière de politique des revenus et nouvelles directives économiques

La coopération en matière de politique des revenus a été le troisième pilier traditionnel du cadre de la politique macroéconomique norvégienne. Au cours de la première moitié des années 90, lorsque le chômage était élevé, la modération des salaires, favorisée par la coopération en matière de politique des revenus, a contribué à la reprise et au retour au plein emploi. Depuis le milieu des années 90, toutefois, cette coopération n'a pas permis de maintenir une évolution des salaires conforme à celle observée à l'étranger et la position concurrentielle s'est sensiblement dégradée. En outre, la forte centralisation des négociations salariales a réduit la flexibilité au niveau local et amené à faire des concessions, notamment avec le programme de préretraite, ce qui a eu des conséquences, de toute évidence, négatives sur l'offre. Compte tenu de l'importance attachée au maintien d'un fort secteur exposé aux influences internationales, les négociations nationales sur les salaires ont généralement été axées sur le secteur manufacturier. Les salaires dans ce secteur sont négociés en premier durant les négociations salariales biennales et fixent la tendance pour les autres secteurs. Cette forte représentation des intérêts du secteur manufacturier dans les négociations salariales centrales a conduit à des accords et à des réformes moins adaptées pour les autres secteurs (NOU, 2000)³¹. Face à la contraction du rôle du secteur manufacturier – en 2001, seulement 13 pour cent des salariés travaillaient dans ce secteur – il est peu probable que le secteur manufacturier continuera de fixer la tendance. Ce rôle dominant souffrira aussi vraisemblablement de la nouvelle règle budgétaire, entraînant une expansion budgétaire persistante au cours de la présente décennie, car la demande de main-d'œuvre dans le secteur des services public et privé augmentera, se traduisant par une diminution de la part des salariés dans le secteur manufacturier au profit des salariés dans le secteur des services. Cet effet n'est pas clairement mentionné dans les rapports sur le nouveau cadre macroéconomique, même s'il est possible que des mesures augmentant l'offre de main-d'œuvre ou la productivité dans le secteur des services publics atténuent la réduction de l'emploi dans le secteur manufacturier.

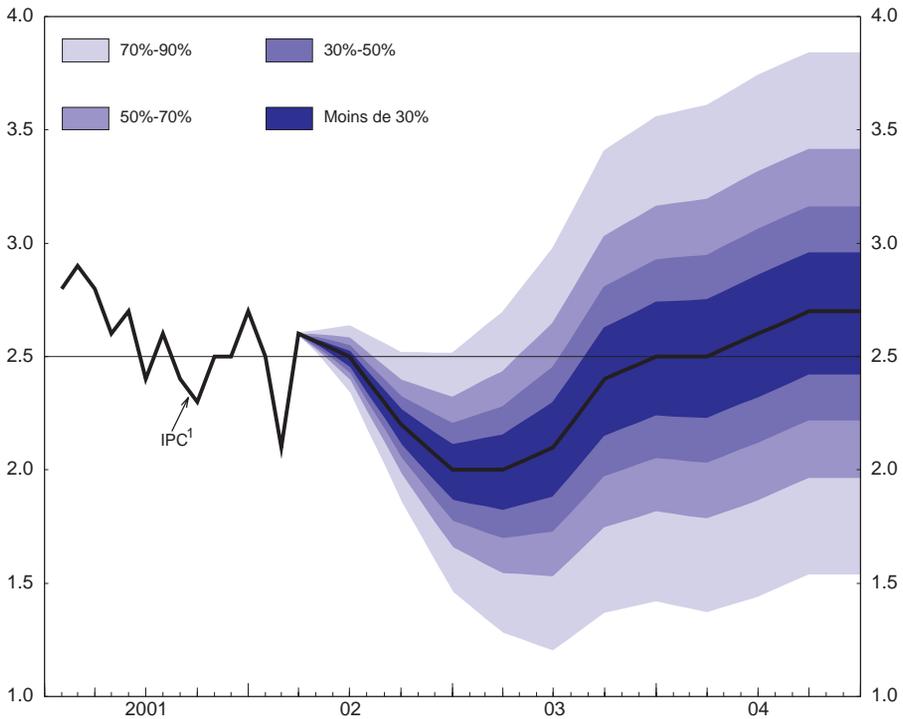
En outre, l'objectif d'inflation exigera une nouvelle approche des négociations salariales. Les partenaires sociaux devraient cesser de se polariser sur l'évolution des salaires chez les partenaires commerciaux pour prendre davantage en compte les augmentations de salaires dans le secteur des entreprises par rapport à l'évolution de la productivité. Si, comme cela a été le cas depuis 1998, les salaires nominaux dans le secteur des entreprises augmentent plus que les gains totaux de productivité et l'objectif d'inflation de 2½ pour cent, les coûts de main-d'œuvre tendront à faire passer l'inflation au-dessus du taux objectif – avec le risque d'un resserrement monétaire – sauf si les prix des importations n'augmentent que très peu ou si les marges bénéficiaires diminuent. Mettre l'accent sur la productivité et les coûts unitaires de main-d'œuvre dans les négociations salariales apporterait un avantage supplémentaire dans la mesure où l'attention sera ainsi accordée aux mesures propres à accroître la productivité et, par conséquent, les salaires réels.

L'orientation monétaire est restrictive

Après avoir augmenté son principal taux de rémunération des dépôts en 2000 pour le porter de 5.5 à 7 pour cent face à la recrudescence des pressions inflationnistes, la Norges Bank a maintenu ses taux inchangés jusqu'en décembre 2001. Le nouveau cadre de la politique monétaire de mars 2001 n'a pas influé sur l'orientation de la politique monétaire, car il s'agissait de formaliser des procédures opérationnelles déjà en place. En décembre 2001, toutefois, face à la révision à la baisse de l'inflation prévue à deux ans, suite à l'affaiblissement de l'économie mondiale, le principal taux créditeur a été réduit de 50 points de base et ramené à 6.5 pour cent³². Dans l'ensemble, depuis le milieu de 1999, les participants aux marchés en Norvège ont été surpris, un peu plus que dans les pays européens comparables, par les décisions portant sur les taux d'intérêt, ce qui pourrait indiquer qu'il faut du temps pour qu'ils comprennent les modes de réaction de la Banque centrale³³. Cette dernière a maintenu sa tendance à l'assouplissement jusqu'en février 2002, lorsqu'elle est passée à une position neutre face à la reprise internationale et à une révision de l'inflation à deux ans pour la porter au taux cible (graphique 10). En mai 2002, face à des hausses de salaires plus importantes qu'escompté, à la forte croissance de la consommation et au redressement de la croissance économique mondiale, la Norges Bank s'est orientée vers un resserrement. Et en juillet 2002, la Norges Bank a relevé son taux créditeur de 50 points de base pour le porter à 7 pour cent, tout en maintenant son resserrement.

Les écarts de taux d'intérêt à court terme se sont élargis, alors que les taux à long terme sont restés à peu près stables et un peu supérieurs à la moyenne de la zone euro, du fait des différences dans la liquidité des marchés et l'orientation de la politique monétaire. A la fin du premier semestre de 2002, le taux d'intérêt à trois mois de la Norvège dépassait de plus de 3 points celui de la

Graphique 10. **Les prévisions d'inflation de la Norges Bank**
Pourcentages de variation en glissement annuel



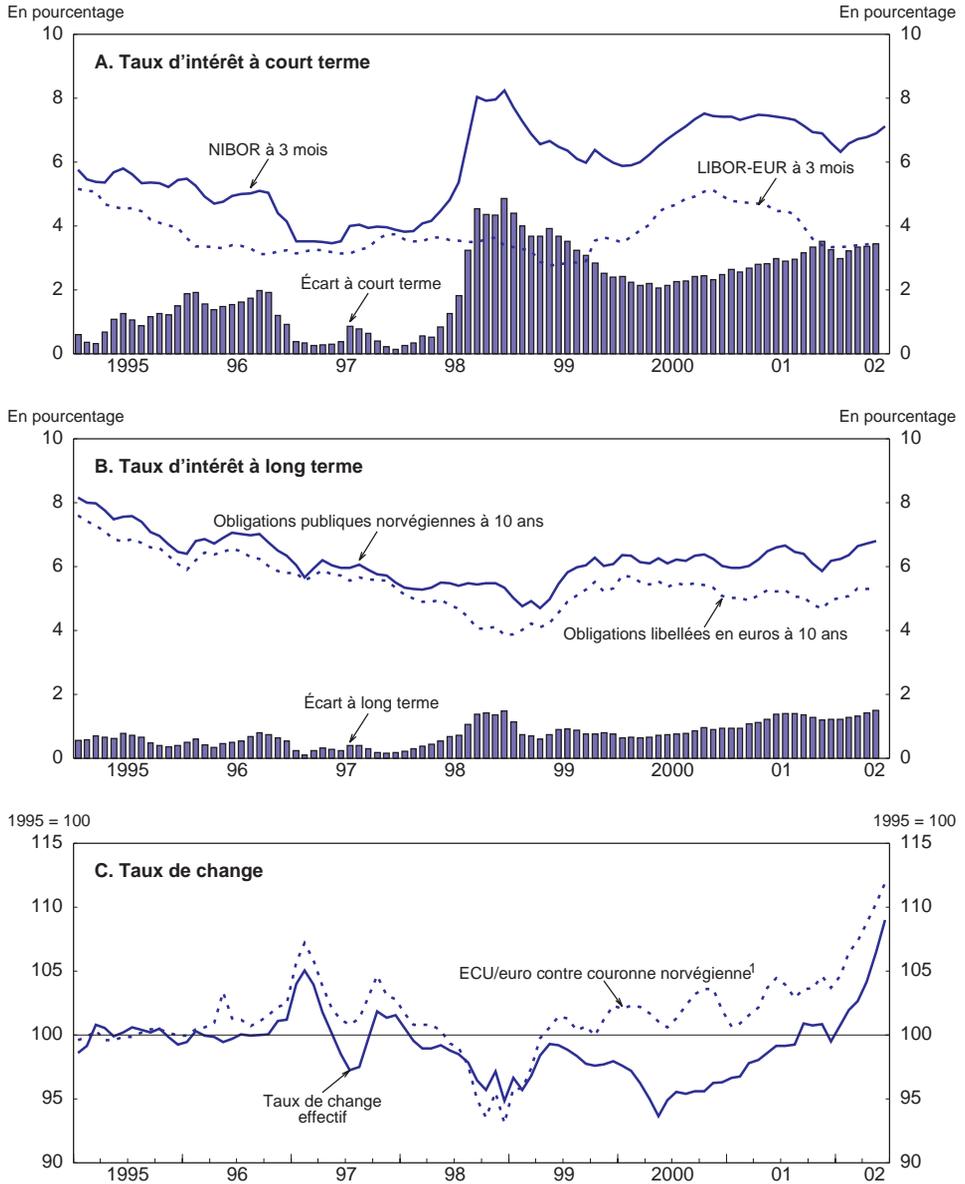
1. Indice de prix à la consommation, corrigé des variations d'impôts et excluant les produits énergétiques. Les zones colorées indiquent les différentes probabilités de l'inflation.

Source : Norges Bank, *Inflation Report 2/2002*, juillet 2002.

zone euro et se situait aux alentours de 5 points de pourcentage au-dessus de celui des États-Unis, en raison essentiellement de divergences conjoncturelles (graphique 11, parties A et B). La politique monétaire restera vraisemblablement restrictive en Norvège du fait de la persistance de l'expansion budgétaire dans les années à venir.

La couronne norvégienne s'est sensiblement appréciée, en particulier au cours du premier semestre de 2002 (graphique 11, partie C). A la fin du premier semestre de 2002, le taux de change nominal effectif – un indice pondéré par les échanges et mesuré par la Norges Bank – avait progressé de 13½ pour cent depuis mai 2000 et de 8 pour cent depuis décembre 2001. L'appréciation a été particulièrement forte vis-à-vis de la couronne suédoise, mais elle était aussi marquée

Graphique 11. Évolution des taux d'intérêt et des taux de change



1. L'ECU théorique jusqu'à fin 1998, l'euro à partir de janvier 1999.
 Source : Norges Bank et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

vis-à-vis des monnaies des autres partenaires commerciaux (par rapport à l'euro, la couronne s'est appréciée de 9½ pour cent depuis mai 2000). La principale cause de l'appréciation est probablement l'écart de taux d'intérêt important et croissant. L'évolution des prix du pétrole n'a pas eu une incidence nette sur la couronne. L'appréciation du début de 2002 pourrait avoir été soutenue par la hausse du prix du pétrole, mais la forte baisse de septembre 2001 n'a pas eu, pour sa part, une incidence notable.

La politique budgétaire est expansionniste en 2002

En 2001, l'orientation budgétaire, mesurée par le solde budgétaire structurel non pétrolier de l'administration centrale, a été à peu près neutre (graphique 9), alors que l'excédent budgétaire des administrations publiques a atteint le niveau record de 14.4 pour cent du PIB du fait de la forte expansion des recettes pétrolières (tableau 6). Celles-ci ont représenté près du tiers des recettes totales de l'administration centrale et ont été presque totalement transférées au Fonds pétrolier (encadré 4). Aucune grande nouvelle initiative de dépenses n'a été prise, mais les dépenses publiques ont néanmoins augmenté quelque peu en pourcentage du PIB continental du fait de la hausse tendancielle des dépenses au titre des prestations de maladie et d'invalidité, par exemple. L'incidence du déficit non pétrolier a été en partie compensée par un alourdissement de la charge fiscale, résultant essentiellement des mesures concernant les impôts. Les principales mesures ayant favorisé les recettes ont été l'augmentation d'un point du taux général de la TVA, pour le porter à 24 pour cent, l'extension de

Tableau 6. **Les finances publiques**¹
En pourcentage du PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²
Dépenses	47.7	45.5	43.9	46.4	45.8	41.2	41.9	43.6
<i>En pourcentage du PIB continental</i>	56.1	55.5	53.9	53.7	54.9	55.7	55.7	56.5
Recettes	51.2	52.1	51.8	49.9	51.5	56.3	56.3	55.6
Recettes pétrolières	5.5	7.9	8.0	4.3	6.1	14.4	13.3	11.7
Recettes non pétrolières	45.7	44.1	43.8	45.6	45.5	42.0	43.1	43.8
<i>En pourcentage du PIB continental</i>	53.7	53.8	53.7	52.8	54.5	56.7	57.3	56.9
Capacité de financement	3.5	6.6	7.9	3.5	5.8	15.1	14.4	12.0
<i>Hors recettes pétrolières</i>	-2.0	-1.4	-0.1	-0.8	-0.3	0.7	1.1	0.3
Dette brute	34.7	31.0	27.9	26.6	27.6	30.9	31.9	30.2
Actif financier net	32.9	36.9	43.5	47.6	54.3	62.0	74.4	84.9

1. Dans l'optique des comptes nationaux.

2. Prévisions officielles de mai 2002.

Source : Ministère des Finances, budget national 2002 révisé, mai 2002.

Encadré 4. **Les actifs du Fonds pétrolier ont fortement augmenté**

En 2001, le gouvernement a affecté plus de 250 milliards de NOK (17 pour cent du PIB) au Fonds pétrolier, soit une augmentation de deux tiers du montant du Fonds. Ce dernier ne représente encore, néanmoins, que la moitié du plus grand fonds européen de pension (l'ABP néerlandais) et du plus grand fonds de pension américain (CALPERS). Du fait de l'effondrement du marché boursier, le taux de rendement du panier de devises du Fonds a été négatif (-2.4 pour cent) pour la première fois, alors que l'appréciation de la couronne a rendu ce taux encore plus négatif (-5.3 pour cent) en monnaie locale. Depuis 1998*, le rendement réel a été de 3.6 pour cent par an, soit légèrement moins que les 4 pour cent attendus dans les directives de politique budgétaire. De l'avis des gérants du Fonds, il n'y a guère de raisons de s'attendre à ce que les rendements élevés obtenus dans les années 90 soient de nouveau enregistrés cette décennie (Norges Bank, 2002a). La rentabilité du Fonds dépend essentiellement du portefeuille de référence fixé par le ministère des Finances et de la divergence maximale autorisée par rapport à ce portefeuille. Les rendements supplémentaires obtenus grâce à la gestion active du Fonds par la Norges Bank – aussi bien au niveau interne qu'au niveau externe – ne sont toutefois pas négligeables, à 39 points de base en moyenne entre 1998 et 2001, encore qu'ils n'aient été que de 13 points de base en 2001. Les coûts de gestion ont été inférieurs à ceux de fonds comparables. La rentabilité maximale a cédé le pas à d'autres objectifs depuis 2001, année où a été créé le Fonds pour l'environnement doté de 1 milliard de NOK – dont la rentabilité a été encore plus négative en 2001 – et où un conseil a été établi pour déterminer si ces investissements sont conformes au droit international.

A la fin de 2001, la valeur des actifs détenus par le Fonds était de 614 milliards de NOK, soit environ 150 000 USD par habitant et 42 pour cent du PIB. Sur la base d'hypothèses prudentes, le ministère des Finances a prévu que le Fonds représenterait 52 pour cent du PIB à la fin de 2002 et 102 pour cent d'ici 2010 (ministère des Finances, 2002).

* En 1998, le Fonds a commencé à investir dans des actions et, actuellement, 60 pour cent du portefeuille sont constitués par les actifs à revenu fixe et 40 pour cent par des actions. Entre 1996 et 1997, le Fonds a investi uniquement dans des actifs à revenu fixe, alors que la part de ces derniers était nulle au cours de la période 1990-95. Depuis 2002, le Fonds peut investir dans des obligations non garanties par l'État, la part de ces dernières passant progressivement à 30-40 pour cent du total des obligations.

la TVA à certains services, l'introduction d'une taxe temporaire de 11 pour cent sur les dividendes et un relèvement de la taxe sur l'électricité. En contrepartie, la TVA sur les produits alimentaires a été réduite de moitié, la taxe pétrolière a été diminuée et l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été réduit pour les bas salaires.

Le budget de 2002 est le premier du nouveau gouvernement et le premier à être fondé sur la nouvelle règle budgétaire. Le déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale devrait ainsi augmenter de 7 milliards de NOK (soit ½ pour cent du PIB tendanciel continental) pour passer à 25 milliards de NOK (ou 2.2 pour cent)³⁴. Cette expansion budgétaire est la plus importante depuis 1992, mais contrairement à l'action de stimulation de 1992, qui est intervenue alors même que l'économie se redressait après une récession, elle s'inscrit aujourd'hui dans le contexte d'un marché du travail tendu. L'orientation budgétaire pourrait être encore plus expansionniste qu'indiqué par le déficit budgétaire structurel non pétrolier de l'administration centrale, en raison de l'augmentation des prêts subventionnés aux communes pour l'entretien des bâtiments scolaires, du relèvement des limites de prêts de la Banque d'État au logement et de l'amélioration de la situation financière des collectivités locales du fait de la reprise des hôpitaux par l'État³⁵. Dans le budget national révisé, présenté au Parlement en mai 2002, avec des estimations des recettes fiscales révisées à la hausse, le gouvernement a proposé d'accroître les dépenses publiques de 8 milliards de NOK en 2002, par rapport au budget approuvé en novembre 2001 (tableau 7)³⁶. D'après le budget révisé, les dépenses réelles sous-jacentes de l'administration centrale augmenteront de 2½ pour cent, soit deux fois plus que dans le budget approuvé.

Le nouveau gouvernement accordant une plus grande priorité à la réduction de la charge fiscale, la marge de manœuvre de 7 milliards de NOK, résultant de l'augmentation du déficit structurel induite par la nouvelle règle, est essentiellement utilisée pour réduire les impôts³⁷. Trois taxes sont supprimées – la taxe temporaire sur les dividendes introduite en 2001 par le gouvernement précédent, la taxe sur l'investissement et la taxe sur les vols intérieurs de passagers – alors que l'impôt sur le revenu des personnes physiques est diminué, le taux de l'impôt immobilier réduit, les taux d'amortissement de l'impôt sur les sociétés accrus et les taxes sur l'électricité et l'alcool abaissées. La suppression de la taxe sur l'investissement étant mise en œuvre à la fin de l'année, il y aura de forts effets de report, ce qui réduira la possibilité de nouvelles mesures dans le budget de 2003. Par ailleurs, la récente révision des données des comptes nationaux aura probablement un impact sur le niveau du déficit structurel non pétrolier de l'administration centrale de 2002.

Perspectives à court terme

Les prévisions

La forte augmentation de l'investissement pétrolier, la reprise internationale et la poursuite de l'expansion budgétaire devraient conduire à une accélération de la croissance du PIB continental qui se situera à 1¼ pour cent en 2002 et

Tableau 7. **Prévisions et résultats budgétaires**¹
En milliards de NOK

	2001		2002	
	Budget ²	Résultat ³	Budget ⁴	Budget révisé ⁵
Administration centrale				
A l'exclusion des activités pétrolières et du Fonds pétrolier				
Recettes	473.4	489.5	516.4	522.1
Dépenses	485.4	491.2	552.5	560.8
Solde	-12.0	-1.6	-36.1	-38.6
Activités pétrolières et Fonds pétrolier (solde)	204.2	260.5	229.5	203.3
Y compris les activités pétrolières et le Fonds pétrolier				
Solde dans l'optique des comptes publics	192.2	258.8	193.4	164.6
Écart statistique ⁶	-13.0	-41.4	8.1	5.1
Solde dans l'optique des comptes nationaux	179.2	217.4	201.5	169.7
En pourcentage du PIB	12.7	14.8	13.4	11.3
Collectivités locales ⁷				
Recettes	213.4	222.4	198.7	205.3
Dépenses	222.8	229.3	185.7	190.8
Solde sur la base des paiements	-9.5	-6.9	13.0	14.4
Solde sur la base des engagements	-5.5	-5.4	9.3	10.3
En pourcentage du PIB	-0.4	-0.4	0.6	0.7
Administrations publiques ⁸				
Capacité de financement	173.7	212.0	210.8	180.0
En pourcentage du PIB	12.3	14.4	14.0	12.0

1. Définitions du compte de l'administration centrale, sauf indication contraire.

2. Budget adopté, décembre 2001.

3. Résultat préliminaire, mai 2002.

4. Projet de budget, septembre 2001.

5. Budget révisé, mai 2002.

6. Différences de définition entre le compte de l'administration centrale et les comptes nationaux ; excédents des autres comptes de l'administration centrale et de la sécurité sociale ; investissements directs dans les entreprises publiques.

7. Dans l'optique des comptes nationaux et sur la base des paiements.

8. Dans l'optique des comptes nationaux.

Source : Ministère des Finances.

à 2½ pour cent en 2003 (tableau 8)³⁸. Cette accélération sera atténuée par des pertes de parts de marché à l'exportation dues à la dégradation de la compétitivité, mais sera favorisée par un renforcement de la confiance des consommateurs (graphique 12). Au début de 2002, les consommateurs avaient l'opinion la plus favorable sur leur situation financière depuis l'introduction de l'enquête en 1992, et la consommation privée sera le moteur de l'activité, surtout en 2002. Les réductions d'impôts indirects feront reculer l'inflation d'environ un point de pourcentage en 2002, alors que le revenu disponible et, en conséquence, la consommation privée seront soutenus également par d'importantes hausses continues des

Tableau 8. **Prévisions à court terme**
 Pourcentages de variation par rapport à la période précédente, aux prix constants

	1998 prix courants, milliards de NOK	1999	2000	2001	2002	2003
Consommation privée	552.8	2.2	2.4	2.2	3.1	3.3
Consommation publique	238.3	3.3	1.4	1.5	1.9	2.0
Formation brute de capital fixe	289.5	-8.2	-1.1	-5.9	-0.6	4.2
Secteur pétrolier ¹	82.0	-19.9	-17.1	-3.0	-2.0	12.5
Autres activités industrielles et commerciales	123.0	-3.5	1.8	-4.8	-2.8	1.4
Construction de logement	31.0	-2.5	12.2	7.8	3.5	4.5
Secteur public	40.8	-0.1	-7.9	-5.6	4.5	1.0
Formation de stocks ²	24.4	-0.3	0.8	-0.7	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1 104.9	-0.7	2.2	-0.6	1.9	3.1
Exportations de biens et services	411.6	2.8	2.7	5.3	3.2	2.9
Biens non manufacturés (y compris l'énergie)	165.8	2.4	4.5	4.5	3.5	3.0
Importations de biens et services	401.7	-1.6	2.5	0.3	2.9	4.7
Solde extérieur ²	9.9	1.7	0.2	2.0	0.4	-0.4
Produit intérieur brut	1 114.8	1.1	2.3	1.4	2.1	2.5
PIB continental	962.5	1.0	1.8	1.0	1.7	2.4
Indice implicite des prix du PIB		6.2	16.3	1.9	1.9	3.4
Indice implicite des prix à la consommation privée		2.0	3.1	2.5	1.2	2.5
Taux d'intérêt à court terme (niveau)		6.5	6.7	7.2	6.6	6.6
Emploi		0.5	0.5	0.4	0.5	0.6
Taux de chômage (niveau)		3.2	3.4	3.6	3.6	3.5
Rémunération par salarié du secteur privé		5.7	4.2	4.8	5.0	5.0
Écart de production (%) ³		1.4	0.8	-0.2	-0.2	0.4
Balance courante (% du PIB)		3.9	14.3	14.7	15.3	15.5
Capacité de financement des administrations publiques (% du PIB)		5.9	14.8	15.2	14.0	13.9

1. Y compris les plates-formes en construction, la production de pétrole brut, les forages et le transport par pipelines.

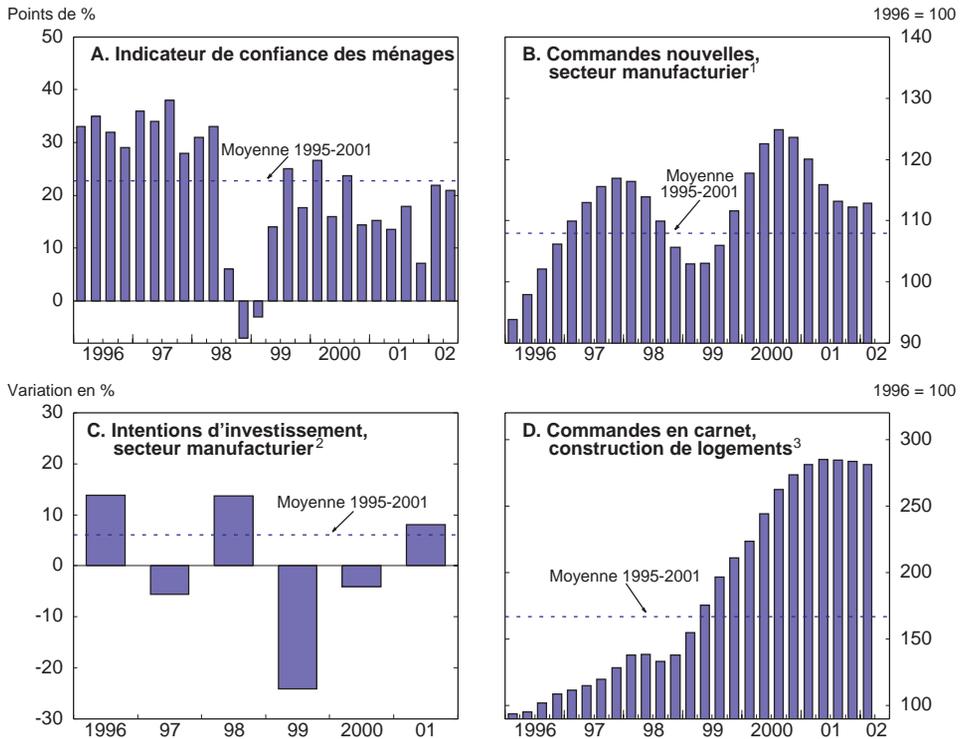
2. Contribution à la croissance du PIB.

3. Norvège continentale.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril.

salaires. Le taux d'épargne des ménages devrait augmenter, d'une part parce qu'il est peu probable que les sommes correspondant aux importantes réductions d'impôt soient totalement dépensées immédiatement et, de l'autre, parce que les paiements de dividendes, dont une plus forte proportion que les autres sources de revenu est généralement épargnée, se raffermiront du fait de la suppression de la taxe temporaire dont ils faisaient l'objet. Compte tenu de la priorité accordée par le nouveau gouvernement à la réduction de la charge fiscale et des nouvelles règles budgétaires, la consommation publique ne devrait s'accroître que modérément.

Graphique 12. Indicateurs avancés



1. Nouvelles commandes enregistrées, série tendancielle.

2. Selon l'enquête de février ; intentions d'investissement pour l'année en cours.

3. En valeur.

Source : Statistics Norway et Norsk Gallup Institutt.

Comme en témoignent les mises en chantier de logements, la croissance de l'investissement résidentiel pourrait se ralentir en 2002, avant de repartir à la hausse en 2003 sous l'effet d'une évolution favorable du revenu disponible. Malgré les lourds investissements réalisés dans le secteur de l'aluminium et le secteur de l'électricité, l'investissement des entreprises ne devrait pas reprendre avant 2003, en partie parce que certains projets d'investissement seront probablement remis après la suppression de la taxe de 7 pour cent sur l'investissement en octobre 2002, et aussi en raison de l'incidence négative de la dégradation de la compétitivité. Alors qu'il connaissait une baisse depuis 1999, l'investissement pétrolier devrait augmenter de plus de 10 pour cent en 2003, à mesure que de nouveaux champs sont mis en valeur. Malgré la réduction de la production

pétrolière au premier semestre de 2002, les exportations pétrolières devraient s'accroître en 2002 et de nouveau en 2003. S'il est prévu que les marchés d'exportation se redressent, les exportations de produits manufacturés ne s'accroîtront que modérément, car la faible compétitivité entraînera des pertes de parts de marché.

L'accélération de la croissance économique n'aura qu'une incidence limitée sur la croissance de l'emploi dans le secteur des entreprises. Néanmoins, le redressement de l'emploi privé et la hausse continue de l'emploi public devraient conduire à une baisse marginale du taux de chômage. Ce recul s'explique aussi par l'incidence négative que continue d'avoir sur la population active le nombre croissant de bénéficiaires de pensions d'invalidité et de préretraités. En outre, la restructuration du secteur manufacturier, suite à la détérioration de la compétitivité, pourrait accroître le flux de travailleurs découragés dans les systèmes de protection sociale.

Du fait des tensions existant sur le marché du travail, les gains salariaux devraient rester importants durant la période considérée. Dans ces conditions, l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre ne sera pas compatible avec l'objectif d'inflation de 2½ pour cent à terme, bien que l'on prévoit une inflation faible en 2002 sous l'effet des réductions des impôts indirects, d'une diminution des prix de l'électricité et de la baisse des prix à l'importation résultant de l'appréciation de la couronne³⁹. Compte tenu des goulets d'étranglement qui lui sont spécifiques, le secteur public devrait connaître des hausses de salaires supérieures à celles du secteur privé. La forte progression des coûts de main-d'œuvre dans le secteur privé devrait empêcher tout relâchement monétaire. Avec le redressement de la croissance, un resserrement monétaire pourrait être nécessaire pour respecter l'objectif d'inflation, sauf si l'appréciation récente de la couronne se poursuit. Le prix du pétrole se situant, d'après les hypothèses, à 25 USD le baril à compter du deuxième trimestre de 2002, la balance des opérations courantes et le budget de l'État devraient continuer d'enregistrer des excédents très importants.

Les prévisions présentées dans le tableau 8 ont été finalisées en avril. Par la suite, Statistics Norway a considérablement révisé ses comptes nationaux jusqu'en 2001 et publié des données préliminaires pour le PIB du premier trimestre de 2002. Cette révision a entraîné une modification à la hausse de la croissance de la production dans les années 90. Par ailleurs, la forte appréciation continue de la couronne norvégienne, le relèvement du taux créditeur par la Norges Bank, la hausse du taux d'intérêt à court terme et les accords salariaux laissent entrevoir des hausses de salaires en 2002 plus importantes que prévu en avril dernier⁴⁰. Une devise plus forte pourrait induire une croissance des exportations plus faible que prévu tandis que des taux d'intérêt plus élevés pourraient décourager les dépenses sensibles aux taux d'intérêt. D'un autre côté, des

hausse de salaires plus importantes pourraient stimuler la consommation privée à court terme. Le raffermissement de la couronne pourrait entraîner des prix d'importation plus faibles que prévu en avril, alors que les augmentations salariales plus élevées relancent les coûts intérieurs. Dans l'ensemble, il n'y a pas lieu de modifier sensiblement les prévisions sur la croissance de la production, le chômage et l'inflation suite à ces nouvelles informations.

Risques

Les principales incertitudes entourant ces prévisions concernent le taux de change, la vigueur de l'investissement pétrolier et le comportement d'épargne des ménages :

- La forte appréciation de la couronne norvégienne ne peut s'expliquer facilement et on ne saurait donc exclure ni une inversion ni une nouvelle appréciation. Il pourrait y avoir inversion si les taux d'intérêt à court terme dans la zone euro et aux États-Unis augmentent, comme cela est prévu dans le n° 71 des *Perspectives économiques de l'OCDE* (OCDE, 2002a). La persistance de l'appréciation nuirait encore plus à la compétitivité des prix et réduirait la croissance des exportations en 2002 et 2003 par rapport à la prévision centrale. En revanche, la plus faible progression des prix à l'importation résultant de cette appréciation pourrait retarder ou éviter un relèvement des taux d'intérêt, ce qui aurait des effets positifs sur la demande intérieure.
- Les investissements pétroliers devraient augmenter fortement en 2003 avec la mise en valeur de nouveaux champs. Toutefois, les erreurs de prévision sont souvent importantes pour cette catégorie de dépenses et certains projets d'équipement pourraient être retardés. En outre, le contenu en importations de ces investissements est incertain et pourrait diverger de l'hypothèse retenue dans la prévision centrale.
- Enfin, le taux d'épargne des ménages devrait augmenter car une partie des réductions fiscales pourraient ne pas donner lieu immédiatement à des dépenses. Cependant, on ne peut exclure que le taux d'épargne reste stable, voire diminue, compte tenu de l'opinion très positive des ménages sur leur propre situation financière et des nouvelles réductions attendues des impôts. Cela devrait favoriser la demande intérieure, accentuer les pressions inflationnistes et obliger la Banque centrale à resserrer davantage l'orientation monétaire.

Les enjeux

Les responsables de la politique macroéconomique ne peuvent jamais relâcher leur effort. Pour les autorités budgétaires, le principal enjeu consistera à

appliquer la nouvelle règle budgétaire, alors que la pression en faveur d'une augmentation des dépenses publiques est forte. Des dérapages par rapport à la règle budgétaire en 2002 ou 2003 nuiraient fortement à la crédibilité des nouvelles directives. En outre, il est à craindre que, sous l'effet conjugué de la règle du déficit et de la pression en faveur d'une augmentation des dépenses, les réductions d'impôt ne soient plus faibles que celles actuellement envisagées. De fortes réductions d'impôt sont nécessaires pour améliorer la performance actuelle de la production potentielle. Les marchés du travail étant tendus – et vraisemblablement appelés à le rester dans le proche avenir – et l'expansion fiscale devant persister dans les années à venir, les autorités monétaires sont confrontées à une lourde tâche car elles devront sans doute supporter seules le poids de l'ajustement. Étant donné que les salaires augmentent plus fortement que chez les principaux partenaires commerciaux et que la couronne s'est sensiblement appréciée récemment, le secteur exposé réclamera vraisemblablement avec force un assouplissement de la politique monétaire. Cette exigence pourrait s'accroître sensiblement si une nouvelle vague de licenciements dans le secteur manufacturier devait commencer sous l'effet de la faible compétitivité des prix. Dans les futures négociations salariales, les partenaires sociaux devraient prêter davantage attention à l'évolution des salaires par rapport à la productivité, car les coûts unitaires de main-d'œuvre revêtent un rôle crucial dans les décisions de politique monétaire.

II. Améliorer l'efficacité des dépenses publiques

Les dépenses publiques représentent en Norvège plus de 50 pour cent du PIB continental, soit une proportion très élevée sur le plan international. Cela tient en partie à deux choix essentiels de la société norvégienne, soucieuse à la fois d'assurer une protection sociale large et universelle et de maintenir un schéma décentralisé d'aménagement du territoire : les collectivités locales fournissent un grand nombre de services publics, même dans les zones les plus excentrées, pour que la population puisse rester sur place ; et ce souvent pour un coût élevé. Toutefois, dans ce contexte, la répartition des compétences en matière de dépenses entre les différents niveaux d'administration pose également des problèmes d'efficience alors que les modalités de financement des collectivités locales ne les incitent pas fortement à maîtriser leurs dépenses. Plusieurs autres facteurs contribuent au niveau élevé des dépenses : les mécanismes d'incitation auxquels sont soumis les organismes publics et leurs agents ne favorisent pas les gains d'efficience ; les fournisseurs de services publics ne sont guère assujettis à un régime de concurrence et les signaux de prix sont peu utilisés pour freiner la demande de services publics. Jusqu'à présent, l'abondance des recettes pétrolières a atténué les tensions qui s'exercent sur les finances publiques et, l'excédent budgétaire étant à deux chiffres, il est politiquement difficile de procéder à des réformes dans le secteur public. Ce contexte économique se reflète également dans la nouvelle orientation budgétaire, qui est expansionniste à moyen et long terme. Mais des tensions se feront jour lorsque, comme il est à prévoir, les recettes pétrolières commenceront à baisser dans quelques années. C'est la forte croissance projetée de l'emploi public qui paraît en particulier intenable, puisqu'elle évince la demande de travail dans le secteur privé, pèse sur les rémunérations dans le secteur public et alourdit les dépenses budgétaires. Il faut mieux maîtriser les dépenses publiques si l'on veut pouvoir faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement de la population et de la diminution des réserves de pétrole. Cela permettrait également d'alléger une forte pression fiscale, stimulant ainsi la croissance de la production potentielle.

On examinera dans ce chapitre les solutions qui pourraient être mises en œuvre pour accroître l'efficience des dépenses publiques. On passera en revue

dans la première section le contexte économique et social qui détermine les dépenses publiques depuis quelques années et on s'attachera au niveau et à la structure de ces dépenses dans une optique internationale ainsi qu'aux facteurs qui influenceront sur leur évolution future. On présentera dans la deuxième section le dispositif institutionnel qui régit les décisions en matière de dépenses publiques au niveau central et au niveau des collectivités locales. On montrera quelle est l'incidence de ce dispositif sur les comportements individuels. Plus précisément, on évaluera la procédure budgétaire, les principes de gestion publique, la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration et l'utilisation des mécanismes de marché pour la fourniture des services à financement public. L'objectif sera de mettre en lumière les principaux défis à relever. Dans toute la mesure du possible, on illustrera tous ces enjeux par des exemples tirés des grands programmes de dépenses publiques, en particulier pour l'enseignement, la santé, la prise en charge des personnes âgées et les prestations sociales. On formulera dans la dernière section un ensemble de conclusions et de recommandations.

Facteurs influant sur l'évolution des dépenses publiques

Les ambitieux objectifs de développement régional...

L'un des grands objectifs des autorités norvégiennes est de préserver un schéma décentralisé d'aménagement du territoire, ce qui alourdit le coût de fourniture, à chaque citoyen, de biens tutélaires de haute qualité. Pour retenir la population dans les zones excentrées et pour repeupler ces zones, l'administration centrale impose à chaque commune un ensemble relativement strict de réglementations et de normes pour la fourniture des services publics de base, en particulier l'enseignement primaire, les soins de santé et la prise en charge des personnes âgées. La qualité et le maillage des services publics dans le Nord du pays et dans les communes les plus petites sont même supérieurs à la moyenne, malgré le coût qui en résulte. A cet effet, le régime de financement des collectivités locales compense les différences de revenu et de coût d'une collectivité à l'autre et comporte des dotations spéciales pour les zones excentrées. De plus, les particuliers et les entreprises de ces zones bénéficient de plusieurs allègements fiscaux. On ne dispose pas actuellement d'estimations complètes du coût de la politique régionale, mais il atteint sans doute plusieurs points de PIB⁴¹. A titre d'exemple, les administrations publiques représentent près de la moitié de l'emploi total dans la partie septentrionale de la Norvège (Finmark et la partie septentrionale du comté de Troms), contre 32 pour cent dans l'ensemble du pays. Malgré tout, l'exode rural se poursuit.

... et le développement de l'État protecteur ont contribué à l'accroissement des dépenses publiques

On a également beaucoup amélioré la densité et la qualité des services publics, ce qui a largement contribué à l'accroissement des dépenses publiques.

Dans les collectivités locales, l'emploi a augmenté de 2.1 pour cent chaque année entre 1988 et 1998, l'évolution démographique ne représentant que moins d'un quart de cette progression (tableau 9, partie B). Les secteurs qui en ont le plus bénéficié sont la prise en charge des personnes âgées, la santé et l'enseignement autre que primaire. De fait, les facteurs démographiques qui ont contribué au développement des soins aux personnes âgées et des services de santé ont été en partie compensés par la diminution du nombre d'enfants dans le système

Tableau 9. Impact de l'évolution démographique sur la demande de services publics

Projections de population					
	Niveau de 1999 (milliers)	Variations (taux de croissance annuels)			
		1980-99	1999-2010	2010-20	2020-30
0-15	947	-0.1	-0.1	-0.3	0.4
16-19	213	-0.9	1.7	-0.5	-0.4
20-66	270	0.7	0.7	0.2	0.0
67 et plus	617	0.9	0.0	2.6	1.9
dont :					
67-79	427	0.3	-0.4	3.7	1.0
80 et plus	190	2.4	0.9	-0.2	4.0
Total	4 478	0.5	0.5	0.4	0.4

Évolution de l'emploi dans les collectivités locales¹ reflétant seulement les changements démographiques, c.a.d. supposant une couverture et une qualité constantes des services fournis (taux de croissance annuels)²

	Niveau de 1998 (millions d'heures travaillées)	1988-98		1998-2010	2010-20	2020-30
		Variation observée	Taux de croissance calculée			
Écoles primaires	95.5	0.3	0.5	0.5	-0.6	0.4
Écoles secondaires	49.4	1.3	-2.2	1.4	-0.5	-0.4
Autres enseignements	17.2	4.4	-0.5	0.8	-0.6	0.1
Hôpitaux	85.0	1.6	0.5	0.5	0.9	0.9
Crèches	48.3	7.3	1.6	-0.7	0.2	0.4
Soins pour personnes âgées	138.5	3.6	1.3	0.7	0.9	2.4
Soins pour maladies mentales	23.6	1.5	0.5	0.5	0.4	0.4
Autres services sociaux et de soins de santé	39.3	4.4	1.0	0.4	0.8	1.5
Autres services municipaux	110.2	0.5	0.5	0.5	0.4	1.1
Total	607.0	2.1	0.5	0.5	0.4	1.1

1. Y compris le secteur hospitalier qui devint partie intégrante de l'administration centrale en 2002.

2. Ces projections supposent une couverture et une productivité constantes des services publics, contrairement au tableau 5 du chapitre I.

Source : Autorités nationales, d'après Statistics Norway et le modèle MAKKO.

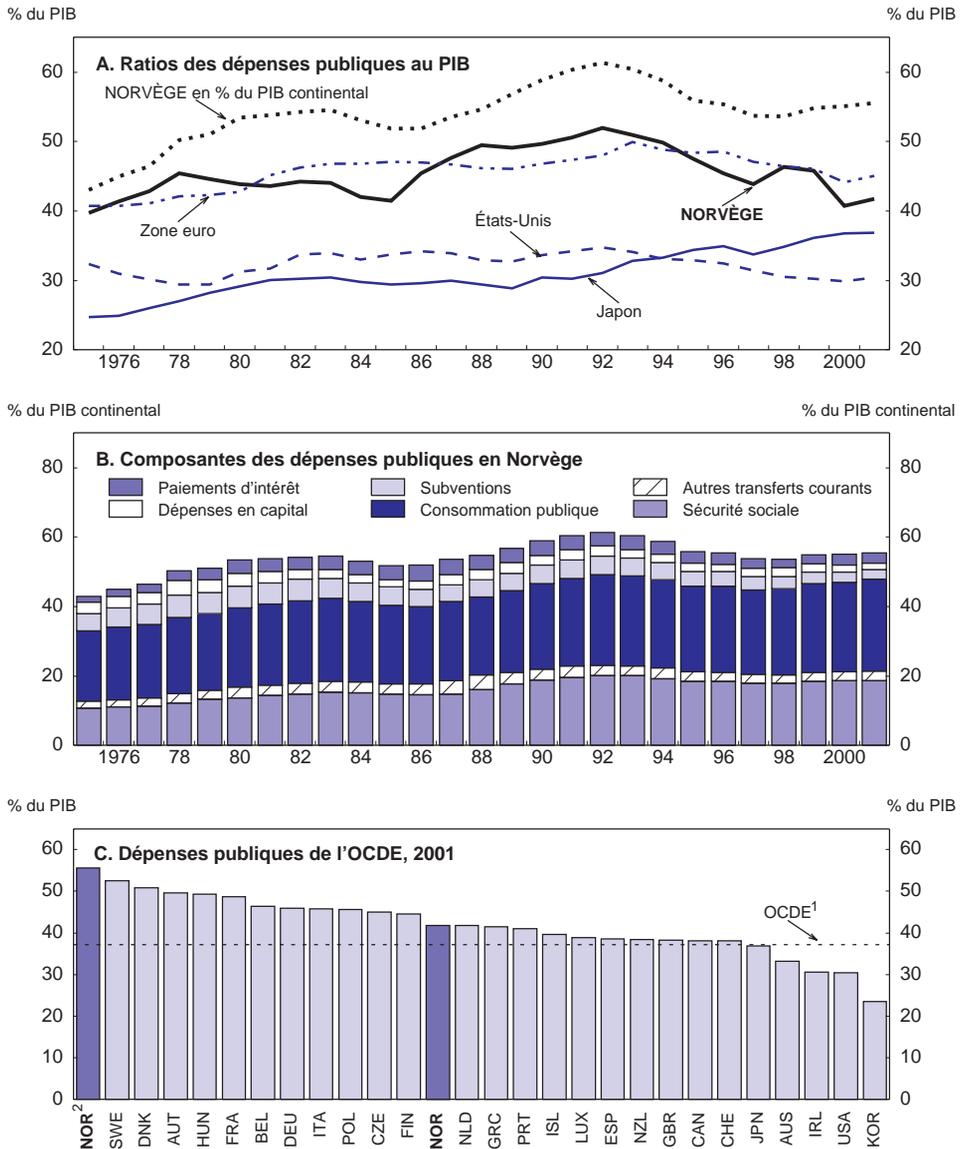
éducatif et des versements d'allocations familiales. L'évolution des prix a elle aussi joué un rôle dans la hausse régulière des dépenses publiques. En effet, les services en cause sont à forte intensité de main-d'œuvre et, dans leur quasi-totalité, les transferts sociaux sont indexés sur les salaires.

Alors que, dans un grand nombre de pays européens, le ralentissement de la croissance durant les années 90 a déclenché un ajustement du système de protection sociale afin d'accélérer l'assainissement budgétaire, la Norvège a continué de bénéficier de la « manne » pétrolière. Elle a même élargi son dispositif de protection sociale pour amortir le ralentissement de l'activité économique continentale. Des régimes de préretraite ont été mis en place à la fin des années 80 et progressivement étendus. Quant aux régimes d'invalidité, ils ont presque toujours servi de voie de sortie du marché du travail. D'où une évolution asymétrique des dépenses au cours du cycle. Les prestations de sécurité sociale ont eu tendance à s'accroître en période de ralentissement économique, mais ne se sont pas pleinement ajustées à la baisse lors de la reprise (graphique 13, partie B). En proportion du PIB continental, les dépenses publiques norvégiennes sont les plus élevées dans la zone de l'OCDE (graphique 13, partie C). Les prestations en espèces pour l'invalidité, la maladie et la famille sont très fortes en proportion du PIB par rapport aux autres pays (tableau 10). En proportion du PIB total (y compris les activités offshore), les dépenses publiques sont proches de la moyenne pour la zone euro, mais bien supérieures à celles observées aux États-Unis (voir encadré 5).

Les pressions sur les dépenses publiques s'accroissent

Le niveau de l'excédent budgétaire, supérieur à 10 pour cent depuis 2000, et l'importance des actifs publics liés à la production de pétrole, accentuent les pressions dans le sens de l'augmentation des dépenses publiques, d'autant que plusieurs déséquilibres sont apparus dans le secteur public ces dernières années. *Premièrement*, le secteur public éprouve des difficultés à attirer des agents qualifiés en raison de sérieuses pénuries de main-d'œuvre et de conditions de rémunération relativement rigides et défavorables. Par exemple, un grand nombre d'infirmières préfèrent ne pas travailler dans le secteur de la santé, parce que les salaires sont plus intéressants dans d'autres activités. La pénurie d'infirmières se traduit par une offre insuffisante de soins ambulatoires, ce qui gonfle la demande de soins hospitaliers, plus coûteux. D'où des goulets d'étranglement dans les hôpitaux, qui éprouvent des difficultés à exploiter efficacement leurs autres ressources, comme le montre le faible horaire de fonctionnement des équipements en chirurgie lourde. Certaines collectivités locales excentrées peinent également à recruter un personnel qualifié. Si l'on veut atteindre l'objectif de haute qualité des services publics partout dans le pays, il faudra probablement relever les rémunérations, au moins pour certaines

Graphique 13. Dépenses publiques dans une perspective internationale



1. Moyenne pondérée.

2. Norvège en pourcentage du PIB continental.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril 2002.

Tableau 10. **Principales dépenses courantes des administrations publiques : une comparaison internationale**
1999¹, en pourcentage du PIB

	Biens tutélaires					Transferts de revenus						
	Total	Éducation	Santé	Services pour personnes âgées et handicapées	Services aux familles	Total	Pension de vieillesse	Pension de réversion	Invalidité	Maladie	Prestations familiales en espèces	Chômage
Norvège	18.6	6.8	7.1	3.4	1.4	15.2	6.0	0.4	2.8	1.5	2.2	1.4
Norvège (avec le PIB continental)	21.5	7.8	8.2	3.9	1.6	17.6	6.9	0.4	3.3	1.7	2.6	1.6
Danemark	18.8	6.8	6.8	3.0	2.2	17.8	6.8	0.0	2.0	0.7	1.5	5.0
Finlande	14.0	5.7	5.3	1.5	1.4	18.3	7.0	1.0	3.1	0.4	1.9	3.9
Islande	16.8	6.5	7.0	2.1	1.1	8.2	3.8	0.5	1.5	0.1	1.2	0.5
Suède	18.6	6.6	6.6	3.7	1.7	18.9	7.5	0.7	2.4	1.1	1.6	3.9
Belgique	11.4	5.0	6.1	0.1	0.2	18.1	7.3	2.5	1.7	0.4	2.0	3.8
France	15.0	5.9	7.3	0.7	1.2	19.7	10.6	1.6	1.1	0.5	1.5	3.1
Allemagne	13.7	4.4	7.8	0.7	0.8	18.0	10.5	0.5	1.4	0.3	1.9	2.6
Italie	10.8	4.8	5.5	0.2	0.3	19.1	12.8	2.6	1.0	0.7	0.6	1.4
Pays-Bas	12.1	4.5	5.9	1.3	0.4	16.1	6.2	0.8	2.4	1.0	0.8	3.9
Espagne	10.2	4.4	5.3	0.3	0.1	13.9	8.1	0.8	1.3	0.9	0.3	2.2
Royaume-Uni	11.6	4.6	5.6	0.8	0.5	17.8	9.8	1.0	2.7	0.1	1.7	0.6
Canada	12.1	5.5	6.6	11.2	5.0	0.5	0.9	0.1	0.8	1.4
Japon	9.8	3.6	5.6	0.3	0.3	8.4	5.7	1.1	0.5	0.1	0.2	0.7
États-Unis	11.0	4.8	5.8	0.0	0.3	8.2	5.1	0.9	0.9	0.2	0.2	0.4
Moyenne de l'UE ²	12.8	4.9	6.4	0.7	0.7	17.9	9.9	1.3	1.6	0.5	1.4	2.3
Moyenne de l'OCDE ²	11.5	4.7	6.0	0.4	0.4	12.3	7.0	1.1	1.2	0.3	0.8	1.2

1. Ou 1998 si 1999 indisponible. Les données concernant l'éducation relèvent de 1998 pour tous les pays.

2. Moyenne pondérée basée sur le PIB de 1995 et les parités de pouvoir d'achat (PPA), à l'exception de la Corée, du Luxembourg, du Mexique et de la République slovaque.

Source : OCDE, *Base de données des dépenses sociales et Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, 2001.

Encadré 5. Mesurer la taille du secteur public norvégien

Le rapport entre les dépenses publiques et le PIB est l'indicateur le plus couramment utilisé pour exprimer la taille du secteur public dans une perspective internationale ou rétrospective. Mais ce type de comparaison appelle une grande prudence. Dans le cas de la Norvège, il faut prendre en compte deux facteurs essentiels :

- La taxation des transferts sociaux, de même que le degré auquel les pays fournissent une aide sociale ou économique par le biais des dépenses fiscales, et non au moyen de dépenses publiques directes, peuvent fausser sensiblement les comparaisons internationales (Adema, 2000 et 2001). Comme dans les autres pays nordiques, les transferts sociaux sont imposés en Norvège, ce qui accroît la taille du secteur public : 17 pour cent des prestations sociales brutes en espèces étaient récupérés par le système fiscal en 1997, contre moins de 5 pour cent au Japon, au Royaume-Uni et aux États-Unis.
- La dimension du secteur pétrolier norvégien offshore – près d'un quart du PIB total – soulève un problème particulier de mesure. En vertu de la nouvelle règle budgétaire, les autorités se sont fixé pour objectif d'épargner les revenus nets de facteurs du secteur pétrolier et de ne dépenser que les revenus en termes réels du Fonds pétrolier. C'est pourquoi il convient de mesurer la taille du secteur public en pourcentage du PIB continental, en excluant ainsi les revenus de facteurs du secteur pétrolier*. Ce ratio offre l'avantage supplémentaire d'être moins instable, puisqu'il n'est pas influencé par les fortes fluctuations des cours du pétrole. Ces deux indicateurs, qui correspondent à la pratique des autorités norvégiennes, apparaissent dans le graphique 14 et le tableau 10.

* Le montant du PIB continental sous-estime quelque peu le dénominateur en ce qu'il ne comprend pas les revenus du Fonds pétrolier et la richesse pétrolière restante. En revanche, il inclut les impôts indirects, relativement élevés en Norvège, et a donc tendance à créer un biais à la baisse dans les comparaisons internationales.

professions au niveau des collectivités locales. Depuis le milieu des années 90, les rémunérations des médecins et des enseignants ont déjà été nettement relevées. *Deuxièmement*, l'engagement que le gouvernement a pris récemment d'accroître l'offre et d'améliorer la qualité dans les secteurs de la prise en charge des personnes âgées et de l'accueil de la petite enfance, qui relèvent des communes, renforce les pressions qui s'exercent actuellement sur les dépenses publiques. Les dépenses de soins hospitaliers et de sécurité sociale sont en train de s'accroître rapidement aussi. *Enfin*, les réformes de la gestion de certains

organismes publics pourraient également solliciter davantage les budgets publics. Le passage de la dotation budgétaire fixe au financement basé sur l'activité (voir ci-après) devrait promouvoir l'efficacité, mais il risque également, si les signaux de prix ne jouent pas suffisamment, de créer une offre de biens et services publics supérieure à l'optimum social.

A long terme, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, le vieillissement démographique sera très marqué et aura de profondes répercussions sur les dépenses publiques. A partir d'une situation relativement favorable en 2000, les retraites publiques devraient augmenter de près de 13 points de PIB entre 2000 et 2050 sur la base des prestations actuelles, soit l'une des plus fortes hausses dans la zone de l'OCDE (encadré 3 du chapitre I). La Norvège a néanmoins accumulé des réserves financières dans le cadre du Fonds pétrolier afin que les générations à venir puissent bénéficier d'une part équitable des recettes pétrolières actuelles⁴². Malgré tout, le Fonds n'est pas suffisamment doté pour financer la totalité des droits à retraite alors que le vieillissement de la population entraînera des dépenses supplémentaires, en particulier pour la prise en charge des personnes âgées et la santé (tableau 9).

Gestion des dépenses publiques

La procédure budgétaire s'est améliorée...

La réglementation budgétaire définit le cadre précis de la procédure budgétaire annuelle et de la prise de décision dans ce domaine. En Norvège, en vertu d'une règle proposée en mars 2001 par le gouvernement précédent et adoptée peu après par le Parlement, le déficit structurel de l'administration centrale hors pétrole est plafonné à un niveau égal au revenu réel attendu du Fonds pétrolier et cette règle se traduira ces prochaines années par une orientation budgétaire expansionniste, étant donné l'augmentation des actifs du Fonds (voir à ce sujet le chapitre I). Encadrée par le règlement budgétaire, la procédure budgétaire annuelle est hautement politique. Cela tient en partie au fait que, dans la plupart des cas, les partis formant la coalition gouvernementale s'entendent uniquement sur les grands principes lors de la constitution du gouvernement et que les priorités politiques sont fixées durant la procédure budgétaire, ce à quoi il faut ajouter les nouveaux projets émanant des divers ministères dépensiers⁴³. De plus, les gouvernements norvégiens ne détiennent que rarement la majorité au Parlement, de sorte qu'ils doivent s'assurer le soutien d'autres partis pour leur projet de budget. Il en résulte des compromis qui peuvent aboutir à des dépenses supplémentaires⁴⁴. De fait, ces cinq dernières années, les dépassements de crédits ont représenté ½ point dans la progression en termes réels des dépenses par rapport au projet de budget.

La principale réforme budgétaire de ces dernières années est le passage, en 1997, à une approche « descendante » pour le budget de l'administration centrale. En conséquence, sur proposition de sa commission des finances, le Parlement commence par décider des recettes budgétaires et il fixe ensuite des plafonds pour 22 catégories de dépenses correspondant aux divers ministères. Ces plafonds ne peuvent pas être modifiés par la suite, mais, sur proposition des commissions parlementaires compétentes, le Parlement peut réaffecter les dépenses à l'intérieur des différentes catégories lorsqu'il se prononce sur les chapitres du budget. Cette nouvelle façon de procéder a amélioré la hiérarchisation des priorités pour les dépenses et permet d'informer plus tôt les collectivités locales sur leurs recettes et leurs obligations⁴⁵. Autre modification judicieuse de la procédure budgétaire : la réduction du nombre des postes budgétaires, les organismes budgétaires et leurs responsables pouvant ainsi atteindre leurs objectifs avec un maximum d'efficacité. Par exemple, le Parlement ne distingue plus les dépenses de personnel des autres dépenses courantes.

En mai, le ministre des Collectivités locales et du Développement régional transmet au Parlement une proposition concernant le financement des collectivités locales pour l'exercice suivant et le Parlement se prononce peu après sur cette proposition⁴⁶. En règle générale, le niveau des recettes des collectivités locales proposé dans le budget national d'octobre est le même que celui de mai. Si les recettes fiscales de l'année en cours ont varié du fait de l'évolution macroéconomique imprévisible, elles sont habituellement compensées par un ajustement de la quote-part de la fiscalité revenant aux collectivités locales ou du niveau de leur dotation globale. Cette méthode évite dans une certaine mesure la situation dans laquelle se trouvent un grand nombre d'autres pays, où la règle d'équilibre du budget des collectivités locales aboutit à une politique proconjoncturelle⁴⁷. Quant aux collectivités locales, la qualité de leur procédure budgétaire est également améliorée grâce au processus de consultation entre elles et l'administration centrale⁴⁸.

... mais elle ne se situe pas suffisamment dans une perspective à moyen terme

Les documents budgétaires norvégiens qui sont soumis au Parlement début octobre comportent une précieuse analyse de certains aspects de l'évolution budgétaire à long terme. Cette optique à long terme s'impose tout particulièrement dans le cas de la Norvège, puisque ses recettes pétrolières diminueront dans les décennies à venir et qu'en revanche le coût des retraites augmentera fortement. Des comptes générationnels sont présentés en Norvège depuis 1995, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des pays de l'OCDE (voir l'annexe I). La variation du solde générationnel par rapport à l'année précédente permet d'évaluer l'impact des mesures annoncées dans le budget. Toutefois, la comptabilité générationnelle est très sensible aux hypothèses de base et l'intervalle de

confiance des résultats est assez large. Malgré tout, les autorités budgétaires considèrent qu'il s'agit d'un instrument pédagogique très utile, également parlant pour l'opinion. La perspective à moyen terme n'est pas assez développée dans ces documents budgétaires, alors qu'ils sont très informatifs pour le court terme et le long terme. Privilégier la budgétisation annuelle peut aboutir à des décisions à courte vue et ne renseigne pas sur les conséquences pour la pression fiscale à moyen terme.

Par ailleurs, la comptabilité en termes de trésorerie peut donner une image fautive des engagements, puisque les paiements peuvent être anticipés ou reportés. Elle ne donne pas non plus suffisamment d'informations sur les répercussions effectives des décisions du moment. Une commission étudie à l'heure actuelle les avantages et les inconvénients de l'adoption de la comptabilité sur la base des transactions ; elle soumettra ses recommandations avant la fin de 2002. D'autre part, la transparence n'est pas suffisante en ce qui concerne le coût de la politique régionale, car la dimension régionale influe sur la quasi-totalité des programmes de dépenses, souvent de façon opaque, et on ne donne aucune estimation du coût total. Cependant, sur les autres points, les documents budgétaires sont relativement transparents. Par exemple, les dépenses extrabudgétaires sont limitées et les informations appropriées sont fournies sur les garanties de prêts⁴⁹. Les résultats obtenus pour l'exercice précédent figurent dans les annexes par ministère du projet de budget annuel, mais cette information ne joue qu'un rôle mineur dans les délibérations budgétaires du gouvernement et du Parlement. Depuis le budget de 1999, les dépenses fiscales sont présentées dans les documents budgétaires, mais les débats parlementaires sur ces dépenses sont jusqu'à présent limités, bien qu'elles représentent 1¼ pour cent du PIB continental.

Les mécanismes d'incitation nuisent aux effets bénéfiques d'une gestion davantage axée sur les résultats

Pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques, les autorités norvégiennes ont progressivement ménagé plus de souplesse dans la budgétisation et la gestion, en faisant également en sorte que certains organismes publics agissent davantage en fonction des préoccupations des usagers. Depuis le milieu des années 80, plus de 50 organismes publics se sont vu conférer une large autonomie de gestion. Les « lettres d'affectation », introduites en 1996 – dans le cadre d'un dialogue institutionnalisé entre les agences administratives et leur ministère de tutelle – définissent leurs objectifs de performances, la dotation budgétaire maximale à leur disposition et leurs obligations de rendre compte des résultats effectifs. Accorder aux responsables de ces organismes publics plus d'autonomie et de souplesse dans leur gestion au jour le jour – en particulier lorsqu'il s'agit de choisir une combinaison optimale de ressources pour obtenir un résultat donné – est un bon moyen pour progresser dans l'efficacité. Néanmoins, l'annualisation

du budget ne contribue pas à une perspective axée sur les résultats, étant donné en particulier que les organismes publics ne peuvent reporter sur l'exercice budgétaire suivant que 5 pour cent des crédits inutilisés au titre des dépenses de fonctionnement, proportion bien plus faible que dans certains pays de l'OCDE⁵⁰. Il y a donc incitation à dépenser les crédits autorisés pour réduire la probabilité d'une amputation des ressources l'exercice suivant. Toutefois, ce système est plus flexible pour les dépenses d'investissement, car il peut y avoir report sur plusieurs années.

Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, mesurer les résultats du secteur public reste le talon d'Achille de la gestion axée sur les résultats. La plupart des organismes publics ont élaboré une charte de l'usager (« déclaration de service »)⁵¹. Mais le contenu et la conception de ces chartes sont extrêmement variables. Dans certains cas, on peut se demander si les objectifs qu'elles définissent sont effectivement poursuivis. On a également développé le benchmarking, en particulier pour les services des communes. Une base de données complète (KOSTRA) fournit d'utiles comparaisons sur les taux de couverture, les prix et les coûts de services fournis par le gouvernement, ce qui permet aux communes de déterminer les « meilleures pratiques ». En revanche, le gouvernement s'est montré réticent à procéder à un classement qualitatif des établissements scolaires, mais cela pourrait changer dans un avenir proche. Le gouvernement fait figurer également les objectifs de résultats dans les documents budgétaires soumis au Parlement. Mais ces objectifs ne sont pas systématiquement comparés aux résultats effectifs (OCDE, 2002b) et la vérification des comptes repose généralement sur des critères financiers et non sur les mesures de performance (OCDE, 1997a). La crise qu'a connue en 2000 le Service public de l'emploi (SPE) – qui, longtemps, a fourni des données gonflées sur le nombre de placements – illustre le contrôle insuffisant des performances effectives des organismes publics. Pour 2002, le SPE s'est vu assigner 14 objectifs en termes de ressources et de résultats, ce qui peut nuire à la hiérarchisation des priorités. De plus, cet organisme poursuivant trop d'objectifs, il est difficile d'établir un lien entre ses performances effectives et les crédits budgétaires qui lui sont affectés.

Les incitations financières à la réalisation des objectifs de performance sont faibles

Le manque de mécanismes d'incitation nuit aux performances des responsables et des agents des organismes publics. Pour la plupart de ces organismes, il n'y a pas de lien entre les performances réalisées au cours d'un exercice donné et les crédits accordés *via* la procédure budgétaire annuelle pour l'exercice suivant. Au contraire, s'il s'agit d'objectifs politiquement importants, de mauvais résultats entraînent souvent une augmentation de la dotation l'année suivante. Mais, dans le cas de certains organismes publics, on a subordonné le financement

Encadré 6. Vers une gestion davantage axée sur les résultats

Le cadre juridique et réglementaire pour une gestion axée sur les résultats est en place. Cependant, pour la mettre en œuvre de manière efficace, quelques changements sont encore nécessaires, en particulier l'évaluation des performances devrait porter davantage sur les résultats de l'action publique que sur les dépenses effectuées (c'est-à-dire « intrants ») ou sur les quantités de services produits. La définition d'objectifs clairs et la mise en place d'incitations financières sont essentielles pour accroître l'efficacité des organismes publics. Dans le cas des universités et des hôpitaux, les financements de l'administration centrale sont déjà liés en partie aux performances. En revanche, pour la plupart des autres organismes publics – notamment le Service public de l'emploi – les liens sont bien plus ténus entre leurs performances et les financements qui leur permettent d'exécuter leurs activités.

Pour les **hôpitaux**, un nouveau régime de financement par type de pathologie traitée a été introduit en 1997. Avant 1980, les hôpitaux étaient remboursés à la journée ; entre 1980 et 1997, leur financement s'opérait par voie de dotation globale annuelle, indépendamment de l'activité de l'établissement. Depuis 1997, une fraction croissante de la dotation globale accordée par l'administration centrale au Conseil de comté – qui avait en charge encore dernièrement les soins hospitaliers – a été remplacée par un abondement en fonction du nombre de patients traités par l'hôpital, de leur groupe homogène de malades et d'un coût national normalisé par traitement. Fixé à 30 pour cent en 1997, l'élément de financement fondé sur l'activité représente maintenant 55 pour cent du budget des hôpitaux. Comme on l'espérait, cette réforme a contribué à augmenter le nombre de patients traités*. Deux facteurs ont néanmoins contrecarré l'incitation des hôpitaux à intensifier leur activité. *Premièrement*, l'abondement lié à l'activité a été accordé aux comtés, propriétaires des hôpitaux publics jusqu'en 2001, et pas directement aux prestataires de services (Kjerstad, 2001). En 1997, 15 sur 19 comtés ont introduit le financement basé sur les activités pour les hôpitaux, et les autres ont suivi en 2001. *Deuxièmement*, l'abondement en fonction de l'activité est sans doute actuellement trop faible pour couvrir le coût d'une forte hausse du nombre de patients traités, puisque la moitié des ressources financières des hôpitaux ne reflète pas leur activité effective. Selon une proposition contenue dans le budget national révisé de mai 2002, le Parlement a augmenté les dotations aux hôpitaux de 2.1 milliards de NOK dont 1 milliard résultant d'un accroissement d'activités non prévu dans le budget national.

Les **universités** reçoivent une dotation globale de l'administration centrale, ce qui leur permet de répartir les financements entre leurs diverses activités. Jusqu'en 2002, la dotation était essentiellement calculée sur la base des coûts historiques, des variations de la capacité d'admission (déterminée au niveau central) et des coûts unitaires normalisés par discipline (OCDE, 1997b). Depuis 2002, la dotation de l'administration centrale comporte trois éléments : *a)* une subvention calculée en fonction du nombre de diplômes délivrés ; *b)* une subvention fondée sur des indicateurs de recherche et d'enseignement ; et *c)* une dotation globale indépendante des activités et résultats des universités. En moyenne, les deux premiers éléments, fondés sur l'activité, représentent environ 40 pour cent des ressources financières des universités.

Encadré 6. Vers une gestion davantage axée sur les résultats (suite)

Dans le cas du **Service public de l'emploi** (*Aetat*), des indicateurs de performance ont également été mis en place, mais ils n'ont pas d'incidence directe sur le budget. Pour 2002, le nombre des indicateurs de performance est de 14 ; ces indicateurs concernent à la fois les moyens (par exemple la proportion d'handicapés et la proportion de titulaires d'une pension d'invalidité participant à un dispositif d'insertion sur le marché du travail) et les résultats (le nombre de demandeurs d'emploi inscrits et le nombre d'offres d'emploi déclarées au Service public de l'emploi). D'autres indicateurs mettent l'accent sur la satisfaction des clients (enquête annuelle de l'*Aetat* à ce sujet) et le nombre de visites sur le site Internet.

* L'adoption d'un régime de financement par type de pathologie traitée s'est également traduite par un glissement vers le haut de la codification des actes ; autrement dit, les hôpitaux ont abusé de ce système. Pour faire face à cette situation, les autorités ont limité le nombre de modifications annuelles des groupes d'actes, mais elles ont renoncé à cette mesure en 2002.

public à des indicateurs d'activité, ce qui incite davantage à améliorer l'efficacité et à répondre aux attentes des usagers. Dans les hôpitaux, un système de financement par type de pathologie traitée a été mis en place en 1997 pour inciter à intensifier l'activité et donc à réduire les listes d'attente (encadré 6). Depuis, le nombre de patients traités a nettement augmenté et la durée moyenne des hospitalisations n'a cessé de diminuer. Cela a contribué à raccourcir les listes d'attente⁵². De même, les dotations de l'administration centrale aux universités publiques tiennent compte en partie, depuis 2002, du nombre de diplômes délivrés, ce qui devrait inciter les universités à abréger des études trop longues.

La quasi-inexistence d'un régime de rémunération fondé sur les performances, se doublant de fait d'un emploi à vie pour la plupart des agents du secteur public, nuit à la flexibilité des organismes publics et n'incite pas les agents à améliorer leurs performances. Cela freine les gains d'efficacité dans le secteur public. Bien que l'ancienneté ne soit plus prise en compte dans la rémunération, celle-ci résulte dans la plupart des cas d'un barème rigide. De plus, les rémunérations sont en général inférieures à celles du secteur privé et à celles observées dans un grand nombre de pays de l'OCDE pour des postes similaires, et la prime accordée en fonction de l'expérience est faible. L'exemple de la rémunération des enseignants est très instructif (tableau 11)⁵³. Ceci contribue à la difficulté de recruter et de conserver certains types de personnel, notamment les infirmières, les spécialistes des TI et les ingénieurs (OCDE, 2001b). Pourtant, les

Tableau 11. **Salaires des enseignants dans quelques pays de l'OCDE**
1999

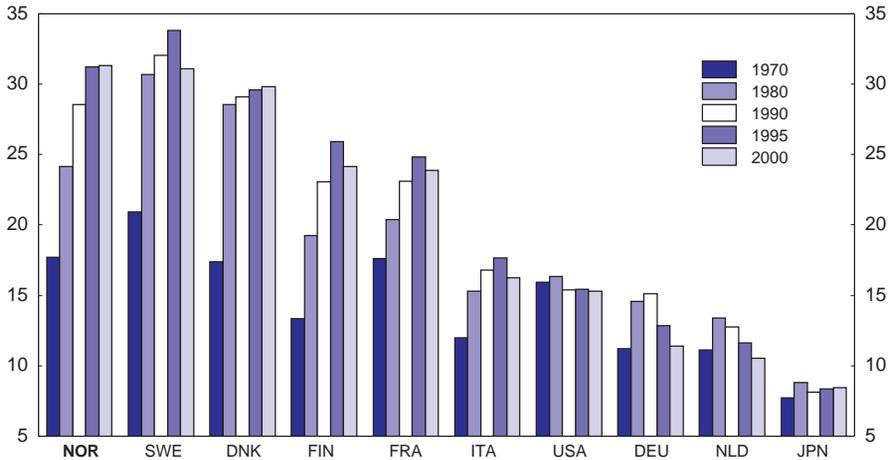
	Salaire de débutant en USD convertis en termes de PPA	Rapport du salaire de débutant au salaire de l'ouvrier moyen	Rapport du salaire après 15 ans d'expérience à celui de l'ouvrier moyen	Prime salariale pour l'expérience
	(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)
Niveau primaire				
Norvège¹	22 194	0.80	0.93	1.16
Danemark	28 140	0.88	1.02	1.16
Angleterre	19 999	0.73	1.23	1.68
Finlande	18 110	0.76	1.04	1.37
Allemagne	29 697	0.98	1.19	1.21
Irlande	21 940	0.98	1.58	1.62
Suède	18 581	0.83	1.09	1.31
États-Unis	25 707	0.86	1.16	1.35
Niveau secondaire de premier degré				
Norvège¹	22 194	0.80	0.93	1.16
Danemark	28 140	0.88	1.02	1.16
Angleterre	19 999	0.73	1.23	1.68
Finlande	20 394	0.86	1.18	1.38
Allemagne	33 196	1.10	1.27	1.16
Irlande	23 033	1.02	1.60	1.56
Suède	18 704	0.83	1.09	1.31
États-Unis	25 155	0.84	1.11	1.33
Niveau secondaire de second degré				
Norvège¹	22 194	0.80	0.93	1.16
Danemark	29 986	0.94	1.25	1.33
Angleterre	19 999	0.73	1.23	1.68
Finlande	21 047	0.88	1.24	1.40
Allemagne	35 546	1.17	1.38	1.17
Irlande	23 033	1.02	1.60	1.56
Suède	20 549	0.92	1.09	1.28
États-Unis	25 405	0.85	1.21	1.43

1. Le salaire des enseignants a augmenté plus que la moyenne au cours de la période 2000-2002.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, 2001.

avantages non salariaux dont bénéficient les agents publics sont à plusieurs égards plus généreux que dans le secteur privé, en particulier pour ce qui est des retraites. En outre, le contrat à durée indéterminée est prédominant et l'emploi est très protégé. Les fortes indemnités en cas de suppression d'emploi ont été à nouveau confirmées en septembre 2001⁵⁴. Or, on utilise de plus en plus le contrat à durée déterminée pour les agents de l'État dans plusieurs pays de l'OCDE (le

Graphique 14. **Évolution de l'emploi dans les administrations publiques**
En pourcentage de l'emploi total



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002, finalisées en avril 2002.

Danemark et la Nouvelle-Zélande, par exemple). En Norvège, outre les faibles mécanismes d'incitation, la flexibilité insuffisante de l'emploi public aboutit également à une asymétrie dans les dépenses. L'emploi public a tendance à s'ajuster à la hausse lorsqu'une demande se fait jour dans un secteur (par exemple, lorsque le nombre d'élèves augmente), mais ne s'ajuste pas à la baisse lorsque la demande diminue, ce qui contribue à un accroissement constant des effectifs de la fonction publique depuis le début des années 70 (graphique 14).

La répartition des compétences en matière de dépenses entre les niveaux d'administration soulève des problèmes d'efficience

En Norvège, les collectivités locales ont de larges compétences en matière de dépenses. Il y a deux niveaux infranationaux d'administration, les comtés et les communes, qui fournissent la majeure partie des services sociaux et des biens tutélaires (encadré 7). Les dépenses des collectivités locales atteignaient en 2001 près de 40 pour cent de celles des administrations publiques et représentaient 23 pour cent du PIB continental. Les collectivités locales emploient également environ un quart de la population active totale en Norvège et leur part dans l'ensemble de l'emploi dans le secteur public est de 80 pour cent⁵⁵. L'obligation de fournir des services de haute qualité sur tout le territoire du pays, même dans les

Encadré 7. Compétences des collectivités locales en matière de dépenses

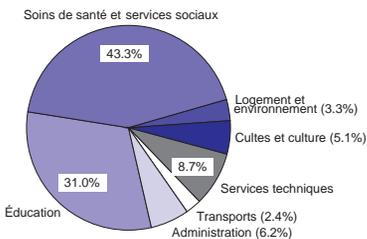
Il y a en Norvège trois niveaux d'administration : l'administration centrale, 19 comtés et 434 communes. Responsables de la fourniture d'un grand nombre de services publics, les collectivités locales doivent se conformer à des lois nationales qui établissent des normes minimales de qualité pour la plupart des services qu'elles fournissent. L'enseignement primaire (qui relève des communes), en est un exemple. C'est le ministère de l'Éducation et de la Recherche qui fixe les principaux programmes et le nombre maximal d'élèves par classe. De plus, les communes n'ont qu'une marge très limitée pour déterminer la rémunération et les conditions de travail des enseignants. D'autres secteurs moins réglementés (comme la prise en charge des personnes âgées) peuvent subir davantage l'effet des contraintes budgétaires. Les comtés et les communes peuvent également exercer des activités ou fonctions qui n'ont pas été attribuées à d'autres niveaux d'administration.

C'est le Parlement qui répartit les compétences entre les divers niveaux d'administration. Ces dernières décennies, on a pu observer deux tendances : i) un transfert de compétences des comtés aux communes (en particulier pour la prise en charge des personnes âgées en 1988 et des handicapés mentaux en 1991) ; ii) une régionalisation qui s'est essentiellement traduite par un transfert de compétences des comtés à des organismes régionaux *ad hoc* placés sous le contrôle de l'administration centrale. Ce mouvement a touché en particulier les établissements universitaires dispensant un enseignement dans le secteur de la santé (1986), certaines institutions culturelles (1995) ainsi que les hôpitaux et les établissements psychiatriques (2002). De plus, l'administration centrale a des services régionaux pour la police, la justice, l'entretien des routes et les impôts.

Graphique 15. Dépenses des collectivités locales par fonction
2000

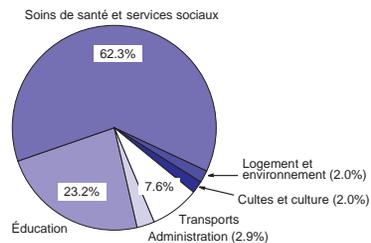
A. Communes¹

Dépenses totales : 160.8 milliards de NOK (11.0% du PIB)



B. Comtés²

Dépenses totales : 69.8 milliards de NOK (4.8% du PIB)



1. A l'exception des entreprises communales et communales mixtes ayant des comptes séparés ou des sociétés à capitaux communaux.

2. A partir de 2002, les comtés ne sont plus en charge des soins hospitaliers.

Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Encadré 7. **Compétences des collectivités locales en matière de dépenses** (suite)

L'administration centrale a en charge l'enseignement supérieur et les universités, le système de sécurité sociale, la défense, le réseau routier national, les chemins de fer, les dispositifs de formation sur le marché du travail, la justice et la police, les prisons, la politique étrangère et, depuis 2002, les hôpitaux.

Les comtés ont en charge le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, la formation professionnelle, la protection de l'enfance, les établissements de soins aux toxicomanes et alcooliques, le réseau routier des comtés, les transports en commun locaux et les musées (graphique 15).

Les secteurs suivants relèvent des communes : l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire, les établissements d'éducation et d'accueil de la petite enfance, les services sociaux en faveur de l'enfance, les soins primaires*, la prise en charge des personnes âgées et des handicapés, les bibliothèques publiques, les services d'incendie, les ports, les routes communales, l'adduction d'eau, l'assainissement, la collecte et l'élimination des ordures ménagères ainsi que la réglementation de l'occupation des sols sur le territoire de la commune.

* Les communes doivent fournir tout un ensemble de services (médecins généralistes, infirmières de district et à domicile, accès 24 heures sur 24 à un service de visites à domicile, établissements de long séjour et physiothérapie). Elles sont libres d'organiser ces services comme elles l'entendent. Elles peuvent recruter directement ou conclure des contrats avec des praticiens exerçant à titre privé.

localités les plus petites et les plus excentrées, est extrêmement coûteuse. Le transfert récent des compétences pour les soins hospitaliers des comtés à l'administration centrale devrait permettre d'améliorer l'efficacité. Or, les soins hospitaliers étaient l'une des principales attributions des comtés, ce qui conduit à s'interroger sur leur raison d'être. Quant aux communes, leur taille, leur topographie et leur population sont extrêmement variables. Plus de la moitié des communes ont moins de 5 000 habitants et seulement 10 ont une population supérieure à 50 000 habitants. Dans un souci d'économies d'échelle, le gouvernement encourage la fusion de communes⁵⁶ en prenant en charge 50 pour cent des études préparatoires et en remboursant 40 à 60 pour cent des coûts administratifs liés au processus de fusion. A partir de 2002, les communes fusionnées gardent pendant dix ans le montant des dotations précédentes, au lieu des cinq ans auparavant, ce qui permet de réduire les incitations négatives à fusionner contenues dans le dispositif d'aides. En effet, ce dernier contient une dotation fixe indépendamment de la taille de la commune. Mais les fusions se heurtent à de fortes contraintes politiques. En

définitive, les fusions ont été nombreuses entre la fin des années 50 et le milieu des années 60 (le nombre des communes a été réduit de 40 pour cent environ), mais une seule a eu lieu au cours de la dernière décennie, bien que l'administration centrale soit parfaitement consciente de la trop faible taille des communes et de la diminution de leur population dans un grand nombre de cas.

La coordination est insuffisante entre les communes...

La coopération entre les communes est limitée, ce qui se traduit par une faible efficacité. Dans un souci d'économies d'échelle, les communes coopèrent souvent dans certains secteurs comme l'élimination des déchets, l'adduction et le contrôle de l'eau ainsi que l'énergie (propriété conjointe de centrales électriques). Mais, pour leurs dépenses de base, la coopération est limitée, faute de mécanismes adaptés de compensation. L'enseignement primaire et secondaire du premier degré en est un exemple. Chaque commune est tenue de dispenser un enseignement à chaque enfant résident dans l'école la plus proche de son domicile, mais elle n'a nullement intérêt à accepter des élèves non résidents, puisqu'elle n'a pas droit à une compensation correspondante dans le cadre du système de dotation budgétaire de l'administration centrale. Les communes peuvent signer des accords bilatéraux mais ceux-ci sont rares. Dès lors, les capacités existantes ne sont pas efficacement utilisées. Dans certaines régions, les longues distances entre les communes et à l'intérieur de celles-ci limitent les économies d'échelle. Malgré tout, des gains d'efficacité pourraient être obtenus par une coopération accrue. Ce manque de coordination explique en partie pourquoi l'effectif par classe est bien inférieur au maximum fixé par l'administration centrale. Au total, alors que les dépenses par élève dans le primaire et le secondaire sont supérieures d'environ 40 pour cent à la moyenne de l'OCDE – essentiellement parce que le rapport enseignants/élèves est élevé –, les résultats éducatifs, tels que mesurés par la récente enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (OCDE, 2001c), sont de l'ordre de la moyenne de l'OCDE (voir chapitre III). Les médiocres résultats obtenus par la Norvège lors de l'enquête PISA de l'OCDE sont sans doute dus en partie à une approche égalitaire de l'enseignement, qui rend le système éducatif moins sélectif.

La situation est similaire pour la prise en charge des personnes âgées. Il est possible en principe de bénéficier des services offerts par une autre commune, et la commune qui fournit alors le service peut recevoir une compensation financière de la commune d'origine si les deux ont signé un accord bilatéral. Mais puisque, dans la plupart des cas, cette compensation ne couvre pas le coût véritable du service, les accords de coopération entre communes sont rares et les économies d'échelle sont largement inexploitées. Par exemple, les maisons de retraite sont en général de petite taille en Norvège, avec 21 lits en moyenne, soit à peu près deux fois moins qu'en Suède (Szehebely, 1999).

... et entre les niveaux d'administration

- Les soins hospitaliers et les soins primaires restent financés par deux niveaux d'administration

Encore dernièrement, le secteur hospitalier se caractérisait à la fois par de longues listes d'attente et de faibles taux d'occupation dans certains hôpitaux, surtout en zone rurale. Le transfert tardif de patients n'ayant plus besoin de soins aigus dans des établissements de long séjour et des services de soins primaires a également contribué à la mauvaise utilisation des ressources. L'une des principales caractéristiques de la réforme hospitalière de 2002 est la prise en charge par l'État des services hospitaliers, qui relevaient auparavant des comtés. Cela devrait permettre une répartition plus efficace des services entre les hôpitaux, en améliorant ainsi l'utilisation des capacités, l'efficacité et la qualité des soins. Malgré tout, l'offre de soins préventifs et ambulatoires par les communes pourrait rester inférieure au niveau souhaitable et ainsi peser sur les ressources des hôpitaux. On note en particulier que les communes ont intérêt à différer la réintégration des patients n'ayant plus besoin de soins médicaux hospitaliers dans les services de santé qu'elles financent (en particulier pour les soins ambulatoires et les soins aux personnes âgées), ce qui se traduit par un séjour en hôpital plus long qu'il ne serait nécessaire. Les communes sont autorisées à attendre 14 jours avant de prendre en charge les patients qui n'ont plus besoin de soins aigus ; cette mesure pourrait rallonger les durées d'attente d'un traitement en hôpital et augmenter le coût des soins.

- Services publics de l'emploi et aide sociale

Le partage actuel des responsabilités financières entre les communes et l'administration centrale dans les domaines des services publics pour l'emploi et de l'aide sociale soulève également une série de problèmes. Certaines communes se plaignent de n'avoir aucune maîtrise de la stratégie mise en œuvre par le Service public de l'emploi pour faire reculer le chômage et répondre aux nouvelles demandes de mesures actives du marché du travail. Leur principale préoccupation est la suivante : en n'internalisant pas le coût des prestations sociales versées par les communes, le Service public de l'emploi pourrait sous-investir dans les politiques actives du marché du travail. En fait, plus d'un tiers des 22 000 bénéficiaires de l'aide sociale à Oslo étaient classés comme chômeurs en 1998 et recevaient donc les prestations les plus élevées. Un tiers des personnes classées comme chômeurs n'étaient pas inscrites au Service public de l'emploi parce que ce dernier ne les jugeait pas apte à exercer un emploi (Backer-Røed et Mannsåker, 2000). On note en particulier que les immigrés doivent passer un examen de langue pour être inscrits. Afin de faciliter l'accès des chômeurs au marché du travail et de réduire ainsi les allocations d'aide sociale,

certains des 25 districts d'Oslo ont mis en place à la fin des années 1990 leur propre « mini-service de l'emploi », qui aiguille les chômeurs directement sur un emploi *via* le réseau d'employeurs qu'ils ont constitué et ont réussi ainsi à placer une partie des chômeurs non inscrits.

Le financement des collectivités locales n'incite pas à enrayer les pressions qui s'exercent sur les dépenses

Les dépenses des collectivités locales sont essentiellement financées par les dotations de l'administration centrale et par un mécanisme de répartition de l'impôt (encadré 8). Le passage de la dotation préaffectée à la dotation globale dans les années 80 avait un double but : permettre aux collectivités locales de mieux adapter leurs dépenses aux préférences de leurs administrés et les inciter à plus d'efficacité. On voulait aussi réduire les coûts administratifs liés aux dotations conditionnelles. En 2001, les dotations conditionnelles représentaient 16 pour cent des ressources financières totales des collectivités locales mais cette proportion a été réduite de moitié en 2002, suite à la réforme hospitalière. Toutefois, bien qu'en droit la proportion des financements qui ne sont pas affectés soit élevée sur le plan international, la profusion de normes et critères imposés par l'administration centrale limite en fait la possibilité, pour les collectivités locales, de répondre aux préférences de leurs administrés. A titre d'exemple, le ministère des Affaires sociales envisage d'introduire des normes de qualité minimale pour les soins aux personnes âgées et a récemment décidé de mettre en place des normes minimales pour le logement des toxicomanes et des personnes vivant en marge de la société. De plus, l'administration centrale a de plus en plus recours, depuis quelque temps, à des mesures temporaires de subventionnement préaffecté pour faciliter la réalisation d'objectifs sociaux nationaux (par exemple, pour l'offre et la qualité d'équipements destinés aux enfants et aux personnes âgées)⁵⁷. Les différents niveaux d'administration se sont livrés à des manœuvres stratégiques, les communes attendant, pour investir dans un secteur, d'obtenir une aide de l'administration centrale (il existe néanmoins des possibilités d'« ajustement rétroactif »).

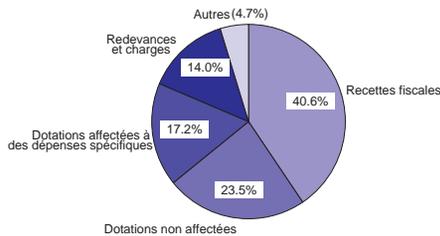
Certaines caractéristiques discrétionnaires du régime des dotations et subventions entravent l'incitation à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et à alléger la fiscalité locale. Depuis 1979, toutes les communes maintiennent le taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à son niveau maximum (fixé par la loi), alors même que le dispositif de péréquation fiscale repose sur les recettes fiscales effectives qu'elles perçoivent sur leur territoire et non pas sur les revenus imposables (c'est-à-dire les recettes potentielles). Cela tient en partie à la crainte qu'un allègement de la fiscalité locale n'aboutisse à des subventions discrétionnaires plus faibles de la part de l'administration centrale. En 1999, ces subventions discrétionnaires en faveur des communes représen-

Encadré 8. **Financement des collectivités locales**

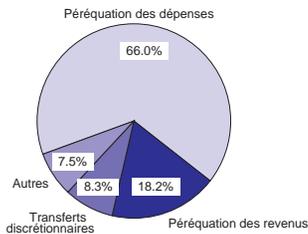
Les dotations globales et les recettes fiscales sont les deux ressources financières les plus importantes des communes et des comtés ; elles représentent environ 64 pour cent de leurs recettes courantes (graphique 16, partie A). Les collectivités locales peuvent en principe utiliser librement ces financements. Toutefois, le niveau et la composition de ces recettes sont fixés par le Parlement, qui ajuste en fonction de la situation économique le montant total des ressources financières mises à la disposition des collectivités locales, leur part dans le produit des impôts sur le revenu et le niveau des subventions. Outre ces financements non conditionnels, les collectivités locales reçoivent des subventions pré-affectées et peuvent faire payer certains services aux usagers. Les collectivités locales doivent respecter la règle de l'équilibre budgétaire. En cas de dérapage, elles ont deux ans pour rétablir l'équilibre. Si elles n'y parviennent pas, elles sont placées sous la surveillance de l'administration centrale, qui approuve alors leur budget et leurs emprunts.

Graphique 16. **Ressources financières des collectivités locales****A. Communes et comtés : recettes courantes en 2000**

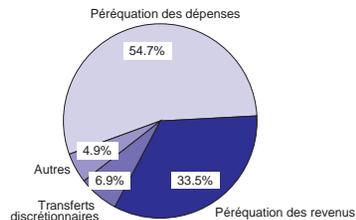
Total des recettes courantes : 230.6 milliards de NOK (15.7% du PIB)

**B. Transferts reçus en 1999 d'autres niveaux d'administration**

Communes



Comtés



Source : Ministère des Collectivités locales et du Développement régional.

Encadré 8. **Financement des collectivités locales** (suite)

Recettes fiscales. Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente l'essentiel des recettes fiscales des collectivités locales. Bien que les collectivités locales puissent fixer le taux uniforme de l'impôt local sur le revenu net dans le cadre d'une fourchette déterminée par l'administration centrale (14.55 à 17.65 pour cent en 2000), en pratique, elles appliquent toutes le taux maximum. Les communes perçoivent également un impôt sur le patrimoine net, dont le taux maximum et l'assiette sont déterminés par le Parlement. De même que pour l'impôt sur le revenu net, les communes appliquent toutes le taux maximum pour l'impôt sur le patrimoine net (0.7 pour cent, alors que le minimum est de 0.4 pour cent). De plus, les communes peuvent percevoir des impôts immobiliers sur les logements, les centrales hydroélectriques et les bâtiments à usage commercial situés sur leur territoire. Toutefois, certaines réglementations limitent la possibilité, pour les communes, de percevoir des impôts immobiliers (en particulier, cette possibilité n'existe qu'en zone urbaine). Par ailleurs, le taux maximum de ces impôts est fixé à 0.7 pour cent. Au total, les pouvoirs fiscaux effectifs des collectivités locales sont assez limités par rapport aux autres pays nordiques et à d'autres pays (tableau 12). En dehors de la fiscalité, les collectivités locales peuvent également percevoir des redevances d'utilisation pour certains biens ou services, mais ces redevances doivent être fixées au-dessous du coût de production.

Tableau 12. **Les pouvoirs fiscaux des collectivités locales dans quelques pays de l'OCDE¹**
1995

	Impôts locaux par rapport au :		Pouvoir discrétionnaire sur les impôts ²	Indicateur synthétique des pouvoirs fiscaux ³
	Total des impôts	PIB		
Suède	32.6	15.5	100.0	15.5
Danemark	31.3	15.5	95.1	14.7
Finlande	21.9	9.8	89.0	8.7
Belgique	27.8	12.4	57.9	7.2
Espagne	13.3	4.4	66.6	2.9
Allemagne	29.0	11.1	12.8	1.4
Royaume-Uni	3.9	1.4	100.0	1.4
Pays-Bas	2.7	1.1	100.0	1.1
Autriche	20.9	8.7	10.0	0.9
Portugal	5.6	1.8	31.5	0.6
Norvège	19.7	8.2	3.3	0.3
Norvège continentale	21.3	9.6	3.3	0.3

1. Les pays sont classés par ordre descendant selon la valeur de l'indicateur synthétique des pouvoirs fiscaux.
2. Les chiffres indiquent le pourcentage des impôts sur lesquels les collectivités locales détiennent toute latitude d'établir le taux d'imposition ou à la fois le taux et l'assiette d'imposition. Un chiffre de 100 indique une entière latitude.
3. L'indicateur synthétique est le produit du ratio impôts locaux au PIB et du degré de pouvoir discrétionnaire en matière fiscale. Ainsi, il donne une mesure des impôts sur lesquels les collectivités locales ont un pouvoir discrétionnaire total en pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales*, 1999 et *Statistiques des recettes publiques 1965-2000*, 2001.

Encadré 8. **Financement des collectivités locales** (suite)

Dotation globale. Le régime de la dotation globale a été mis en place en 1986, en se substituant à une cinquantaine de subventions conditionnelles. Il met l'accent sur la péréquation des recettes fiscales effectives et des besoins en dépenses dans l'ensemble du pays, l'objectif étant de permettre à toutes les communes et à tous les comtés d'offrir la même qualité de service au même prix, sur l'ensemble du territoire. L'*élément de péréquation des dépenses* repose sur un ensemble de critères (17 pour les communes et 15 pour les comtés) qui prennent en compte : *a*) la demande ou les besoins objectifs compte tenu de la pyramide des âges et d'autres caractéristiques (notamment la proportion de chômeurs et d'immigrants) et *b*) le coût tel qu'il résulte de la proportion de la population résidant dans des zones à faible densité démographique et du temps moyen de déplacement entre le centre de la collectivité locale et sa périphérie. Le *régime de péréquation des impôts* se fonde sur une comparaison entre les recettes fiscales effectives de la collectivité locale (commune ou comté) par habitant et la moyenne pour l'ensemble du pays. Si les recettes fiscales effectives de la collectivité locale sont inférieures à 110 pour cent de la moyenne nationale, la collectivité locale reçoit 90 pour cent de la différence entre ses recettes effectives et les 110 pour cent de la moyenne nationale. Si les recettes de la collectivité locale sont supérieures à 138 pour cent de la moyenne pour le pays, la collectivité locale contribue au dispositif de péréquation des impôts (à hauteur de 50 pour cent de ses recettes fiscales effectives dépassant ce seuil). Ce seuil sera progressivement abaissé à 130 pour cent. Au total, les paiements de péréquation fiscale entre les collectivités locales riches et pauvres ne s'équilibrant pas, chaque commune contribue au dispositif de péréquation fiscale par un montant fixe par habitant.

Autres subventions. Au cours de la dernière décennie, de nouvelles subventions préaffectées ont été mises en place pour agir sur les priorités des collectivités locales (par exemple, en vue d'améliorer l'offre de services pour l'enfance et les personnes âgées, ou de rénover les bâtiments scolaires). Dans certains cas, ces subventions ont été ultérieurement intégrées dans la dotation globale, lorsque l'objectif initial était largement réalisé. Des subventions *ad hoc* (non conditionnelles) ont été également instaurées pour faire face à des problèmes particuliers. L'élément relativement important de « subvention discrétionnaire », dont la répartition entre les collectivités locales est en grande partie déterminée par l'administration centrale, peut permettre d'aider les collectivités locales qui connaissent des difficultés financières temporaires. Il compense également les pertes financières qu'ont subies les collectivités locales du fait de la suppression de l'élément local de l'impôt sur les sociétés en 1998 (ces pertes n'étaient que partiellement compensées par la majoration de l'élément local de l'impôt sur le revenu des personnes physiques). C'est dans le même esprit qu'a été introduite en 1997 la dotation spéciale dont bénéficie Oslo. Parmi les autres subventions mineures, on citera celle en faveur de la région septentrionale de la Norvège et celle en faveur des zones excentrées.

Les transferts de l'administration centrale et le système fiscal **favorisent les régions périphériques**. L'employeur acquitte des cotisations sociales plus faibles, ou est même exonéré de ces cotisations, dans le cas des salariés qui résident dans les comtés septentrionaux (alors que les cotisations patronales de sécurité

Encadré 8. Financement des collectivités locales (suite)

sociales sont de 14.1 pour cent dans les autres régions). Les résidents de la région septentrionale de Norvège (Nord-Troms et Finmark) bénéficient également d'un taux réduit pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par l'administration centrale, d'abattements à la base plus élevés et d'une déduction spéciale. Dans ces mêmes régions, la TVA sur l'électricité est à taux zéro. Il existe également un régime fiscal préférentiel pour les travailleurs indépendants de l'agriculture et de la pêche, qui bénéficie plus que proportionnellement aux régions périphériques. Enfin, des mesures plus favorables s'appliquent dans les comtés septentrionaux pour les aides agricoles, les aides aux petites et moyennes entreprises situées en zone rurale et les prêts bonifiés au logement.

taient 2.9 milliards de NOK, c'est-à-dire 8.3 pour cent des dotations et subventions totales. Si les collectivités locales ne sont pas incitées à réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques, c'est aussi parce que le système n'est pas transparent, les contribuables ne sachant pas quelle est la proportion de l'impôt acquitté qui revient aux collectivités locales et à l'administration centrale.

Le dispositif de partage des impôts sur le revenu entre les collectivités locales et l'administration centrale incite également les collectivités locales à accroître leurs dépenses. Bien que les dotations de l'administration centrale soient ajustées lors du budget d'octobre en fonction de la conjoncture économique et de son incidence sur les recettes fiscales (voir ci-dessus), la répartition des recettes provenant des impôts sur le revenu entre les collectivités locales et l'administration centrale repose souvent sur des hypothèses économiques qui se sont révélées trop prudentes (OCDE, 2000a). Les collectivités locales consacrent ensuite ces plus-values de recettes fiscales à des dépenses supplémentaires, même si la modification de la quote-part de l'administration centrale et des collectivités locales permet d'atténuer ce biais dans la phase initiale de mise en œuvre du budget. La suppression des mécanismes de partage de l'impôt sur les sociétés en 1999 – en contrepartie, les collectivités locales ont obtenu une plus forte quote-part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, lequel est moins instable – a quelque peu remédié à ce problème. En revanche, les impôts immobiliers et les redevances d'utilisation sont plus stables. Leur produit revenant entièrement aux communes, ils sont plus transparents, responsabilisent davantage les collectivités locales et incitent plus à maîtriser les dépenses locales. Mais les communes n'ont guère de pouvoirs pour la fixation des taux et l'assiette de l'impôt : les taux doivent être fixés à un niveau inférieur ou égal au maximum imposé par l'administration centrale et des conditions très strictes

s'appliquent pour la perception d'un impôt immobilier (par exemple, la commune doit installer un éclairage public). Dans la pratique, 200 communes environ sur 434 perçoivent un impôt immobilier. Les collectivités locales ont plus de liberté pour fixer les prix et les redevances d'utilisation des services publics locaux, sans pouvoir néanmoins dépasser les coûts unitaires.

La demande n'est pas suffisamment freinée par les signaux de prix

Les redevances d'utilisation sont rarement utilisées en Norvège pour agir sur la demande. L'absence ou le faible niveau de ces redevances, se doublant d'un régime de financement des organismes publics fondé sur leur activité, fait courir le risque d'une demande ou d'une offre excessives portant les dépenses à un niveau intenable. L'absence de participation financière du patient dans le secteur hospitalier, où un régime de paiement fondé sur l'activité est en place, peut être sans importance puisque l'élasticité-prix des soins hospitaliers est généralement faible⁵⁸. Dans le cas des médicaments, la participation financière du patient est faible (elle sera même réduite à partir d'octobre 2002 pour certaines catégories de la population), mais la consommation est également bien inférieure à la moyenne de la zone de l'OCDE⁵⁹. Le faible niveau des redevances d'utilisation aboutit néanmoins, dans certains secteurs, à un ample recours à des services coûteux (par exemple, pour l'enseignement supérieur et les soins aux personnes âgées). Il réduit également les pressions que peut exercer la demande pour améliorer les résultats et est donc nocif du point de vue de l'efficacité de l'offre. D'un autre côté, la mise en place de redevances d'utilisation ou leur majoration peut créer des problèmes d'équité pour certains services, car ce sont des ménages à revenu relativement faible qui pâtissent d'une telle mesure. Les redevances d'utilisation peuvent conduire en outre à un filtrage non souhaitable de la population et à un écrémage si les prestataires privés et publics n'appliquent pas les mêmes tarifs, le secteur de l'éducation illustrant tout particulièrement ces phénomènes.

Les redevances d'utilisation servent de plus en plus à lutter contre la pollution...

Pour réduire les déchets et favoriser le recyclage, la loi concernant la lutte contre la pollution s'appuie sur le principe pollueur/payeur et sur les signaux de prix. En vertu de cette loi, les communes doivent appliquer, pour l'élimination des déchets et le traitement des eaux usées, des tarifs qui couvrent intégralement leurs dépenses. De même, des péages sont perçus pour tous les véhicules entrant dans le centre-ville de Bergen, Oslo, Stavanger et Trondheim. Toutefois, sauf à Trondheim, les boulevards périphériques à péage servent uniquement à financer les investissements dans l'infrastructure locale et l'objectif n'est pas véritablement la gestion du trafic : des abonnements sont possibles et le péage est rarement modulé selon l'heure de la journée⁶⁰. A Trondheim, les péages servent

également à gérer le trafic, car le tarif est plus élevé aux heures de pointe (OCDE, 1999) et on estime que le trafic a diminué de 10 pour cent depuis l'instauration du péage en 1991. La modification de la loi sur les routes en 2001 a élargi les possibilités de tarification pour la régulation du trafic, en autorisant une plus forte modulation entre les heures de pointe et les heures creuses et en diversifiant les possibilités d'affectation des fonds perçus (ces fonds peuvent être affectés, par exemple, aux frais d'exploitation des transports en commun).

... mais elles sont extrêmement rares dans l'enseignement supérieur...

Les dépenses pour l'enseignement supérieur sont élevées sur le plan international. L'absence de droits de scolarité universitaire, se conjuguant à des dispositifs très généreux de prêts étudiants et de bourses (encadré 9), a pour but d'inciter à investir davantage dans le capital humain, cette incitation étant faible du fait de l'éventail étroit des salaires. Il en résulte toutefois pour l'étudiant un faible coût d'opportunité, qui peut également créer une demande excessive dans l'enseignement supérieur et affaiblir les pressions qu'exerce la demande dans le sens d'un enseignement de meilleure qualité. De fait, les taux d'inscription sont élevés et les études durent longtemps. Si l'on y ajoute un financement des universités qui, jusqu'en 2002 (voir ci-dessus), reposait en grande partie sur la capacité d'admission, le faible coût d'opportunité de l'enseignement supérieur a probablement entraîné des dépenses excessives.

... et très faibles dans le secteur des soins aux personnes âgées

Les dépenses pour la prise en charge des personnes âgées ont atteint en 1999 près de 3½ pour cent du PIB, soit le taux le plus élevé dans la zone de l'OCDE après la Suède. La demande exerce de fortes pressions, sous l'effet à la fois du vieillissement de la population et du faible coût des services pour l'utilisateur. Pour les soins en institution, l'utilisateur paie une quote-part fixe de son revenu (en général 75 pour cent de leur revenu jusqu'à 54 000 NOK, et 85 pour cent de leur revenu au-delà de ce seuil) mais ces paiements ne couvrent en moyenne que 16 pour cent des dépenses totales. Le pourcentage de personnes âgées en établissement de long séjour demeure élevé sur le plan international, bien qu'il soit en diminution depuis le début des années 90. En conséquence, les dépenses liées aux soins résidentiels sont tombées, en proportion du PIB, de 2.7 pour cent en 1995 à 1.6 pour cent en 1998, ce recul traduisant en partie une augmentation des moyens pour les services à domicile, généralement moins coûteux. Néanmoins, la Norvège avait, après la Suède, les dépenses les plus élevées pour les soins résidentiels dans la zone de l'OCDE (tableau 13). En ce qui concerne les services à domicile, les tarifs appliqués à l'utilisateur couvrent environ 3 pour cent du coût total. Les soins infirmiers à domicile sont gratuits. Pour les services d'aide à domicile, environ 20 pour cent des communes ne perçoivent qu'un abonnement,

Tableau 13. Une comparaison internationale des systèmes de soins à long terme

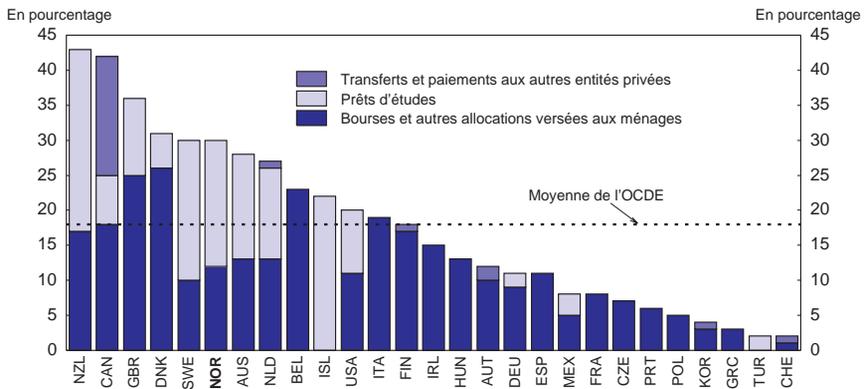
	Soins aux personnes âgées et handicapées En pourcentage du PIB					Part des personnes de plus de 65 ans dans les établissements de soins	Part des personnes de plus de 65 ans recevant les aides à domicile	Part de lits privés dans les établissements de soins
	Total		<i>dont</i> : en 1998					
	1980	1998	Soins à domicile	Aides domestiques	Soins journaliers et de réadaptation			
Norvège	1.2	3.4	1.6	1.0	0.5	6.6	17.0	10
Danemark	2.7	3.0	1.1	1.5	0.1	7.0	20.3	n.d.
Finlande	0.9	1.5	0.5	0.4	0.3	5.3 à 7.6	14.0	12
Suède	1.7	3.7	2.3	1.0	0.1	8.7	11.2	n.d.
Autriche	0.7	0.9	0.3	–	–	4.9	24.0	n.d.
Belgique	0.1	0.1	–	–	0.1	6.4	4.5	49
France	0.6	0.7	0.5	0.1	–	6.5	6.1	32
Allemagne	0.3	0.8	0.5	0.1	0.1	6.8	9.6	33
Pays-Bas	0.5	1.3	0.7	–	0.0	8.8	12.0	n.d.
Royaume-Uni	0.5	0.8	–	0.0	–	5.1	5.5	44
Australie	0.1	0.8	0.1	0.1	0.0	6.8	11.7	26
Canada	–	–	–	–	–	6.2 à 7.5	17.0	38
Japon	0.0	0.3	0.2	0.0	0.1	6.0	5.0	n.d.
États-Unis	0.1	0.1	0.0	–	–	5.7	16.0	100

Source : Jacobzone (1999) et OCDE, base de données des dépenses sociales.

Encadré 9. Les aides financières aux élèves et étudiants dans l'enseignement postobligatoire

Les aides financières aux étudiants au niveau universitaire sont extrêmement généreuses en Norvège par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Cela tient à la fois à l'absence de droits de scolarité dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans les universités publiques ainsi qu'au niveau élevé des prêts et bourses accordés aux élèves et étudiants (graphique 17). En 1998, les aides financières directes aux élèves et étudiants représentaient 29 pour cent du budget de la Norvège pour l'enseignement supérieur, contre 17 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE.

Graphique 17. Subventions publiques¹ au titre de l'enseignement supérieur
1998



1. Subventions publiques versées au secteur privé, en pourcentage des dépenses publiques totales d'éducation, par type de subvention.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, 2001, tableau B5.2.

Le Fonds public pour les prêts éducatifs

Les bénéficiaires

Les élèves et étudiants de 19 ans et plus ont droit à une aide financière du Fonds public pour les prêts éducatifs, quel que soit le revenu de leurs parents. Ceux qui ne vivent pas au domicile de leurs parents recevaient en 2001 une allocation mensuelle de 6 950 NOK (soit à peu près le quart du revenu moyen des

Encadré 9. Les aides financières aux élèves et étudiants dans l'enseignement postobligatoire (suite)

ménages après impôt), 30 pour cent de cette aide prenant la forme d'une subvention non remboursable et le reste d'un prêt exonéré d'intérêts durant les études. Des aides supplémentaires sont accordées si l'élève ou l'étudiant a un conjoint et des enfants à charge. Cette allocation sera portée à 8 000 NOK à partir du deuxième semestre de 2002. L'élément de subvention non remboursable augmentera également (en passant de 30 à 40 pour cent du total à partir de novembre 2002) si l'étudiant réussit ses examens. Les étudiants qui ont terminé un cursus nécessitant plus de cinq ans d'étude pourraient recevoir une aide (sous forme de remise de dette) s'élevant entre 23 000 et 54 000 NOK à la fin de leurs études. Les aides qui s'inscrivent dans le cadre de ce régime sont d'une durée limitée, mais le système est néanmoins très généreux puisque la durée maximale est de six ans, plus un an en cas d'échec à un examen, et qu'il n'y a pas de limite d'âge supérieure, ce qui n'incite pas à étudier efficacement.

Les élèves de moins de 19 ans du deuxième cycle de l'enseignement secondaire qui résident au domicile de leurs parents ont droit à une allocation sous conditions de ressources de la part du Fonds public pour les prêts éducatifs. En 1999-2000, 45 pour cent des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire recevaient une allocation dont le montant maximum était de 1 210 NOK.

Durant l'année scolaire et universitaire 1999-2000, 228 000 élèves ou étudiants ont bénéficié d'une aide financière du Fonds. Parmi eux, 18 000 étaient inscrits dans un établissement étranger et un grand nombre d'entre eux avaient droit à une bourse (d'un maximum de 51 340 NOK).

Montant des prêts accordés

En 2000, l'encours total des prêts atteignait 3.5 pour cent du PIB et environ 8.5 pour cent de ces prêts n'étaient pas considérés comme recouvrables. Le remboursement d'un prêt étudiant peut être également annulé en cas de décès de l'emprunteur ou d'invalidité avec un taux d'incapacité de plus de 50 pour cent. L'emprunteur peut également demander à tout moment un report de paiement d'une mensualité et/ou l'exonération d'intérêts s'il remplit les conditions fixées dans la réglementation applicable.

Favorise-t-on ainsi l'égalité des chances ?

L'objectif principal de ce généreux régime d'aide financière aux élèves et étudiants est de favoriser l'égalité des chances, quelle que soit la situation économique et sociale de la famille. Mais des données récentes de Statistics Norway montrent que la participation des jeunes à l'enseignement supérieur est en corrélation avec le niveau d'instruction de leurs parents, comme c'est le cas dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE (Blöndal *et al.*, 2002). De fait, les parents de 55 pour cent des étudiants à l'université ont accompli des études supérieures, contre 36 pour cent pour l'ensemble des élèves et étudiants et 18 pour cent pour les apprentis.

sans frais supplémentaires. Ces services sont pratiquement gratuits pour les retraités à bas revenu. Le faible niveau des tarifs perçus, se conjuguant à des critères d'admission relativement souples, fait qu'une forte proportion de personnes âgées, par rapport aux autres pays, reçoivent des soins institutionnalisés à domicile.

Du fait de leur générosité, il est très intéressant de se placer sous certains régimes d'assurances sociales

Par rapport à d'autres pays, la Norvège dépense beaucoup pour certains régimes d'assurances sociales, du fait de taux de remplacement élevés, d'un coût relativement faible pour l'employeur et de critères d'admission peu stricts. Tel est le cas pour l'assurance maladie : l'indemnisation est favorable en cas de congé de maladie et l'employeur n'est pas incité à décourager les congés de longue durée, puisque les cotisations patronales ne sont acquittées que durant les 16 premiers jours (chapitre III). De même, le recul du taux d'emploi des travailleurs âgés tient en grande partie à la mise en place d'un régime de préretraite en 1989, se doublant de l'abaissement progressif de l'âge normal de la retraite et d'un élargissement de ce régime dans les années 90 (OCDE, 2001d). L'employeur du secteur privé n'acquittant que 20 pour cent de la pension du préretraité, il est tentant d'utiliser ce dispositif pour ajuster les effectifs⁶¹.

Le régime d'assurance invalidité est également assez généreux : le taux de remplacement est élevé et il n'y a pas de critères de ressources. Le médecin traitant – souvent trop « proche » du patient (OCDE, 2002c) – a quasiment l'entière responsabilité de l'accès au régime d'invalidité, ce qui explique également les taux élevés d'attribution de pensions d'invalidité. De plus, le taux de refus d'une invalidité est faible sur le plan international et les recours en cas de refus sont plus fréquemment couronnés de succès que dans les autres pays. En conséquence, 9 pour cent des actifs bénéficient d'un régime d'invalidité, soit le taux le plus élevé dans la zone de l'OCDE après la Pologne, mais avant les Pays-Bas. Les sorties d'invalidité ne représentent que 1 pour cent par an pour fin d'incapacité ou reprise du travail. Au total, les dépenses publiques pour l'invalidité – 5.6 pour cent du PIB en 1999 – sont plus élevées en Norvège que dans les autres pays de l'OCDE (tableau 14).

La concurrence est faible entre les prestataires publics et privés

Le dispositif de financement des hôpitaux et des établissements scolaires est déséquilibré...

Le fait que l'utilisateur ne supporte pas le coût de la fourniture de services publics ou n'en supporte qu'une faible part n'exclut pas en principe le choix du fournisseur, de façon que la demande fasse pression dans le sens d'une

Tableau 14. **Systèmes de prise en charge des cas d'invalidité**
1999

	Dépenses pour les systèmes d'invalidité (% du PIB)		Taux d'entrants dans le système de prestations d'invalidité selon l'âge (par 1 000)						Taux de rejet des prestations	
	Prestations d'invalidité (% du PIB) ¹	Tous les systèmes d'invalidité ²	20-34	35-44	45-54	55-59	60-64 ³	20-64	Part des rejets sur l'ensemble des demandes	Part des recours réussis sur les demandes rejetées
Norvège	2.4	5.6	3.3	8.5	18.2	36.9	60.0	12.1	17	26
Danemark	2.3	3.8	1.6	3.1	7.0	11.1	11.1	5.7	25	51
Suède	2.1	4.7	1.9	5.0	9.6	19.8	31.6	7.6	–	–
Autriche	1.8	2.9	0.7	2.2	9.5	34.9	5.1	5.8	49	11
France ⁴	0.8	1.7	0.2	0.7	1.9	4.7	0.0	4.8	25	–
Allemagne	1.0	3.1	0.6	2.3	6.9	18.5	16.6	5.3	38	–
Italie ⁴	1.0	1.8	0.1	0.4	2.8	1.4	1.5	7.1	68	–
Pays-Bas	2.7	4.6	8.3	11.6	15.6	12.0	12.5	10.4	37	12
Royaume-Uni	1.3	1.5	9.7	12.4	17.8	22.3	11.8	12.9	48	–
Canada ⁴	0.7	1.3	0.4	1.0	2.4	4.7	4.1	4.3	55	11
États-Unis	0.7	1.4	2.7	4.5	7.8	13.9	12.8	6.0	64	–

1. Comprennent les prestations contributives calculées à partir des gains antérieurs ainsi que les prestations non contributives. Ces données diffèrent légèrement de celles contenues dans la base de données des dépenses sociales, en grande partie parce que les prestations d'invalidité mentionnées ici excluent celles accordées aux individus âgés de moins de 20 ans ou de plus de 64 ans.
2. Comprennent les prestations d'invalidité, les prestations d'assurance maladie en espèces, les indemnités d'accidents de travail et les programmes liés à l'emploi des handicapés.
3. Pas d'entrants dans ce groupe d'âge dans les pays où l'âge statutaire de retraite est inférieur à 65 ans (hommes et femmes en France ; femmes en Autriche, Italie et Royaume-Uni).
4. Les taux d'entrants par classe d'âge pour le Canada, la France et l'Italie ne comprennent pas les données des programmes non contributifs, alors que le total pour le groupe 20-64 les comprend.

Source : OCDE (2002c).

amélioration des performances du secteur public. Promouvoir le choix de l'utilisateur est en fait depuis quelque temps un leitmotiv en Norvège. Toutefois, le secteur privé fournit peu de services publics par rapport à d'autres pays. A titre d'exemple, les cliniques privées à but lucratif n'ont que 60 lits, soit 0.5 pour cent des capacités actuelles, bien que le nombre de lits par habitant en soins aigus soit relativement faible et que les listes d'attente pour un traitement à l'hôpital soient longues⁶². Ceci reflète à la fois la réglementation stricte pour créer un établissement privé de soins et la nécessité pour ces établissements de parvenir à un accord de financement public avec un organisme régional de santé. Dans ce contexte, il n'y a aucune assurance que les établissements privés obtiennent le même niveau de financement public que les hôpitaux pour le même traitement ou qu'ils obtiennent une égalité de traitement quant aux coûts d'investissement. De même, dans le secteur de l'éducation, 2 pour cent seulement des élèves sont dans l'enseignement privé au niveau primaire, proportion bien inférieure à la moyenne de l'OCDE. De plus, les financements par élève que perçoivent les écoles privées ne couvrent que 85 pour cent des dépenses courantes par élève dans l'enseignement public et excluent les investissements⁶³. Jusqu'à présent, le pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics de se prononcer sur la création d'un établissement privé a limité le développement de ce type d'établissements. Même si une école privée remplit tous les critères fixés dans la loi pour bénéficier d'un financement public, la décision finale est prise discrétionnairement par les pouvoirs publics.

... bien que des progrès aient été accomplis pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance

Le secteur de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance (crèches et jardins d'enfants) illustre les louables efforts déployés par l'administration centrale pour instaurer des conditions égales entre les prestataires publics et privés. Les crèches et jardins d'enfants publics et privés bénéficient de la même subvention par enfant (la subvention moyenne est de 40 pour cent du coût). En fait, les crèches et jardins d'enfants privés bénéficiant de subventions publiques accueillent une forte proportion des enfants en Norvège par rapport aux autres pays nordiques (40 pour cent en 2000), contre 7 pour cent en Finlande, 13 pour cent en Suède et 30 pour cent au Danemark. Les communes ont l'obligation d'accorder des financements supplémentaires à leurs propres prestataires publics et privés, mais il est fréquent qu'elles n'aident pas suffisamment les établissements privés. En conséquence, les établissements privés reçoivent moins d'aides financières publiques que les établissements gérés par les communes.

Les déséquilibres dans le financement des prestataires publics et privés d'accueil et d'éducation de la petite enfance s'accompagnent de différences sur le plan des tarifs et des catégories de ménages bénéficiant de ces services. Les

Tableau 15. Crèches privées et publiques : parts de marché, population et frais pour les parents

	Crèches publiques	Crèches privées
	En pour cent, année 2000	
Part des enfants inscrits		
Total	59.5	40.5
Provenant des minorités linguistiques et culturelles	77.2	22.8
Avec des besoins spéciaux	83.9	16.1
	En personne-année, année 2000	
Nombre d'enfants par employé	4.5	5.3
	En couronnes norvégiennes, août 2001	
Frais annuels pour une place à temps plein à Oslo		
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 100 000 NOK	8 800	42 398
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 250 000 NOK	28 050	42 398
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 500 000 NOK	40 150	42 398
Frais annuels pour une place à temps plein à Bergen		
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 100 000 NOK	7 590	40 386
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 250 000 NOK	31 750	40 386
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 500 000 NOK	31 750	40 386
Frais annuels pour une place à temps plein à Trondheim		
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 100 000 NOK	34 430	38 063
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 250 000 NOK	34 430	38 063
Pour une famille avec un revenu annuel brut de 500 000 NOK	34 430	38 063

Source : Statistics Norway et Johnsen (2001).

crèches et jardins d'enfants privés appliquent généralement un tarif uniforme, alors que dans les établissements publics, le prix est souvent fonction des ressources. Pour les ménages à bas revenu, les tarifs des établissements privés sont environ cinq fois plus élevés que ceux des établissements publics dans la région d'Oslo et de Bergen (tableau 15). Ces différences de tarifs, surtout pour les familles à bas revenu, peuvent aboutir à une sélection malencontreuse des enfants en fonction de la situation de leur famille. Ce sont les établissements publics qui accueillent la plupart des enfants handicapés ou à besoins éducatifs spéciaux, ce qui exige davantage de financements publics⁶⁴. La participation financière moyenne des parents au coût des crèches et jardins d'enfants (37 pour cent en 2001) est également élevée d'un point de vue international – la moyenne pour 12 pays de l'OCDE est de l'ordre de 28 pour cent, s'étalant entre 17 pour cent en Finlande et plus de 70 pour cent aux États-Unis (OCDE, 2001e). Si l'on y ajoute un coin fiscal relativement élevé sur les revenus du travail, cela peut décourager l'activité. La participation financière parentale relativement forte au

coût des crèches et jardins d'enfants risque également de réduire le nombre d'enfants en bas âge bénéficiant d'une éducation précoce, en particulier pour les familles à bas revenu, ce problème étant aggravé par l'âge normal relativement élevé du début de la scolarité d'un point de vue international⁶⁵. En 2002, une majorité au Parlement a décidé d'instaurer un plafond sur les frais appliqués par les crèches et jardins d'enfants (2 500 NOK par mois à partir d'août 2003 et 1 500 NOK à partir d'août 2004). Cela pourrait affecter le plan gouvernemental de remplacer le régime dual actuel d'aide publique (une subvention de l'administration centrale en fonction de l'activité et une subvention discrétionnaire de la part des communes) par une dotation unique et plus élevée par enfant, versée directement aux crèches, qu'elles soient privées ou publiques⁶⁶.

L'allocation en espèces pour enfants a élargi le choix des parents pour les services d'accueil et d'éducation, mais elle a accentué les problèmes d'efficacité et les problèmes sociaux. Mise en place en 1998, elle a depuis lors été nettement majorée et son champ d'application est maintenant bien plus large. Elle s'applique actuellement à tous les ménages ayant des enfants d'un à trois ans qui ne sont pas accueillis dans des établissements bénéficiant d'un financement public. L'objectif initial de cette allocation était d'accorder à peu près les mêmes prestations publiques à toutes les familles, qu'elles fassent appel ou non à une crèche ou un jardin d'enfants, et de désencombrer les services d'accueil. L'allocation en espèces pour enfants est de 3 000 NOK maximum par mois et par enfant en 2002 (c'est-à-dire environ le quart du salaire moyen à plein-temps après impôt) et elle équivaut pratiquement à la subvention par enfant que l'administration centrale verse aux crèches et jardins d'enfants⁶⁷. Mais si l'accueil de l'enfance dans des établissements financés par les pouvoirs publics contribue au développement des enfants et facilite la participation des parents au marché du travail, l'allocation en espèces ne remplit pas pour autant ces missions. Au contraire, l'offre de travail des femmes a diminué de 2.1 heures par semaine pour l'ensemble des femmes actives depuis la mise en place de ce dispositif en août 1998 et à la fin de 1999 (Knudsen, 2001). Cela tient en partie à une réduction de l'horaire de travail des mères actives (la baisse a été d'environ 1.5 heure par semaine), en particulier dans le cas de celles qui ont un niveau d'instruction élevé (Hellevik et Koren, 2000)⁶⁸. L'allocation en espèces pour enfants incite en outre fortement les parents à faible revenu à abandonner leur emploi – ce qui peut rendre difficile leur retour sur le marché du travail – pour s'occuper de leurs enfants⁶⁹. En conséquence, ce sont les enfants des familles les moins instruites et des familles d'immigrants qui sont le plus susceptibles d'accéder tardivement aux systèmes d'éducation et d'accueil qui leur sont destinés ; d'où de moindres possibilités de développement et une plus faible connaissance de la langue norvégienne. Par ailleurs, en créant une incertitude quant à la demande de services d'accueil de l'enfance, la mise en place de l'allocation en espèces pourrait avoir également ralenti la construction de crèches et jardins d'enfants, malgré une demande

excédentaire depuis longtemps. Au total, cette mesure onéreuse (2.6 milliards de NOK pour le budget 2002, c'est-à-dire près de ¼ pour cent du PIB) paraît avoir peu de résultats positifs.

Les autorités se sont efforcées d'intensifier la concurrence pour les marchés publics

Pour accroître l'efficacité du secteur public, les autorités mettent davantage l'accent sur la concurrence dans la passation des marchés publics depuis le début des années 90. En 2000, les marchés des administrations publiques représentaient 149 milliards de NOK, c'est-à-dire 25.7 pour cent des dépenses publiques et 14 pour cent du PIB continental. Parmi les mesures de libéralisation qui ont été prises, on citera la levée de l'obligation qui était faite aux organismes publics d'acquiescer certains services auprès des entreprises publiques. Depuis 1993, en particulier, les ministères et les agences publiques ne sont plus contraints de louer les locaux dont elles peuvent avoir besoin auprès du *Statsbygg*, la société immobilière publique, et, depuis 1999, les organismes publics peuvent se procurer leurs services de restauration auprès d'entreprises autres que celles à capitaux publics. Le gouvernement envisage maintenant d'élargir les appels d'offres pour les services de transbordeurs dans les fjords norvégiens. En outre, diverses mesures ont été prises pour améliorer l'information sur les marchés publics, simplifier la réglementation et intensifier la concurrence. En vertu de la nouvelle loi sur les marchés publics de 2001, tous les marchés publics des autorités centrales et infranationales doivent être passés sur appel d'offres au-delà du seuil fixé dans l'accord sur l'Espace économique européen (soit 200 000 NOK)⁷⁰. Les autorités norvégiennes ont également créé une instance chargée du règlement des différends relatifs aux décisions en matière de marchés publics et un réseau dont la mission est de fournir une information de meilleure qualité et plus uniforme⁷¹.

Les coûts de transaction (résultant de la nécessité d'élaborer des contrats externes et de surveiller leur exécution) et le régime fiscal entravent la bonne mise en œuvre des appels d'offres, surtout dans le cas des petites communes. Or, en 2000, les communes représentaient 37 pour cent des marchés des administrations publiques. La petite taille de nombreuses communes fait que les coûts d'information et de transaction constituent un sérieux obstacle à une plus large utilisation des appels d'offres. Par exemple, il n'y a que 1 pour cent des communes qui aient passé sur appel d'offres leurs marchés de services en institution pour personnes âgées et 3 pour cent qui l'aient fait pour les services à domicile, alors que la proportion est de 17 pour cent pour les grandes communes⁷². L'Autorité de la concurrence a lancé en 1999 une initiative spéciale destinée aux communes. Elle a rencontré les élus et le personnel administratif d'un certain nombre de communes pour les informer de leurs obligations et des avantages de l'externalisation et de la concurrence. Toutefois, l'exonération de TVA pour les services fournis par les organismes publics fausse la concurrence. Les organismes

publics ne pouvant déduire la TVA sur leurs achats effectués auprès d'entreprises privées, il peut être plus avantageux pour eux de produire leurs propres services⁷³. La Commission Rattsø étudie actuellement ce dossier et devrait soumettre ses recommandations au gouvernement à la fin de 2002.

Programme pour une plus grande efficacité des dépenses publiques

Les autorités norvégiennes ont récemment élaboré un nouveau programme visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques. A la fin des années 90, la budgétisation et la gestion des organismes publics ont été réformées en vue d'accroître leur efficacité et faciliter le redéploiement de ressources en faveur des programmes prioritaires de dépenses publiques. Dans son programme de modernisation du secteur public soumis au Parlement en janvier 2002, le gouvernement actuel, dans la lignée de son prédécesseur, a mis l'accent sur la satisfaction et le choix des usagers ainsi que sur la fourniture par les entreprises privées. Les grands principes sont les suivants :

- élargir le choix des usagers, par exemple en attribuant aux catégories concernées des bons individuels au lieu d'une aide financière directe aux prestataires de services ;
- imposer aux prestataires de services publics des enquêtes systématiques auprès des usagers ;
- intensifier la concurrence entre les prestataires publics et privés au niveau des collectivités locales.

Il faut maintenant mettre en œuvre ce dispositif, qui devra être complété par une réforme plus large du secteur public. On formulera dans cette section un ensemble de recommandations, résumées dans l'encadré 10, qui visent à accroître davantage l'efficacité des dépenses publiques. Les priorités devraient être les suivantes : plus de transparence en ce qui concerne le coût de la politique régionale ; plus de flexibilité dans les rémunérations du secteur public et le statut des agents publics ; un réaménagement du financement des collectivités locales de façon que les dépenses et le niveau de la fiscalité correspondent mieux aux préférences des citoyens ; un plus grand rôle du secteur privé pour la fourniture de services publics ; un plus large recours aux redevances d'utilisation afin de freiner une demande excessive, en particulier dans l'enseignement supérieur ; des mécanismes d'incitation plus satisfaisants pour les régimes d'assurance maladie et invalidité.

Améliorer la viabilité budgétaire

En ce qui concerne la procédure budgétaire, il faudrait prioritairement s'efforcer d'alléger les pressions sur les dépenses et accroître l'efficacité. L'adoption d'une budgétisation pluriannuelle – qu'étudie actuellement une

Encadré 10. **Résumé des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques**

Améliorer la viabilité budgétaire

- Envisager une stratégie budgétaire plus large en complétant la règle du déficit par une règle explicite en matière de dépenses.
- Mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme et en particulier présenter une déclaration détaillée de stratégie budgétaire chaque fois qu'un nouveau gouvernement entre en fonctions.
- Envisager de mettre en œuvre l'approche descendante lors des débats parlementaires de mai/juin sur le budget national révisé.

Accroître la transparence

- Adopter la comptabilité sur la base des transactions.
- Présenter dans les documents budgétaires des estimations du coût global de la politique régionale.

Développer la gestion axée sur les résultats

- Réexaminer le plafond de 5 pour cent applicable au report des crédits non utilisés par les organismes publics.
- Redéfinir les objectifs des organismes publics dans une optique de résultats et élaborer des instruments d'évaluation des performances. Créer à cet effet une autorité indépendante et utiliser davantage les dispositifs de financement des organismes publics fondés sur l'activité.
- Prendre des mesures pour que les rémunérations reflètent la situation du marché dans les différentes professions, tout en réduisant les éléments non salariaux de rémunération, actuellement d'une grande générosité (emploi à vie et régime de retraite en particulier). Envisager pour les agents publics le développement de systèmes de rémunération axés sur les performances.

Répondre davantage aux préférences locales en modifiant le financement des collectivités locales

- Assouplir la réglementation actuelle qui limite la possibilité, pour les communes, de percevoir des impôts immobiliers et de les modifier, mais éviter de rétablir un mécanisme de partage de l'impôt sur les sociétés.
- Faire en sorte que les collectivités locales soient davantage incitées à diminuer les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en supprimant l'élément discrétionnaire du régime de dotation et en rendant plus transparente la part qui revient aux collectivités locales et pour laquelle elles ont une certaine marge de manœuvre. Il faudrait simultanément modifier le dispositif de péréquation fiscale en prenant en compte les recettes fiscales potentielles au lieu des recettes effectives.

Encadré 10. **Résumé des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques** (suite)

Intensifier la concurrence dans la fourniture des services publics

- Appliquer plus systématiquement le principe « l'argent suit l'utilisateur », aussi bien entre les prestataires publics qu'entre ces derniers et les prestataires privés. Cela suppose un financement identique des prestataires publics et privés et une plus large utilisation de la comptabilité analytique, en particulier pour les collectivités locales.
- Simplifier le régime d'autorisation d'exercice pour les opérateurs privés, notamment dans le secteur des soins hospitaliers et de l'enseignement, et réexaminer la sectorisation.
- Pour les services d'emploi, appliquer le principe « l'argent suit l'utilisateur » et mettre fin aux restrictions actuelles qui frappent les agences privées de travail temporaire et de placement.
- Mettre en œuvre la réforme envisagée du financement des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance, mais réexaminer l'allocation en espèces pour enfants, qui contribue à freiner l'offre de travail et peut être moins bénéfique pour le développement cognitif et l'intégration sociale des enfants que la fourniture de services institutionnalisés d'accueil et d'éducation.
- Poursuivre l'action menée pour inciter les collectivités locales à passer leurs marchés sur appel d'offres, éventuellement grâce à une assistance technique de l'administration centrale et de l'Autorité de la concurrence et/ou à la mise en place d'organismes intercommunaux.
- Mettre fin au régime spécial des organismes publics pour la TVA, lequel favorise l'autoproduction.

Utiliser davantage les signaux de prix pour enrayer la demande excessive de financements publics

- Réduire le financement public de l'enseignement supérieur en instaurant des frais de scolarité, en diminuant l'élément de subvention de l'aide financière aux étudiants et en imposant des limites plus strictes sur la durée des études. Les problèmes d'équité seraient atténués par l'introduction de critères de ressources dans les frais de scolarité et/ou de dispositifs d'aides publiques aux étudiants.
- Envisager un relèvement des tarifs des soins aux personnes âgées et appliquer davantage des critères de ressources.
- Examiner les modalités de tarification des services des crèches et jardins d'enfants publics et privés afin d'éviter un écrémage et faire en sorte que le niveau des tarifs ne freine pas l'offre de travail et l'investissement en capital humain.
- Envisager la prise en charge par les communes de l'achat des services hospitaliers, de façon qu'elles ne soient pas autant incitées à délaisser les soins préventifs et à différer le retour de patients qui n'ont plus besoin d'un traitement médical en hôpital.

Encadré 10. **Résumé des recommandations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques** (suite)

Améliorer les mécanismes d'incitation de façon à réduire une utilisation excessive de certains régimes d'assurances sociales

- Réexaminer les mécanismes d'incitation des salariés et employeurs afin d'éviter un recours excessif au congé de maladie rémunéré ainsi qu'aux régimes de préretraite et d'invalidité.

commission officielle qui rendra son rapport d'ici à la fin de 2002 – devrait être utile à cet égard. Il faudrait également compléter le plafond actuel de déficit par un plafond de dépenses. Le risque serait ainsi moins grand que les plus-values de recettes fiscales autres que pétrolières soient immédiatement dépensées, comme cela a été le cas pour le budget national révisé de 2002 soumis au Parlement en mai. Le risque serait moindre, également, que la conjonction de pressions sur les dépenses et de l'application du plafond de déficit entraîne un nouvel alourdissement de la charge fiscale, comme cela s'est produit, par exemple, en 2000 et 2001. Une budgétisation pluriannuelle pourrait jouer un rôle pédagogique utile pour les milieux politiques et le grand public, et le débat budgétaire serait ainsi plus éclairé. La plupart des pays de l'OCDE utilisent aujourd'hui un cadre à moyen terme (3 à 5 ans) et nombreux sont ceux qui recourent à un plafond de dépenses, même s'il y a eu souvent dérapage dans la période récente. La mise en place d'une budgétisation pluriannuelle soulignerait que les possibilités de dépenses supplémentaires sont limitées à moyen terme, étant donné la hausse des dépenses pour les programmes existants et l'objectif d'allègement de la fiscalité. Il y aurait peut-être ainsi moins de propositions de nouveaux programmes de la part des ministères dépensiers, en particulier pour celles qui ont une incidence limitée sur des dépenses à court terme, mais sont lourdes de conséquences à moyen terme. Une information sur l'évolution à moyen terme pourrait également favoriser une action allant dans le sens d'une plus grande efficacité des programmes en cours, tout spécialement si l'on s'appuie à cet effet sur un contrôle externe. Il faut du temps pour que les mesures de réduction des coûts produisent leurs effets et c'est pourquoi les ministères dépensiers ne sont pas autant incités à prendre ce type de mesures dans le cadre d'une procédure budgétaire qui, comme actuellement, a un caractère annuel.

Il pourrait être en outre utile de compléter le Programme à long terme présenté par le gouvernement avant les élections générales par une déclaration détaillée de stratégie budgétaire du nouveau gouvernement, qui serait mise au

point peu après les élections, comme cela se fait dans d'autres pays de l'OCDE. En Australie, par exemple, ce type de déclaration de stratégie budgétaire a permis de réduire les pressions qui s'exercent sur les dépenses. Tel a été le cas également aux Pays-Bas avec les accords détaillés de coalition. En Norvège, on pourrait ainsi bien ancrer l'orientation budgétaire sur la durée de quatre ans de la législature et moins de décisions seraient prises à courte vue. En plus des plafonds de déficit pour la période de quatre ans – ces plafonds pouvant être déterminés en fonction des revenus du Fonds pétrolier, comme actuellement – une telle déclaration devrait exposer des objectifs de dépenses et des objectifs fiscaux et indiquer comment l'on réagira aux écarts par rapport à ces objectifs. Un tel dispositif fiscal atténuerait sans doute l'incertitude qui entoure la pression fiscale à moyen terme et pourrait donc avoir un impact positif sur le potentiel de croissance de l'économie. Si l'on fait le choix d'une déclaration de stratégie budgétaire, il faudra continuer de présenter le Programme à long terme avant les élections, mais il s'agira alors d'un document technique ayant pour but de stimuler et d'enrichir le débat préélectoral.

Enfin, il faudrait étendre l'approche descendante – déjà utilisée lors des débats parlementaires sur le budget national en octobre-décembre – au budget national révisé de mai-juin. Sur la période 1996-2001, le budget national révisé comportait, par rapport au budget adopté en novembre/décembre, une croissance annuelle des dépenses en termes réels supérieure de 0.7 point. Si l'on déterminait expressément dès le départ la progression totale possible des dépenses, on limiterait la dérive des dépenses à la hausse. Pour éviter ces dérapages, on pourrait aussi envisager de fixer l'enveloppe globale des dépenses en octobre-décembre, en se prononçant plus tard sur sa répartition, en mai/juin.

Améliorer la transparence

Une série de mesures devraient être prises pour améliorer la transparence. *Premièrement*, une budgétisation en termes de transactions et non en termes de trésorerie fournirait une meilleure information sur les coûts, en particulier pour les investissements, et contribuerait ainsi à plus d'efficacité. Une commission étudie actuellement les possibilités dans ce domaine et devrait soumettre ses recommandations en décembre 2002. *Deuxièmement*, il faudrait que le Parlement examine périodiquement les dépenses fiscales, sur la base d'une évaluation adéquate de leur coût et d'une analyse des bénéficiaires. *Troisièmement*, il conviendrait que les documents budgétaires présentent des estimations complètes du coût de la politique régionale.

Développer la gestion axée sur les résultats

Une plus grande flexibilité dans la budgétisation et la gestion devrait s'appuyer sur une définition adéquate des objectifs du secteur public et sur de

meilleurs instruments d'évaluation des performances. La mise en place des « lettres d'affectation » à l'intention des organismes publics est très salubre à cet égard. Toutefois, plusieurs autres mesures pourraient être prises pour renforcer une gestion axée sur les résultats. *Premièrement*, on pourrait améliorer l'efficacité en mettant fin au plafond, actuellement bas, de report des crédits inutilisés sur l'exercice suivant. *Deuxièmement*, on pourrait redéfinir les objectifs de plusieurs organismes publics afin d'éviter une profusion d'objectifs en termes de moyens et de résultats, nuisible à la cohérence et source de difficultés pour la hiérarchisation des priorités. Tel est le cas en particulier pour le Service public de l'emploi, auquel on a assigné pour 2002 quatorze objectifs en termes de moyens ou de résultats. Par exemple, mesurer les performances de cet organisme selon un indicateur fondé sur la proportion de titulaires d'une pension d'invalidité inscrits à un programme d'insertion sur le marché du travail risque d'inciter à maintenir les personnes concernées dans un tel programme au-delà de la durée nécessaire, au lieu de faciliter leur retour sur le marché du travail. L'expérience de la Suisse, qui est parvenue à définir clairement les priorités grâce à un indicateur synthétique de performance du Service public de l'emploi, pourrait servir d'exemple à cet égard (OCDE, 2002d). Il serait en outre souhaitable de créer une autorité indépendante d'audit, qui aurait à évaluer les performances effectives des organismes publics et leur impact sur la population. Cela contribuerait également à fixer des objectifs de performance mieux adaptés.

Il faudrait modifier les principes de financement des organismes publics et les régimes de rémunération des agents publics dans l'optique d'une plus forte incitation à mieux dépenser. La mise en place, dans les hôpitaux, d'un financement par type de pathologie traitée va dans la bonne direction et il faudrait étendre à d'autres organismes publics les dispositifs axés sur les performances. Il faudra prendre garde cependant à ce que l'application de ce type de méthode de financement fondé sur l'activité à des secteurs qui connaissent une demande excédentaire n'entraîne pas une rapide progression des dépenses. Apurer les longues listes d'attente dans le secteur hospitalier créera en particulier des pressions budgétaires. Dans le cas des universités, cela pourrait accroître les dépenses pour l'enseignement supérieur, qui sont déjà élevées, sauf si l'on fait en sorte d'augmenter les coûts d'opportunité pour les étudiants, qui sont actuellement négligeables. Pour créer les incitations qui s'imposent dans la fonction publique, il faudrait que les organismes concernés puissent, en fonction de leurs gains d'efficacité, récompenser leurs agents méritants. Cela suppose un réexamen des modalités relativement rigides de rémunération des agents du secteur public, en faisant jouer davantage les performances dans la rémunération pour certains secteurs et pour certaines professions (en particulier lorsque le rendement est bien identifiable). Sur un plan plus général, il faudrait que la rémunération des agents publics reflète davantage la situation sur le marché du travail.

Un relèvement des salaires pourrait être nécessaire dans certains secteurs si l'on veut maintenir la qualité et la densité des services publics. Dans ce contexte, il conviendrait de réduire simultanément les avantages extra salariaux, qui créent une segmentation du marché du travail et nuisent à la flexibilité (en particulier l'emploi *de facto* à vie et les régimes de retraite plus avantageux).

Réformer le financement des collectivités locales et leurs prérogatives en matière de dépenses

Il faudrait adapter le régime de dotation et la fiscalité locale de façon que les collectivités locales puissent mieux répondre aux préférences de leurs administrés. La réglementation actuelle, qui limite le droit, pour les communes, de percevoir des impôts immobiliers et de les modifier, demande à être assouplie. Faire davantage appel aux impôts immobiliers offrirait plusieurs avantages. Les impôts immobiliers sont plus transparents pour le citoyen qu'un partage des impôts sur le revenu et ils pourraient inciter à maîtriser davantage les dépenses. Le produit des impôts immobiliers est également plus prévisible et plus stable que celui de la plupart des autres impôts. En outre, un impôt immobilier crée peu d'externalités au-delà du territoire de la collectivité locale concernée (par exemple sur l'offre de travail). Pour des raisons similaires, il ne faudrait pas rétablir un mécanisme de partage de l'impôt sur les sociétés entre les collectivités locales et l'État, cette mesure étant actuellement étudiée par le gouvernement. Si les collectivités locales n'ont pas la faculté de modifier les taux de l'impôt sur les sociétés, un tel mécanisme pourrait les conduire à surinvestir dans les infrastructures et services destinés à attirer les entreprises. Au contraire, il faudrait inciter davantage les collectivités locales à baisser leur taux (uniforme) d'imposition des revenus du travail, puisqu'elles appliquent toutes actuellement le taux maximum, tout en offrant des services publics qui sont déjà de haute qualité et, dans certains cas en retirant de la production d'électricité d'abondantes recettes. Pour ce faire, il serait nécessaire de réduire très sensiblement les éléments discrétionnaires de subvention, qui font que, jusqu'à présent, les collectivités locales se montrent réticentes à abaisser les taux d'imposition parce qu'elles craignent de ne plus pouvoir bénéficier de certaines dotations de l'administration centrale. Il serait en outre souhaitable d'introduire plus de transparence en ce qui concerne la quote-part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui revient aux collectivités locales et pour laquelle elles disposent d'une certaine marge de manœuvre. Il faudrait simultanément réformer le dispositif de péréquation fiscale, de façon à prendre en compte les recettes fiscales potentielles, et non les recettes effectives, en vue d'éviter qu'une baisse de l'impôt par une collectivité locale ne soit en partie financée par une autre collectivité. Une réforme du régime de dotation s'impose également pour encourager la recherche de gains d'efficience.

Intensifier la concurrence dans les services publics

Développer les possibilités de choix de l'utilisateur par la déssectorisation...

Une plus vive concurrence entre les prestataires de services publics contribuerait également à des dépenses plus efficaces et plus réactives aux besoins des usagers. Pour que la demande agisse davantage dans le sens d'une amélioration des performances du secteur public, il faudrait mettre fin à la sectorisation actuelle, qui limite le choix de l'utilisateur. En 2001, les patients ont eu la possibilité de choisir leur hôpital. Mais le choix de l'utilisateur reste très limité pour d'autres services, en particulier l'enseignement primaire et les soins aux personnes âgées, les résidents d'une commune n'ayant pas le droit d'utiliser les services offerts par une autre commune. Cette situation tient pour une large part au mode de financement des communes, qui se voient accorder des dotations globales verticales en fonction du nombre de leurs habitants, que ceux-ci utilisent ou non les services fournis par leur commune de résidence. Les communes n'ont donc aucun intérêt financier à fournir des services à des non-résidents. Dans ce contexte, on pourrait appliquer de façon plus systématique le principe « l'argent suit l'utilisateur », en mettant en place des mécanismes de compensation entre communes. Ces mécanismes joueraient dans le sens de la création de services intercommunaux et, en définitive, d'une plus grande efficacité et/ou d'une meilleure qualité des services, en particulier pour la prise en charge des personnes âgées et l'éducation. La mise sur pied de mécanismes adéquats de compensation entre les communes exigerait une information précise et transparente sur la structure de coûts des prestataires de services publics. Pour faciliter la mise au point d'une comptabilité analytique, une assistance technique de l'administration centrale, surtout dans le cas des petites communes, serait précieuse.

Avec des mécanismes adéquats de compensation entre collectivités locales, on pourrait aussi dissocier pour certains services l'achat et la prestation. Dans le cas des services dont la prestation est actuellement partagée entre plusieurs niveaux d'administration, une centralisation de la responsabilité financière – mais pas de l'offre – contribuerait à éviter que les différents niveaux d'administration se défassent les uns sur les autres en limitant l'offre. Cela permettrait, par exemple, aux communes à fort chômage « d'acheter » des prestations plus ciblées au Service public de l'emploi si elles veulent réduire le coût de l'aide sociale. Étendre ce type de dispositif à d'autres prestataires (privés) – en l'occurrence aux prestataires privés de services d'emploi, comme en Australie, aux Pays-Bas et en Allemagne – offrirait l'avantage d'intensifier la concurrence.

... et harmoniser les conditions d'exercice des prestataires publics et privés

La stricte réglementation régissant l'établissement de prestataires privés, de même que la proportion relativement faible des financements publics par

usager, limitent les pressions concurrentielles. En conséquence, la part de marché des prestataires privés pour certains grands services à financement public est très faible par rapport à d'autres pays. Dans le secteur hospitalier, les lits privés rentables sont extrêmement rares alors que les files d'attente sont longues, ce qui a conduit récemment le gouvernement à permettre aux patients de se faire traiter à l'étranger lorsque l'attente risque d'être très longue⁷⁴. A plus long terme, développer le secteur privé serait probablement moins coûteux, favoriserait davantage le changement dans les hôpitaux publics et satisferait davantage le patient, souvent réticent à être hospitalisé loin de sa famille. Pour ce faire, il faudrait harmoniser les conditions d'exercice entre les prestataires publics et privés, assouplir la réglementation relative à l'établissement de prestataires privés et garantir dans une certaine mesure que le dispositif visant à encourager la prestation de services par le secteur privé sera stable à long terme. Les mêmes recommandations sont valables pour le secteur de l'enseignement, où les résultats – comme le montre l'enquête PISA réalisée récemment – sont proches de la moyenne de l'OCDE malgré le niveau sensiblement plus élevé des ressources publiques qui y sont consacrées. Pour améliorer les résultats éducatifs, il faudrait que les autorités norvégiennes s'inspirent de l'expérience suédoise, qui montre comment une concurrence plus vive peut être bénéfique à cet égard (Lundsgaard, 2002). Il conviendrait donc de donner suite à la proposition qui a été faite récemment en vue de faciliter la création d'écoles privées et d'améliorer leur financement.

Le régime de financement des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance se rapproche davantage du principe « l'argent suit l'utilisateur » et les prestataires privés détiennent déjà une forte part de marché. Selon un projet récent de réforme, les financements publics par usager seront identiques pour les prestataires publics et privés de services d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Cette réforme est souhaitable, car elle favorisera la concurrence, et il faudra la mettre en œuvre rapidement. Toutefois, les différences actuelles de tarification créent des problèmes « d'écroulement », les structures publiques accueillant une plus forte proportion d'enfants qui proviennent de familles à bas revenu et qui ont des besoins éducatifs spéciaux. Pour atténuer le risque de ségrégation sociale qui en découle, on pourrait envisager deux solutions. La subvention publique par enfant pourrait être fonction du revenu de la famille, comme c'est le cas en Australie. On pourrait aussi aligner les tarifs et conditions d'admission pour les prestataires publics et privés, comme on le fait actuellement pour les écoles primaires en Suède et aux Pays-Bas (Lundsgaard, 2002). Il faudrait aussi que le montant de l'aide publique prenne en compte les avantages économiques et sociaux de chaque forme de dispositif en faveur de la petite enfance. Initialement, l'allocation en espèces pour enfants qui est versée aux parents est fixée à peu près au niveau de la subvention par enfant que l'administration centrale accorde aux crèches et jardins d'enfants. Elle est subordonnée à la condition que l'enfant ne soit pas accueilli dans un établissement subventionné, ce qui diminue l'offre de travail et/ou incite les

parents à recourir à des moyens informels, probablement moins propices au développement cognitif et à l'intégration sociale de l'enfant. Si cette tendance se confirme, il faudrait réexaminer l'allocation en espèces.

Développer les appels d'offres

Utiliser davantage la procédure de l'appel d'offres pourrait également être plus économique et contribuer ainsi à une réduction des dépenses, comme le montrent plusieurs études empiriques consacrées à divers pays (Lundsgaard, 2002)⁷⁵. Si l'on veut recourir davantage à l'externalisation et aux appels d'offres en Norvège, il faudrait éliminer deux grands obstacles. *Premièrement*, une réforme de l'exonération de TVA dont bénéficient les organismes publics s'impose, puisque le régime actuel favorise l'autoproduction par rapport à l'externalisation au secteur privé. Parmi les possibilités qui s'offrent pour remédier à ces distorsions, l'assujettissement des organismes publics à la TVA est la meilleure solution. *Deuxièmement*, il faudrait réduire à un minimum les coûts de transaction liés à l'externalisation des services par voie d'appel d'offres. Une assistance technique de la part des comtés, de l'administration centrale et/ou de l'Autorité de la concurrence pourrait faciliter la mise en œuvre des appels d'offres par les communes.

Utiliser davantage les signaux de prix pour réduire une demande excessive de financements publics coûteux

Pour éviter des dépenses publiques excessives, sans pour autant induire de graves problèmes de redistribution, il y a la possibilité de relever les tarifs des services à financement public, au moins pour l'enseignement supérieur et la prise en charge des personnes âgées. En Norvège, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la participation des jeunes à l'enseignement supérieur est étroitement corrélée au niveau d'instruction des parents, de sorte que le financement public des études universitaires a souvent un caractère régressif. Plusieurs pays de l'OCDE ont réduit le financement public de l'enseignement supérieur en relevant les frais de scolarité et/ou en diminuant l'élément de subvention de l'aide financière aux étudiants, tout en introduisant certains critères de ressources. Ces mesures n'ont pas affecté sensiblement la participation globale à l'enseignement supérieur ou la demande relative des étudiants de milieu modeste (OCDE, 2001f). Il faudrait donc que les autorités norvégiennes envisagent une action similaire. Elles pourraient aussi limiter plus rigoureusement la durée de l'aide financière aux étudiants, afin qu'ils soient davantage incités à faire d'emblée un choix rationnel et à achever leurs études dans un délai raisonnable. En ce qui concerne les soins aux personnes âgées, on pourrait aussi augmenter la participation financière pour l'aide à domicile organisée ou pour la prise en charge en institution, tout en veillant bien à ce que les tarifs pour l'aide à domicile soient fixés de telle manière que la personne âgée soit incitée à une vie autonome aussi longtemps que possi-

ble. Il faudrait envisager des conditions d'admission plus strictes, selon des critères médicaux, et renforcer les conditions de ressources. Cependant, de telles réformes devraient néanmoins être formulées avec prudence afin d'éviter que le renforcement des conditions de ressources ne soit trop défavorable aux incitations à épargner et à travailler en affectant les taux d'imposition effectifs marginaux. On avait recommandé dans l'*Étude* précédente de compléter les critères de revenu par des droits sur la succession : lorsque le coût imputé à l'usager dépasse son revenu annuel, l'autorité publique pourrait accumuler une créance qu'elle aurait la faculté de faire valoir ultérieurement sur la succession, ce qui remédierait à certaines des conséquences les plus extrêmes de critères purement patrimoniaux, notamment l'obligation de vendre son logement.

Une plus forte participation financière du patient dans le secteur hospitalier pourrait créer de graves problèmes d'équité et ne contribuerait probablement guère à raccourcir les listes d'attente. Mais au lieu de faire payer davantage le patient, on pourrait confier aux communes la responsabilité du financement des services hospitaliers. Elles achèteraient les services de soins spécialisés aux hôpitaux et seraient donc incitées à réduire leur demande de soins hospitaliers coûteux en privilégiant davantage la prévention et les soins ambulatoires lorsque le patient n'a plus besoin d'un traitement médical en hôpital. L'expérience suédoise montre qu'on peut sensiblement améliorer la gestion des moyens hospitaliers en transférant la responsabilité financière de la prise en charge des personnes âgées aux communes, ce que la Suède a fait dès 1992. Toutefois, cette méthode serait difficile à mettre en œuvre dans le cas des petites communes car la mise en commun des risques pourrait être insuffisante. Plusieurs solutions pourraient alors être envisagées, notamment l'exclusion des petites communes ou des traitements les plus chers de ce type d'acheteur/fournisseur.

Améliorer les mécanismes d'incitation de façon à réduire une utilisation excessive de certains régimes d'assurances sociales

Il faudrait modifier les mécanismes d'incitation, de manière à ce que certains régimes dispendieux d'assurances sociales soient moins utilisés. Si l'on veut réduire la fréquence des congés de maladie, de la préretraite et de l'invalidité, d'un niveau élevé sur le plan international, il faudrait réexaminer ces mécanismes et mettre en place des conditions d'admission plus strictes (voir également le chapitre III). Les prestations devraient être conçues de façon à encourager le travail. Il faudrait aussi envisager d'imposer à l'employeur l'obligation de payer le salaire plus longtemps en cas de congé de maladie ; le relèvement des taux de cotisation des employeurs qui utilisent les régimes de préretraite serait également souhaitable. Enfin, le régime des accidents du travail serait à réaménager, en s'inspirant de la pratique de certains pays de l'OCDE, où les cotisations d'assurance accidents du travail sont calculées en fonction des antécédents de l'employeur (OCDE, 2002c).

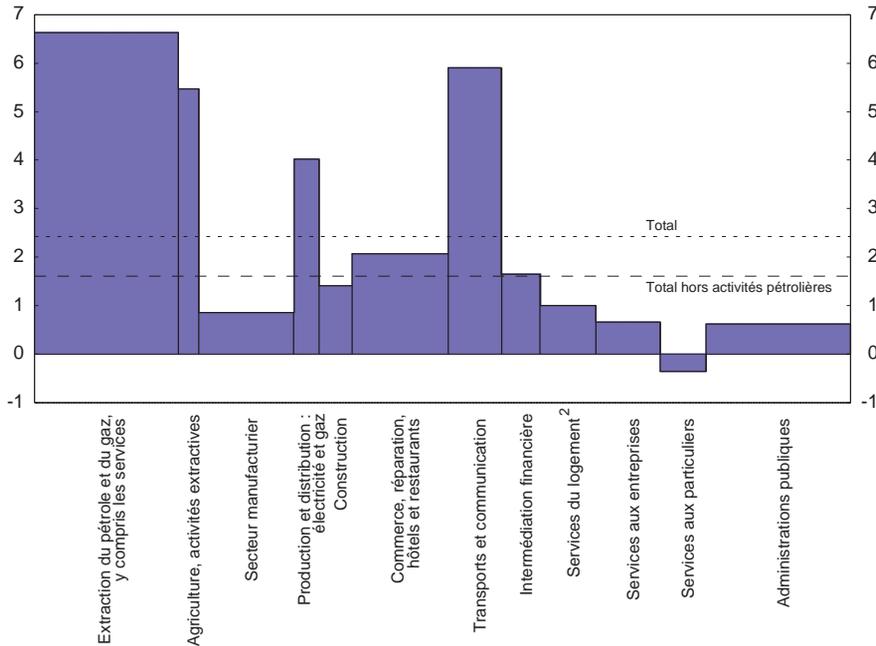
III. Mesures pour relancer la croissance de la production potentielle

L'économie norvégienne comporte des éléments qui favorisent une forte croissance dans un contexte de niveau de vie déjà élevé, mais également des faiblesses fondamentales qui freinent singulièrement les progrès. Le revenu national par habitant restera soutenu par les recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles. En outre, le cadre institutionnel du Fonds pétrolier comporte un engagement à compenser de très fortes hausses des dépenses par un ajustement rapide entre secteurs exposés et secteurs protégés. D'autres aspects de l'économie norvégienne favorisent également un niveau de vie élevé. La tradition norvégienne d'intégration sociale par le travail encourage une forte participation de la population active, de sorte que seule une petite minorité de ménages ne joue pas de rôle actif dans l'économie, ce qui réduit le risque que la croissance aille de pair avec un élargissement important de l'éventail des revenus. Cela étant, la richesse pétrolière a créé des blocages au niveau de l'offre, occulté la nécessité de faire des réformes, notamment sur les marchés de produits, et encouragé le développement d'un secteur public qui manque d'incitations suffisamment fortes pour faire des gains d'efficacité (chapitre II). Ce chapitre passe d'abord en revue les principaux enjeux de la croissance en Norvège puis analyse les principales évolutions sur les marchés du travail, des produits et des capitaux, ainsi que sur les questions fiscales.

Principaux obstacles à une croissance plus soutenue

La présence de recettes pétrolières importantes a affaibli, par divers moyens, la croissance de la productivité en Norvège continentale, ce qui est préoccupant pour l'avenir (graphique 18)⁷⁶. La progression de la productivité de la main-d'œuvre est faible en comparaison d'un pays voisin comme la Suède par exemple (Boug et Naug, 2001). D'après une étude comparative de la productivité à l'échelle internationale, la Norvège se situe d'ailleurs à un rang moyen (graphique 19). L'insuffisance des performances dans les économies riches en ressources se conjugue souvent avec un taux de change élevé et instable en termes réels, résultant d'une forte hausse des exportations de produits de base,

Graphique 18. **Productivité du travail par secteur**¹
Moyenne des variations annuelles, 1988-2000



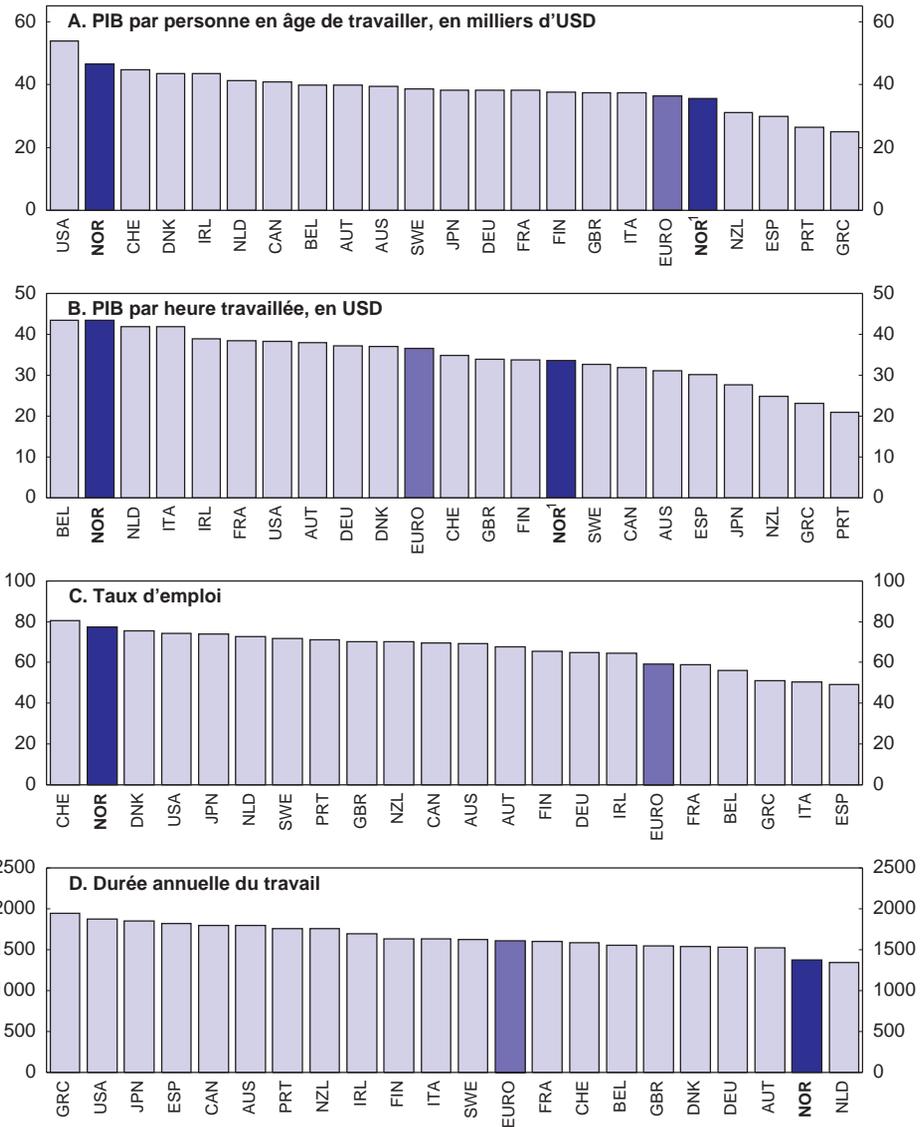
1. Valeur ajoutée par heure travaillée. La largeur des barres indique la part de chaque secteur dans la valeur ajoutée aux prix de base en 2000.

2. Les services du logement comprennent les revenus fonciers lesquels représentent une part non négligeable de l'économie.

Source : Statistics Norway, mai 2002.

ce qui se répercute défavorablement sur les activités d'exportation traditionnelles. Cette situation peut être préjudiciable à la croissance de la productivité du travail, les possibilités d'utilisation plus intensive du capital et d'emploi des nouvelles technologies étant plus nombreuses dans le secteur manufacturier que dans les services. De même, un plus petit secteur de biens échangés peut freiner la productivité, les entreprises n'étant pas suffisamment exposées à la concurrence étrangère et aux nouvelles technologies⁷⁷. En outre, si les tensions dans le secteur manufacturier sont de courte durée et si les coûts d'ajustement sont élevés, on risque d'assister à des déclassements d'équipement en pure perte, suivis de réinvestissements. Les avantages d'une amélioration de la croissance tendancielle de la productivité en Norvège continentale sont illustrés par Bergo

Graphique 19. PIB par habitant, productivité et utilisation du travail
2000



1. Norvège continentale.

Source : OCDE, Comptes nationaux et Statistiques de la population active.

(2002). D'après cette étude, si la croissance tendancielle de la productivité passait de son niveau actuel de 2 à 2¼ pour cent, la progression du PIB qui en résulterait serait supérieure au total des rentes pétrolières.

En dépit du taux de participation élevé, l'offre de main-d'œuvre est devenue un obstacle majeur à une progression plus rapide du PIB par habitant, comme en témoignent, malgré une période prolongée de très faible chômage, les hausses des salaires réels manifestement supérieures aux gains de productivité. Il serait donc prioritaire d'alléger les pressions sur le marché du travail, notamment en empêchant que le taux d'emploi élevé ne diminue sous l'effet des départs en retraite anticipée, en inversant le mouvement de baisse tendancielle de la durée du travail, déjà relativement faible selon les normes internationales, et en limitant la croissance de l'emploi dans le secteur public grâce à des gains d'efficience.

La croissance en Norvège est déterminée par les mêmes facteurs que ceux généralement observés ailleurs. Comme le soulignait la récente *Étude* de l'OCDE sur la croissance (OCDE, 2001g), la hausse des niveaux de vie est en partie influencée par les progrès technologiques. Il faut donc encourager un effort adapté de recherche à la fois publique et privée, et faciliter la diffusion des nouvelles technologies en investissant en capital physique et, par le biais de l'enseignement, en capital humain. Comme la concurrence sur les marchés de produits et l'efficience sont aussi déterminantes pour la croissance, la Norvège entreprend ou a déjà adopté des réformes analogues à celles des autres pays, tout en étant cependant légèrement à la traîne dans certains domaines.

Marché du travail et questions sociales : maintenir l'offre de main-d'œuvre reste un défi

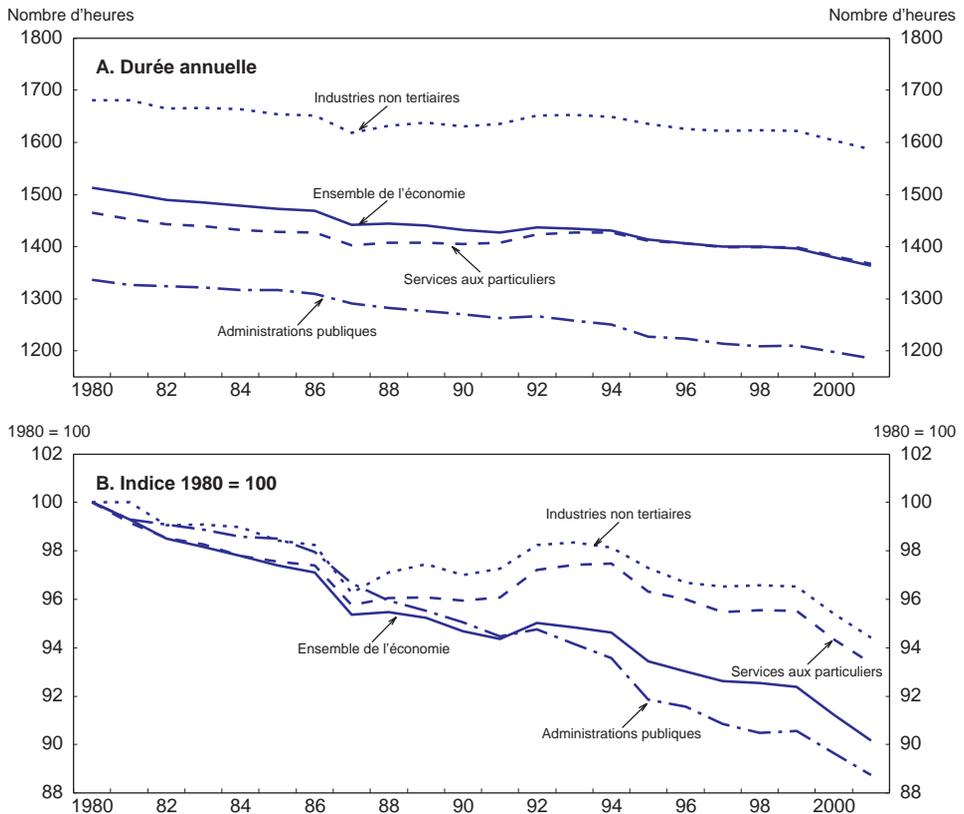
La pénurie de main-d'œuvre est l'un des principaux facteurs ayant affecté la croissance en Norvège ces dernières années et restera probablement un obstacle majeur à l'avenir. Les tensions sur le marché du travail, faisant craindre une surchauffe, ont entraîné un durcissement des conditions monétaires. Une baisse du taux d'emploi traditionnellement élevé ou une nouvelle diminution de la durée annuelle du travail, déjà courte, aggraveraient la situation et seraient préjudiciables à la progression des niveaux de vie. Les autorités norvégiennes et les partenaires sociaux devront donc accorder une attention particulière aux mesures qui ont une incidence sur les décisions individuelles de prendre un emploi, sur le nombre d'heures ouvrées, et sur l'efficience de l'utilisation du temps de travail. Les sujets de préoccupation sont notamment l'efficacité contestable des mesures récentes visant à réduire le niveau élevé des congés maladie et la lenteur des progrès dans la réforme des dispositions affectant les décisions de départ à la retraite. Les tensions sur le marché du travail intensifient les besoins d'améliorer l'efficience et la pertinence de la formation et de l'enseignement. A cet égard, le niveau moyen des compétences de la population active

est très élevé et l'engagement des autorités de progresser dans ce domaine grâce à l'apprentissage des adultes est bienvenu. Toutefois, le système éducatif lui-même est relativement coûteux, tout en se situant dans la moyenne internationale pour ce qui est des résultats scolaires dans l'enseignement obligatoire, et encourage les étudiants à prolonger leurs études de façon excessive dans l'enseignement supérieur (voir également chapitre II).

Les congés maladie devraient continuer d'avoir une influence dommageable sur la durée du travail

Les salariés norvégiens travaillent en moyenne un peu moins de 1 400 heures par an, ce qui correspond à environ 26 heures $\frac{1}{2}$ par semaine, compte tenu du travail à temps partiel, des heures supplémentaires, des vacances et des congés maladie⁷⁸. A titre de comparaison, les salariés de la plupart des pays européens travaillent entre 29 et 32 heures par semaine sur une base annualisée, et aux États-Unis la moyenne est de 36 heures. Comme dans plusieurs autres pays, la durée moyenne du travail s'inscrit dans une tendance baissière à long terme, en partie du fait de l'augmentation de l'emploi à temps partiel, mais également en raison des réductions de la durée de la semaine de travail à temps complet et de l'augmentation des vacances. La part de l'emploi dans les administrations publiques a augmenté pendant les années 90, et comme la durée moyenne du travail des salariés dans les administrations publiques a diminué plus rapidement que celle des autres secteurs, la tendance générale s'en est trouvée accentuée (graphique 20). Il conviendrait donc d'examiner les possibilités de modifier les normes au niveau de l'emploi du secteur public pour encourager un rallongement de la durée moyenne du travail. Autre facteur de forte influence sur le choix de la durée du travail en Norvège, le taux d'imposition élevé sur le revenu du travail, qui se traduit par une faible rentabilité des heures supplémentaires et incite davantage à la production de biens et services « pour compte propre ». Comme le gouvernement actuel cherche à réduire les impôts, la situation pourrait s'améliorer à cet égard.

La progression rapide des congés maladie pose un problème spécifique sur le plan de la durée du travail. A l'heure actuelle, chaque salarié prend en moyenne 25 jours de congés maladie par an et l'augmentation des congés maladie ces dernières années équivaut à une perte annuelle se situant entre 7 500 et 11 500 personnes-années, soit environ $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$ pour cent du total de l'emploi (tableau 16). Cette tendance est partiellement imputable au généreux système de rémunération des congés maladie lequel assure à la plupart des employés jusqu'à un an de prestations de niveau égal à leurs émoluments précédents. En outre, les employeurs ne sont guère incités à lutter contre l'absentéisme de longue durée, puisqu'ils ne versent des indemnités que pendant les 16 premiers jours de congé maladie, le Système national d'assurance prenant

Graphique 20. **Durée annuelle du travail par salarié et par secteur**

Source : Statistics Norway, mai 2002.

ensuite la relève⁷⁹. Avec la complicité tacite des médecins, il est tout à fait possible d'abuser des congés maladie en Norvège au bénéfice des employeurs comme des salariés, et de préférer cette solution à des licenciements par exemple.

Une réforme étant jugée indispensable depuis longtemps, un accord tripartite a été conclu en octobre 2001 visant entre autres à réduire les congés maladie, mais on peut douter de l'importance de son impact. Cet accord, passé entre le gouvernement précédent et les partenaires sociaux, fixe trois objectifs : la réduction d'au moins 20 pour cent des absences pour maladie d'ici 2005, l'accroissement de la proportion de personnes handicapées dans la population active, et l'augmentation de l'âge effectif de la retraite. Il est prévu de parvenir à ces

Tableau 16. **Hausses des congés maladie et des bénéficiaires de pensions d'invalidité et de retraite**

En milliers

	1997	1998	1999	2000	2001
Hausse des congés maladie mesurée en personnes-années ¹	11.6	7.4	9.5	9.4	11.0
Hausse des bénéficiaires de pensions d'invalidité ²	7.1	11.6	11.7	9.7	5.8
Nouveaux entrants dans le plan AFP ²	7.9	13.1	10.1	12.1	7.6
Total	26.6	32.0	31.3	31.2	24.4
<i>Pour mémoire :</i>					
Hausse de l'emploi en équivalent plein-temps	54.9	46.7	13.6	5.9	7.7
Employés et indépendants en équivalent plein-temps	1 907	1 954	1 967	1 973	1 981

1. Sur la base des données gouvernementales en ce qui concerne le pourcentage de hausse des congés maladie et de l'estimation présentée dans le rapport de la *Commission Sandman* selon laquelle une augmentation de 10 pour cent des congés maladie est équivalente à une perte d'environ 11 000 personnes-années.

2. Données du gouvernement norvégien.

Source : Ministère des Finances et Statistics Norway.

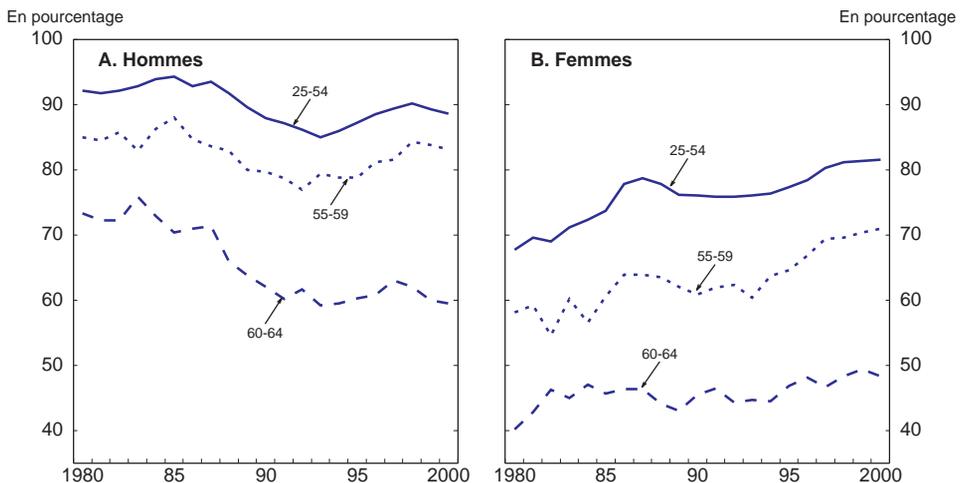
objectifs en passant des accords volontaires, au niveau de l'entreprise, entre les employeurs et le Système national d'assurance. On constate néanmoins que les obligations des employeurs et des salariés ne sont pas clairement définies, alors que celles du gouvernement sont plus concrètes. Le gouvernement a pris la décision importante de s'abstenir de proposer des modifications de la réglementation relative aux indemnités de maladie versées par le Système national d'assurance (NIS). De ce fait, les recommandations de la *Commission Sandman* visant à rallonger la durée des contributions de l'employeur et à réduire les prestations ne seront pas appliquées. En outre, le gouvernement s'est engagé à réduire de 4 points de pourcentage les charges sociales versées par les employeurs pour leurs salariés âgés de 62 ans ou plus, et à accroître les subventions salariales aux entreprises qui emploient des personnes handicapées. La réduction des cotisations de sécurité sociale est devenue effective en juillet 2002. Par ailleurs, les salariés qui ont passé des accords au niveau de l'entreprise auront davantage d'autonomie pour notifier leurs absences pour maladie, ce qui risque d'entraîner une augmentation et non une réduction des congés maladie. Les droits à congé maladie sans certificat médical passeront de trois jours à huit jours consécutifs, avec un plafond de 24 jours par an. En juin 2002, seulement 7 pour cent des salariés étaient concernés par les accords au niveau de l'entreprise, et la plupart se trouvent dans le secteur public. A ce jour, les accords au niveau de l'entreprise en sont encore au stade du projet. Lors de la réévaluation de l'accord tripartite, qui doit intervenir à la mi-2003, il conviendrait de réexaminer les recommandations de la *Commission Sandman*.

Des mesures sont encore nécessaires pour freiner les départs en retraite anticipée

Comme l'indiquait le chapitre spécial de l'Étude 2001 (OCDE, 2001d), le retrait de la population active avant 67 ans, qui est l'âge normal d'ouverture des droits à la retraite, devient de plus en plus courant en Norvège, comme en témoignent les fortes baisses des taux d'emploi chez les hommes de 60 à 64 ans et la faible croissance de ces taux pour les femmes de cette tranche d'âge en comparaison des femmes plus jeunes (graphique 21). Le départ en retraite anticipée est fortement influencé par le régime NIS des pensions d'invalidité et par le plan AFP (*Avtalefestet pensjon*) pour la retraite anticipée dont les modalités se négocient au niveau sectoriel⁸⁰. Les incitations à prendre une retraite anticipée dans le cadre de ces deux systèmes se conjuguent à un régime fiscal favorable accordé aux retraités⁸¹.

Le régime de pensions d'invalidité en Norvège est important, les bénéficiaires représentant près d'un quart de la population âgée de 55 à 59 ans et un tiers de celle âgée de 60 à 66 ans. Le total des dépenses est équivalent à environ 2½ pour cent du PIB, ce qui est l'un des chiffres les plus élevés de l'OCDE (tableau 14)⁸². On peut considérer que ce régime revêt des caractéristiques l'apparentant un peu trop à un régime de pensions de retraite anticipée, et de l'avis général, une réforme s'impose. L'une des causes principales de la forte

Graphique 21. Taux d'emploi¹



1. Pourcentage des personnes ayant un emploi sur la population de la même tranche d'âge.
Source : OCDE, *Statistiques de la population active*.

proportion en Norvège tient aux faiblesses des procédures d'évaluation qui accordent au médecin du candidat à prestations une importance excessive sur le plan des avis et des décisions (OCDE, 2002c). Même si les taux de refus sont passés de moins de 15 pour cent en 1997 à près de 24 pour cent en 2001, ils restent toutefois faibles selon les normes internationales, des taux de refus de 50 pour cent n'étant pas rares dans les autres pays⁸³. Les sorties du régime pour cause de guérison ou de reprise du travail ne concernent qu'un pour cent des bénéficiaires de pensions d'invalidité en Norvège, ce qui est un chiffre relativement faible selon les normes internationales. A cet égard, une mesure positive a été prise en 2001 avec l'introduction d'un dispositif expérimental qui prévoit d'évaluer le potentiel des bénéficiaires d'une pension d'invalidité de reprendre le travail. Dans sa forme actuelle, ce dispositif comporte un mécanisme d'arrêt des prestations si les personnes concernées refusent d'assister à leur entretien d'évaluation. Toutefois, les mesures de suivi, comme la participation à des programmes de réinsertion, sont, à l'heure actuelle, volontaires et le dispositif serait plus efficace s'il était possible de recourir à des sanctions sous une forme ou une autre. Au printemps 2002, sur un total de plus de 280 000 bénéficiaires de pensions d'invalidité, 8 000 avaient passé un entretien d'évaluation. Une autre mesure qui a été prise imposera plus strictement l'obligation de participer à un programme de réinsertion avant l'octroi d'une pension d'invalidité. Quant aux autres mesures visant à réduire le nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, il est peu probable que l'accord tripartite évoqué à propos des congés maladie (voir ci-dessus) aille très loin en ce qui concerne l'objectif d'accroître la part des personnes handicapées dans l'emploi. La réforme du régime de pensions d'invalidité, proposée par le gouvernement en juin 2002 et devant être mise en œuvre en juillet 2003, aurait un impact plus important. Selon les recommandations de la Commission Sandman en 2001, le gouvernement a proposé au Parlement d'instaurer une prestation d'invalidité temporaire. Cette prestation sera octroyée sur une période de un à quatre ans et peut être renouvelée une fois, alors qu'une pension d'invalidité permanente sera accordée aux individus estimés comme n'ayant aucune capacité potentielle de travail. Afin d'encourager la participation aux programmes de réinsertion, la prestation temporaire d'invalidité représente seulement 60 pour cent du revenu antérieur, soit 6 pour cent de moins qu'en cas de participation dans un programme de réinsertion.

Bien qu'il ne soit pas financé de la même manière, le plan AFP de départ anticipé à la retraite représente dans la pratique une extension du régime NIS pour les personnes âgées de 62 à 66 ans, 20 pour cent de ce groupe d'âge étant actuellement à la retraite dans le cadre de ce plan. Comme l'indiquait l'*Étude* 2001, ce programme est généralement critiqué en raison de la faiblesse du rapport entre les contributions et les prestations de pension. Les règles d'éligibilité sont assez peu exigeantes en termes de revenus antérieurs mais les prestations de pension sont calculées de façon favorable au bénéficiaire, comme s'il avait pris sa

retraite dans le cadre du régime NIS à l'âge de 67 ans (OCDE, 2001d). Si le gouvernement souhaite que le plan AFP repose davantage sur des bases actuarielles saines, il faut fondamentalement réorganiser ce dispositif ou le remplacer par une autre solution. On pourrait notamment supprimer le dispositif et étendre simplement les prestations vieillesse aux personnes âgées de moins de 67 ans, mais en les ajustant intégralement sur le plan actuariel.

Les nouveaux permis de travail permettent d'atténuer de fortes pénuries de main-d'œuvre

Les autorités prennent des orientations positives pour remédier aux problèmes d'offre de main-d'œuvre en Norvège en adoptant une attitude plus ouverte en matière d'octroi de permis de travail, essentiellement pour pallier l'insuffisance de main-d'œuvre dans certains services privés⁸⁴. Depuis 2002, les demandeurs d'emploi ne faisant pas partie de l'Espace économique européen (EEE) mais ayant un brevet de formation professionnelle ou un niveau de formation plus élevé sont autorisés à se porter candidats à des emplois en Norvège, et il ne sera plus procédé à des enquêtes pour vérifier si des compétences similaires sont disponibles⁸⁵. En outre, un quota de main-d'œuvre qualifiée de 5 000 personnes a été instauré en 2002. Par ailleurs, il est désormais possible de demander un permis de travail dans certaines ambassades norvégiennes, et les réglementations relatives à l'emploi des étudiants étrangers et des travailleurs saisonniers ont été assouplies⁸⁶. Une nouvelle commission a été chargée de rédiger un nouveau projet de loi sur l'immigration lequel pourrait comporter d'autres modifications du système d'octroi des permis de travail⁸⁷.

Autres évolutions sur le marché du travail et en matière de politique sociale

Les réglementations limitent encore les agences pour l'emploi et les dispositifs concernant le travail temporaire

Aucune modification importante n'a été apportée à la réglementation des agences pour l'emploi, juste après la réforme de 2000 supprimant le monopole du Service public de l'emploi sur les services de placement et de recrutement. Du fait de cette réforme, les restrictions applicables aux agences de travail temporaire en matière de catégories de personnel et de branches d'activité ont été supprimées, mais des limites applicables aux catégories d'emploi susceptibles de faire l'objet de contrats de travail temporaires restent en vigueur⁸⁸. A ce jour, il est encore trop tôt pour juger de l'impact de ces réformes. Sur une décision bienvenue et conforme aux recommandations de l'OCDE, les services de placement payants que le Service public de l'emploi avait été autorisé à proposer en 2000 ont été supprimés en janvier 2002. Suite au rapport de la *Commission Colbjørnsen*, une nouvelle commission a été chargée en 2001 de proposer une révision

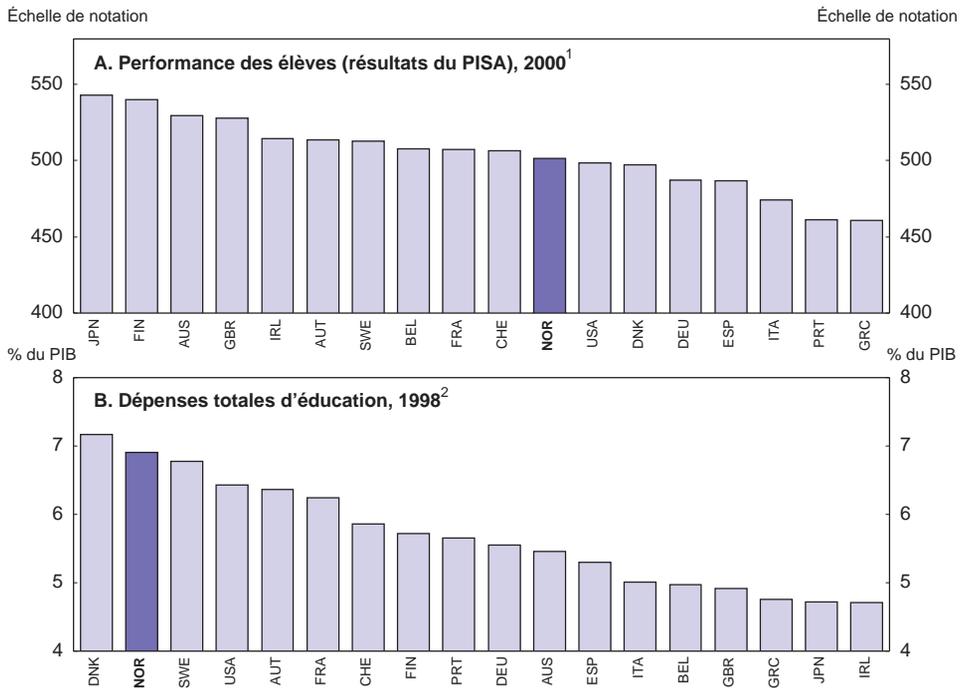
complète du droit norvégien du travail, lequel pourrait comporter de nouvelles modifications des réglementations concernant le travail temporaire. La Commission doit faire son rapport en 2003⁸⁹.

Éducation et formation : la nouvelle étude de l'OCDE stimule la réforme

L'importance du rôle que joue l'enseignement pour encourager les progrès technologiques et la croissance économique ne relève pas seulement de l'intuition et repose sur de considérables données empiriques⁹⁰. A l'image des autres pays de l'OCDE, l'enseignement en Norvège occupe une grande partie de la vie des Norvégiens. Étant donné les taux de participation aux différents stades du système éducatif, le temps passé à l'école à plein-temps en Norvège est proche de 18 ans, ce qui est un chiffre relativement élevé selon les normes de l'OCDE⁹¹. Comme la durée des études s'est allongée, les pouvoirs publics se sont davantage intéressés à l'efficacité avec laquelle l'enseignement est dispensé et notamment à l'adéquation de son contenu à la demande actuelle et attendue sur le marché du travail. Cette dernière question revêt une importance particulière pour la Norvège ces dernières années, laquelle a connu des pénuries de certaines qualifications professionnelles. A cet égard, plusieurs mesures ont été prises, et des efforts ont été notamment déployés pour attirer l'attention sur les carrières professionnelles et améliorer la flexibilité des programmes d'enseignement professionnel au sein du système éducatif⁹². La « réforme sur la qualité » dans l'enseignement supérieur va relever ces défis en diminuant le temps nécessaire à l'obtention des diplômes et en parvenant à transférer effectivement les connaissances des universités vers la vie professionnelle.

Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE (PISA) recense les principales difficultés du système scolaire norvégien (OCDE, 2001c). L'étude confirme que d'un point de vue comparatif à l'échelle internationale, le système d'enseignement secondaire norvégien ne produit généralement que des résultats moyens, en dépit des ressources importantes affectées à l'enseignement (graphique 22)⁹³. Les tests de compréhension écrite, de mathématiques et de sciences passés par les jeunes de 15 ans dans le cadre du PISA placent la Norvège à un rang moyen⁹⁴. Ce qui est intéressant, c'est que ce résultat diffère de ceux de tests plus orientés utilisés dans le cadre de la fameuse Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, où la Norvège se situe parmi les pays les mieux instruits (OCDE, 2000b). Ainsi, le niveau d'acquisition des savoirs fondamentaux de la population norvégienne d'âge actif est, semble-t-il, relativement satisfaisant d'après l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, mais les résultats des cohortes d'étudiants actuelles à des tests plus académiques du PISA sont moins convaincants. L'un des facteurs à l'origine des résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes est probablement que les taux d'emploi élevés en Norvège permettent de maintenir un

Graphique 22. Performances des élèves et dépenses affectées à l'éducation



1. Performance moyenne sur les échelles combinées de compréhension de l'écrit, de culture mathématique et scientifique.

2. Dépenses totales au titre des établissements d'enseignement, en pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2000*, tableau 3.6 et *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE, 2001*, tableau B2.1a.

bon niveau de compétences liées au travail. Les résultats du PISA font également état de faiblesses au niveau de l'intérêt et de l'acquisition des connaissances. La différence entre les hommes et les femmes en matière de connaissances élémentaires est l'une des plus importantes des pays de l'OCDE, ce qui porte à conclure que le système éducatif doit remédier aux lacunes de compréhension écrite constatées dans la population masculine. Ces résultats s'expliquent peut-être par le fait qu'en Norvège, les étudiants surtout masculins passent relativement peu de temps à lire pour le plaisir en comparaison des autres pays. Les résultats indiquent également un manque de motivation pour les mathématiques et une relative insuffisance au niveau des stratégies d'acquisition des savoirs fondamentaux⁹⁵. En réaction aux résultats du PISA, le ministère de l'Éducation a

pris plusieurs initiatives, en renforçant l'enseignement du norvégien, en recourant davantage aux nouvelles technologies pour l'apprentissage, et en créant une Commission plus spécialement chargée de l'éducation obligatoire (*Commission de la qualité*)⁹⁶. En outre, un Livre blanc sur la formation des enseignants a été présenté récemment à l'Assemblée.

La mise en application intégrale de la *Réforme des compétences*, une décision tripartite qui concerne la formation des adultes, se heurte à la question du financement des congés formation (OCDE, 2002e)⁹⁷. Les problèmes rencontrés au départ pour parvenir à un accord ont conduit à la création de la *Commission Johnsen*. Le rapport de la Commission, publié en 2001, préconisait l'utilisation du Fonds public de prêts pour l'enseignement pour financer les études secondaires des adultes, mais n'était pas d'accord sur les moyens de financement des études post-secondaires des adultes⁹⁸. A l'heure actuelle, le niveau de soutien financier à la formation des adultes est relativement faible. Toutefois, les syndicats font pression pour que ce soutien soit comparable au niveau des allocations chômage. Il conviendrait d'évaluer avec une grande attention les conséquences qu'aurait un soutien plus généreux et élargi au-delà de l'éducation secondaire. Étant donné le nombre élevé de candidats potentiels à des congés formation pour adultes, une telle décision pourrait se révéler coûteuse et réduire de façon significative l'offre de main-d'œuvre.

Réforme des retraites : encore une nouvelle Commission

L'*Étude* 2001 s'était penchée sur les problèmes du vieillissement et avait souligné la nécessité de réformer le régime de retraite de base ainsi que les différents mécanismes d'incitation à partir en retraite anticipée. Elle avait notamment recommandé :

- Des mesures d'amélioration de l'équité actuarielle en mettant fin à l'accumulation de droits à pension pour les pensions de retraite anticipée, en calculant les points de retraite sur toute la durée de vie active (et non plus sur les 20 meilleures années), et en éliminant les mécanismes incitatifs qui, dans le système fiscal, poussent à partir en retraite anticipée.
- Une distinction plus nette entre la retraite de base, qui joue un rôle distributif, et la retraite complémentaire calculée en fonction des salaires antérieurs, à prestations définies.
- L'indexation des prestations de pension sur les prix et les salaires et pas seulement sur les salaires.
- L'amélioration de la transférabilité des pensions entre le secteur public et le secteur privé pour améliorer l'efficience du marché du travail.

- L'utilisation de la richesse pétrolière de la Norvège dans l'objectif de faciliter la transition vers un système à cotisations définies. On pourrait utiliser les avoirs du Fonds pétrolier par exemple, pour préfinancer un système permettant de comptabiliser sur les comptes des salariés existants des cotisations fictives définies reflétant leurs antécédents professionnels.

Des progrès ont été faits pour réduire l'importance des régimes de retraite par répartition avec l'introduction d'incitations fiscales pour les employeurs cotisant à des régimes par capitalisation. Ces allègements, qui étaient auparavant réservés aux prestations définies, ont été élargis en janvier 2001 aux cotisations définies. Le rôle des pensions professionnelles a été évoqué lors des négociations salariales de 2002⁹⁹. Toutefois, aucun accord ne s'est dégagé à l'échelle nationale pour modifier les dispositifs en vigueur à l'heure actuelle et les négociations se poursuivront au niveau local. Une nouvelle Commission de haut niveau sur la réforme du système NIS de pensions a été formée en 2001, la troisième en six ans, laquelle doit rendre un rapport intérimaire cet automne et un rapport complet en 2003. Toutefois, compte tenu de la durée habituelle des audiences après la publication du rapport d'une commission et du temps nécessaire à la préparation de projets de loi et aux débats parlementaires, il est peu probable qu'une réforme importante du système des retraites se concrétise avant 2007.

Marchés de produits : la réforme progresse lentement

Comme l'indiquait la récente *Étude* de l'OCDE sur la croissance (OCDE, 2001g), les mesures visant à accroître la concurrence sur les marchés de produits stimulent généralement la croissance¹⁰⁰. Dans de nombreux pays de l'OCDE, ces derniers temps, la tendance générale est à la diminution de l'intervention de l'État ou des monopoles d'État dans l'économie pour donner plus de place au jeu des mécanismes du marché et à la concurrence. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord EEE en 1994, la Norvège a introduit des mesures de déréglementation et a diminué les subventions, en général conformément aux pays de l'UE. Le secteur de l'agriculture en a été une exception. Toutefois, en ce qui concerne les privatisations, la Norvège s'est engagée dans cette voie plus tardivement que les autres pays de l'OCDE et c'est une des raisons pour lesquelles son rang dans les études comparatives de la compétitivité internationale n'est pas très élevé¹⁰¹. Le gouvernement continue d'exercer une influence considérable sur une grande partie de l'économie par le biais de subventions, de réglementations ou de participations (annexe II). Bien que les entreprises d'État aient des conseils d'administration indépendants, la législation sur ces entreprises permet aux ministères concernés d'exercer un pouvoir de propriétaire à des degrés divers. En mars 2002, le gouvernement a annoncé l'application dans l'année d'un plan de féminisation des

conseils d'administration des entreprises d'État à hauteur de 40 pour cent, alors qu'il compte parvenir à mettre en œuvre la même législation dans les entreprises privées seulement en 2005.

La politique de la concurrence est renforcée

Comme l'évoquait l'*Étude* 2001, la politique de la concurrence a été renforcée. L'Autorité norvégienne de la concurrence peut désormais bloquer des fusions et des acquisitions jusqu'à ce qu'elle en ait analysé les conséquences sur le plan de la concurrence, et dispose d'une plus grande marge de manœuvre en matière de coopération internationale, lui permettant notamment d'échanger des informations confidentielles avec d'autres autorités nationales de la concurrence¹⁰². Les compagnies aériennes ont par exemple fait l'objet d'une coopération récente avec les autres pays nordiques (voir ci-après). La position de l'Autorité de la concurrence a été renforcée par le démantèlement du réseau des bureaux régionaux et par la concentration des ressources au siège d'Oslo.

La loi norvégienne sur la concurrence de 1993 a fonctionné en parallèle avec les règles de concurrence établies par l'accord EEE. Le gouvernement est en train de finaliser la mise en place de mécanismes décentralisés d'application des réglementations de l'EEE concernant les accords anticoncurrentiels (article 53) et les abus de position dominante (article 54). La *Commission Graver*, chargée de rédiger un projet de nouvelle loi sur la concurrence, a présenté ses recommandations préliminaires en 2001 et recommandé que ces réglementations de l'EEE servent de modèle à la nouvelle loi norvégienne sur la concurrence. La mise en œuvre finale de ces modifications est en attente des décisions concernant la réforme de la politique de la concurrence de l'UE.

Le mandat de la *Commission Graver* a été élargi suite à la nomination du nouveau gouvernement. Conformément aux précédentes recommandations de l'OCDE, la Commission étudiera la possibilité de remplacer le dispositif d'appel existant, qui fait intervenir les ministères concernés, par un organisme d'appel indépendant. En outre, la Commission sera chargée d'évaluer les avantages d'une intégration des autorités réglementaires sectorielles au sein de l'Autorité de la concurrence pour que tous les aspects de la concurrence relèvent d'un seul organisme. Enfin, et toujours conformément aux recommandations de l'OCDE, la Commission est invitée à renforcer les responsabilités du secteur public, en exigeant une réponse des ministères aux questions qui leur sont posées par l'Autorité de la concurrence dans un laps de temps déterminé¹⁰³.

L'aide à la recherche-développement privilégie les petites et moyennes entreprises

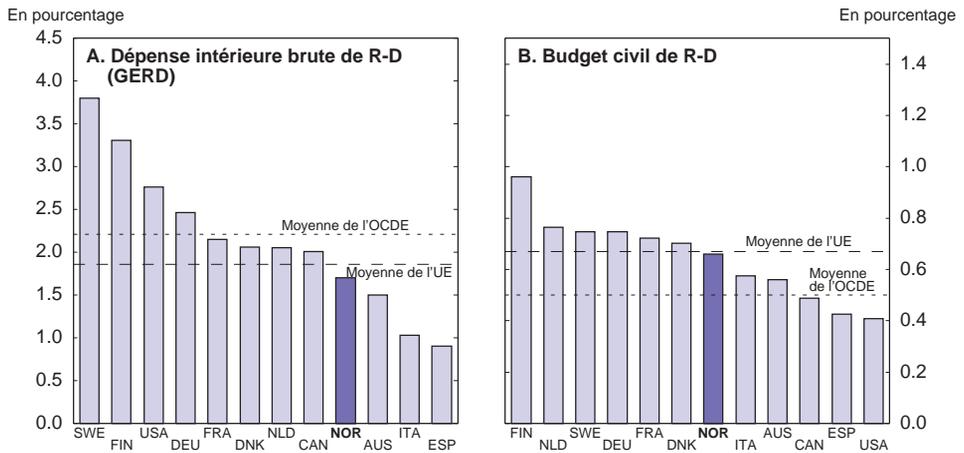
Plusieurs indices tendent à prouver qu'il y a un lien entre la recherche-développement et la croissance et, le gouvernement norvégien accorde comme les autres pays différents types de soutiens¹⁰⁴. Un système ciblé de crédit d'impôt

a été mis en œuvre récemment, remplaçant un système de subventions mis en place en 2001. Le système de subventions (FUNN), géré par le Conseil norvégien de la recherche, accordait 25 pour cent de subventions, avec un plafond d'un million de NOK par entreprise, pour les achats liés à la R-D effectués auprès des universités et des laboratoires publics de R-D. En janvier 2002, le dispositif FUNN a été remplacé par un crédit d'impôt pour les petites et moyennes entreprises (PME), lequel couvre les dépenses internes de R-D ainsi que les achats auprès d'universités et d'autorités publiques de R-D¹⁰⁵. Le crédit d'impôt est fixé à 20 pour cent des dépenses de R-D et s'applique jusqu'à un plafond de 4 millions de NOK pour la R-D interne et de 8 millions de NOK pour les dépenses de recherche externe. Le système de crédit d'impôt cible davantage les PME et a l'avantage d'être plus neutre vis-à-vis de la R-D interne que le système FUNN. Toutefois, on peut se préoccuper du contrôle de ce dispositif, qui peut s'avérer plus difficile, et de son coût, sans doute bien supérieur. Les subventions annuelles accordées par le dispositif FUNN s'élèveraient à 400 millions de NOK, alors que, selon les estimations, le système de crédit d'impôt coûtera 510 millions de NOK par an.

Une grande partie des dépenses de R-D de l'État se compose de subventions globales directes à des universités et à des institutions de recherche publique. En outre, environ 25 pour cent de la R-D publique est financée par les ministères par le biais du Conseil norvégien de la recherche. Le Conseil de la recherche gère ces fonds mais a également une fonction de conseiller du gouvernement en matière de politique de recherche et la responsabilité stratégique du secteur des instituts de recherche. Une récente évaluation du Conseil de la recherche fait écho à la recommandation de l'OCDE : les dépenses publiques consacrées à la recherche devraient être plus orientées sur les questions de productivité et renforcer les liens entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée¹⁰⁶.

En termes d'activités de R-D, les résultats de la Norvège sont mitigés. La Norvège dépense en R-D un pourcentage de son PIB relativement plus faible que la moyenne de l'OCDE (graphique 23, partie A). D'ailleurs, l'un des objectifs de la politique actuelle est de parvenir au même niveau d'activité de R-D que la moyenne de l'OCDE d'ici 2005. La poursuite de cet objectif devrait toutefois être tempérée par le fait que la composition industrielle de la Norvège n'est pas riche en activités à forte intensité de R-D, comme la défense, l'ingénierie ou les industries pharmaceutiques. Si l'on ne tient pas compte des activités de recherche liées à la défense, la Norvège se compare plus favorablement aux autres pays et se rapproche de la moyenne de l'UE, bien qu'elle soit toujours derrière le Danemark, la Finlande et la Suède (graphique 23, partie B). En outre, la Norvège a un nombre relativement élevé de chercheurs par habitant en comparaison des autres pays (OECD, 2001h), ce qui s'explique néanmoins par le fait que les secteurs à croissance rapide de ces dernières années sont les sciences sociales, où le lien entre la recher-

Graphique 23. **Dépenses de R-D dans une perspective internationale**
En pourcentage du PIB, 2000¹



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*.

che et la productivité est en général plus faible que dans des domaines tels que les sciences et l'ingénierie. En termes d'utilisation des TIC, bien qu'une grande majorité d'entreprises norvégiennes soient connectées à l'Internet, la densité est plus faible que dans les autres pays nordiques. La Norvège est également en retard sur ses voisins dans d'autres domaines, comme par exemple la proportion d'entreprises ayant des pages d'accueil ou des Intranets, et très peu d'entreprises réalisent des ventes *via* l'Internet (Statistics Norway, 2002a).

Un Livre blanc donne une nouvelle impulsion aux cessions de participations par l'État

Dû en partie à des raisons historiques, l'État détient un portefeuille de participations très diversifié en Norvège. Un Livre blanc, publié à point nommé en avril 2002, évalue la nécessité du maintien des participations de l'État dans une quarantaine d'entreprises. L'État s'engagerait à se retirer totalement de plusieurs entreprises et proposerait généralement de ramener à un tiers sa participation minimale au capital des entreprises restant sous l'égide de l'État (tableau 17). C'est un progrès par rapport aux niveaux précédents, mais à l'évidence, le gouvernement souhaite rester un actionnaire influent dans toute une gamme d'activités. Par un jeu de participations croisées avec les autorités danoises et suédoises, la compagnie aérienne Scandinavian Airlines System (SAS) restera détenue à 50 pour cent par l'État¹⁰⁷. En outre, les cessions de participations par l'État

Tableau 17. Entreprises publiques en Norvège¹

Sociétés	Nombre de salariés ²	Activités	Niveau actuel de participation de l'État (pour cent)	Proposition du Livre blanc 2002 sur la participation de l'État
Norsk Hydro ASA	35 567	Pétrole et produits dérivés, aluminium et produits agricoles	44	Réduire le minimum à 34 % ³
Posten Norge BA	32 365	Services postaux	100	Maintenir le niveau actuel
SAS AB	31 035	Transport aérien	50 ⁴	Maintenir le niveau actuel
Telenor ASA	22 000	Télécommunications	78	Maintenir le minimum à 34 % ⁵
Statoil ASA	16 408	Production pétrolière et activités en aval	82	Maintenir le minimum à 66 %
NSB BA	10 029	Transport ferroviaire	100	Maintenir le niveau actuel
DnB Holding ASA	7 236	Banque	47	Maintenir le minimum à 34 %
Kongsberg Gruppen ASA	4 012	Technologie maritime, défense et aérospatiale	50	Réduire le minimum à 34 % ³
Norsk rikskringkasting AS	3 486	Production des services de radio et de télévision	100	Maintenir le niveau actuel
Cermaq ASA	2 686	Produits de la pêche et alimentation pour poissons	79	Réduire le minimum à 34 % ⁶
Nammo AS	1 521	Fabrique de munitions	45	Retrait complet ³
AS Vinmonopolet	1 461	Distribution d'alcool	100	Maintenir le niveau actuel
Statkraft SF	1 187	Fournisseur d'électricité	100	S'orienter vers une privatisation partielle ⁷
Raufoss ASA	1 090	Secteur manufacturier	51	Retrait complet ⁸
Statnett SF	785	Réseau de distribution d'électricité	100	Maintenir le niveau actuel
Grødegaard AS	700	Restauration	100	Retrait complet
Arcus ASA	466	Producteur et importateur de boissons alcoolisées	34	Retrait complet en cours
Norsk Tipping AS	273	Loterie	100	Maintenir le niveau actuel
Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S	249	Extraction de charbon	100	Maintenir le niveau actuel
Statskog SF	248	Activité forestière	100	Maintenir le niveau actuel
Moxy trucks	220	Fabrique de poids lourds	49	Retrait complet en cours

Tableau 17. **Entreprises publiques en Norvège¹** (suite)

Sociétés	Nombre de salariés ²	Activités	Niveau actuel de participation de l'État (pour cent)	Proposition du Livre blanc 2002 sur la participation de l'État
A/S Olivin	194	Extraction d'olivine	51	Retrait complet en cours
BaneTele AS	160	Réseau câblé en fibres optiques	100	Maintenir le niveau actuel
NOAH AS	102	Traitement et recyclage des déchets	71	Retrait complet
Gassco AS	100	Réseau de distribution de gaz (principaux pipelines)	100	Maintenir le niveau actuel
Total (en milliers)	174			
<i>Pour mémoire :</i>				
Emploi total (en milliers) ⁹	2 316			
Emploi dans les administrations publiques (en milliers) ⁹	725			

1. Diverses entités mentionnées dans le Livre blanc mais avec un faible effectif ne sont pas incluses dans ce tableau, y compris des fonds d'investissement de l'État et des entités basées en Svalbard.

2. Tel que mentionné dans le Livre blanc sur la participation de l'État ; y compris les salariés à l'étranger et n'est donc pas comparable aux chiffres indiqués dans la ligne « Pour mémoire ».

3. Les directives parlementaires de juin 2002 recommandent de ne pas réduire le niveau actuel de l'État pour l'instant.

4. La participation du gouvernement norvégien est de 14,3 pour cent alors que celles des gouvernements suédois et danois sont de 21,3 et 14,3 pour cent respectivement.

5. En juin 2002, le Parlement a donné l'accord au gouvernement de réduire sa participation à 51 pour cent, sauf dans le cas où le gouvernement approuve une augmentation de capital de Telenor, alors sa participation pourra être réduite à 34 pour cent.

6. En juin 2002, le Parlement a demandé de procéder à une nouvelle réflexion sur les participations de l'État dans le secteur de l'aquaculture dans le cadre du budget 2003.

7. Selon les décisions parlementaires de juin 2002, avant toute action, le gouvernement doit adresser au Parlement un document consacrant le rôle plus important de l'entreprise dans la société norvégienne.

8. Les directives parlementaires de juin 2002 recommandent le maintien du minimum à 34 pour cent.

9. Données de 2001 d'après Statistics Norway.

Source : Livre blanc du gouvernement norvégien, *Reduced and Improved State Ownership*, 2002.

ont souvent été lentes dans la pratique. Il est par exemple prévu d'accroître la part du secteur privé à 33 pour cent dans Statoil, mais l'État détient toujours 80 pour cent des actions, et même si la part minimale de l'État dans Telenor a été ramenée de 51 pour cent à 34 pour cent, sa part réelle représente encore plus de 75 pour cent actuellement¹⁰⁸. En outre, le Livre blanc recommande le maintien du contrôle par l'État d'activités que de nombreux pays ont au moins envisagé de privatiser en partie, notamment les services postaux. Au cours de ses débats en juin 2002, le Parlement n'a pas approuvé certaines propositions importantes du Livre blanc (tableau 17).

Industries de réseau : les défis à relever

La concentration dans le marché de gros de l'électricité est préoccupante

L'Autorité norvégienne de la concurrence s'inquiète de la concentration croissante sur le marché de gros de l'électricité. Au moment des pics d'utilisation, le choix des utilisateurs industriels à grande échelle est devenu restreint en raison des capacités de transfert limitées du réseau entre les régions du nord et les régions du sud. Cette fragmentation du marché s'ajoute aux préoccupations relatives à l'influence croissante de la compagnie d'électricité Statkraft, détenue par l'État. D'ailleurs, en mars 2002, l'Autorité de la concurrence a bloqué le projet d'acquisition par Statkraft de 45,5 pour cent de la compagnie d'électricité Agder Energi, ce qui aurait porté la part de marché de Statkraft (en y incluant les entreprises où elle a une position dominante) dans le sud de la Norvège de 40 à presque 50 pour cent. Statkraft a ensuite fait appel de la décision de l'Autorité de la concurrence. L'Autorité de la concurrence a confirmé sa décision et a transmis le cas au ministère du Travail et de l'Administration publique. Le récent Livre blanc sur les participations de l'État préconise de transformer Statkraft en société par actions, dans l'objectif de réduire à terme la participation de l'État. Statkraft aurait réclamé, en avril 2002, au gouvernement une injection de capitaux de 40 milliards de NOK pour faciliter cette transformation. Par ailleurs, les avantages dont bénéficie Statkraft en matière d'investissement dans le secteur hydroélectrique, par le biais d'exemptions de certaines règles figurant dans les contrats relatifs à l'aménagement des chutes, seront supprimés en 2003 suite aux pressions exercées par l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Selon les dispositions précédentes, les communes, les comtés ou les entreprises détenues par l'État échappaient à la durée limite de 60 ans pour les concessions et à l'obligation de restituer les aménagements à l'État sans contrepartie au terme de la concession.

Telenor reste en position dominante dans les télécommunications

Après la libéralisation totale du marché des télécommunications en 1998, la société en place, Telenor, est encore en position dominante. Bien que ses parts de marché s'inscrivent à la baisse, Telenor a une part particulièrement importante du marché de la téléphonie fixe, joue un rôle majeur dans les activités de

téléphonie mobile et possède les réseaux de téléphone et de câble. L'agrément de deux nouveaux opérateurs GSM fin 2001 devrait injecter une concurrence bienvenue sur ce marché dès que ces opérateurs auront installé leur réseau¹⁰⁹. Il y a des raisons de penser que la concurrence sur le marché des services Internet à large bande est fortement compromise lorsque les réseaux de téléphone et de câble ont le même propriétaire. Autre raison d'examiner la situation de Telenor, les consolidations transnationales des entreprises de télécommunications se multiplient, comme en témoigne la fusion récente entre Telia de Suède et Sonera de Finlande. Les mesures récentes visant à promouvoir la concurrence dans le domaine de la téléphonie fixe ont instauré la déréglementation de l'accès à la boucle locale. Comme ailleurs, les titulaires de licences de troisième génération ont rencontré des difficultés, et l'Autorité de tutelle des Postes et Télécommunications réexamine certaines conditions de ces licences¹¹⁰.

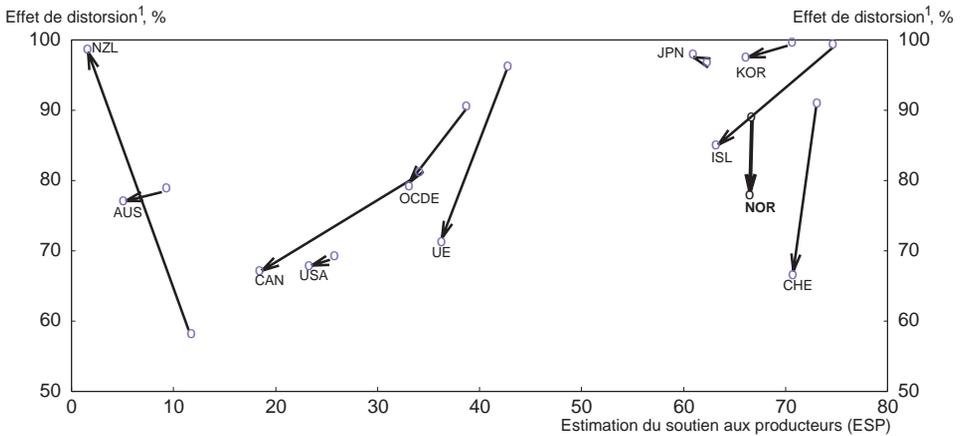
Il est urgent d'intensifier la concurrence dans le secteur des voyages aériens nationaux

En novembre 2001, l'Autorité de la concurrence a autorisé SAS à reprendre la société Braathens pour remédier aux extrêmes difficultés financières de cette dernière¹¹¹. Il en a résulté un monopole sur les vols intérieurs et l'Autorité de la concurrence redouble d'efforts depuis pour créer les conditions qui stimulent de nouvelles entrées et la concurrence (voir également Nordic Competition Authorities, 2002). A partir d'août 2002, l'Autorité de la concurrence s'opposera à la création de programmes de fidélisation sur les vols nationaux afin de réduire la dépendance des consommateurs à l'égard de SAS/Braathens. L'appel de cette décision a été rejeté par le ministère du Travail et de l'Administration publique. En outre, l'Autorité envisage d'autres moyens de promouvoir la concurrence, notamment de supprimer les systèmes discriminatoires de réservation et les accords entre agences de voyages, et met au point, avec les autorités d'autres pays nordiques, un plan coordonné visant à accroître la concurrence dans les transports aériens nationaux¹¹². La Norwegian Air Shuttle (NAS), une compagnie privée qui possède des avions plus petits et des services d'ambulance, a annoncé qu'elle commencera cet automne à exploiter les principales lignes intérieures (Oslo-Bergen, Oslo-Trondheim et Oslo-Tromsø). Récemment, la NAS a obtenu le contrat cadre de l'administration centrale pour le voyage de ses salariés sur les principales lignes intérieures à partir du 1^{er} septembre 2002, lequel était détenu précédemment par SAS. Des compagnies aériennes à bas coût ont exprimé récemment leur intérêt pour le marché national des transports aériens et l'Autorité de la concurrence devrait maintenir une surveillance étroite sur SAS afin d'empêcher des pressions déloyales sur les nouveaux entrants¹¹³.

Le soutien à l'agriculture reste excessif

L'agriculture norvégienne n'est guère orientée vers le marché et bénéficie d'une forte protection vis-à-vis des marchés mondiaux, essentiellement grâce à

Graphique 24. Progrès dans la réforme de la politique agricole



1. Part des aides qui génèrent des distorsions dans l'ESP. Ces aides comprennent le soutien des prix du marché et les paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants dans l'ESP pour les années couvertes. Le début de la flèche fait référence à 1986-88 et la pointe se rapporte à 1999-2001.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC, 2002.

des subventions liées à la production (OCDE, 2002f). D'après les estimations, les deux tiers des revenus agricoles norvégiens découlent de mesures de soutien à l'agriculture, ce qui est beaucoup plus important que dans la moyenne de l'OCDE et même dans celle de l'UE. Les prix à la consommation sont supérieurs de 100 pour cent aux prix mondiaux¹¹⁴. En outre, la Norvège n'a pas réduit le niveau global de l'aide à l'agriculture ces dernières années et la bureaucratie y est toujours aussi lourde, avec un fonctionnaire relevant du ministère de l'Agriculture pour 30 agriculteurs. Toutefois, les formes de soutien créant le plus de distorsions ont été réduites, ce qui est notamment le cas du soutien des prix du marché et des paiements au titre de la production et de l'utilisation d'intrants (graphique 24). Par ailleurs, en 2001 également, le régime de soutien aux céréales et oléagineux a été aligné sur le système de prix indicatifs applicable aux autres produits agricoles, lequel prend davantage en compte les mécanismes du marché, et l'écart entre les taux d'intérêt des prêts aux agriculteurs et les taux d'intérêt du marché s'est réduit (OCDE, 2002f). Suite à l'Accord agricole de 2002, des mesures seront prises pour promouvoir l'ajustement structurel, notamment l'introduction d'un système de quota laitier moins réglementé, partiellement basé sur le marché, ainsi qu'une réaffectation des aides des petites exploitations à temps partiel vers les structures plus importantes. L'accord devrait entraîner une hausse de prix des produits agricoles de 3 à 5 pour cent. L'une des raisons du maintien d'un niveau élevé de soutien à l'agriculture tient à la grande importance

qu'attache le gouvernement aux produits autres que les produits de base. D'après les autorités norvégiennes, la forte complémentarité entre les produits agricoles et les produits conjoints (ou la « multifonctionnalité de l'agriculture ») limite les possibilités de réduire le niveau actuel de soutien, ce qui ne doit cependant pas empêcher d'assurer un suivi de l'efficacité de ces complémentarités et d'étudier la faisabilité d'autres solutions envisageant séparément production conjointe et production agricole (OCDE, 2001i).

L'industrie de la pêche, notamment l'aquaculture, est considérée comme ayant un potentiel de croissance important, au-delà des niveaux actuels (ministère de la Pêche, 2001). L'un des problèmes auxquels ce secteur est confronté est que les marchés à l'exportation pourraient rencontrer des difficultés en raison de l'élargissement de l'Union européenne. Les accords de libre-échange avec les pays candidats à l'UE par exemple, comme la Pologne, cesseront de s'appliquer et de nouveaux arrangements au sein du dispositif EEE devront être trouvés. Le gouvernement accorde une priorité spéciale à cette question dans le cadre de ses travaux avec l'EEE¹¹⁵. La volonté d'améliorer les relations commerciales dans le domaine des produits de la pêche pourrait être contrecarrée si la Norvège persiste à adopter une orientation restrictive en matière d'échanges agricoles.

Marchés financiers et capitaux publics

De nouvelles consolidations des participations de l'État dans le secteur bancaire

Le rôle que jouent les marchés de capitaux dans la croissance économique consiste essentiellement à mobiliser l'épargne, à transformer cette épargne en investissement, et à influencer sur le type d'investissement entrepris. En Norvège, l'État a réduit ses participations dans le secteur bancaire et financier mais le gouvernement garde encore un contrôle assez important sur l'une des principales institutions financières. Suite à une série de fusions, le secteur bancaire norvégien est désormais dominé par trois groupes financiers (DnB, Gjensidige NOR et la Nordea Bank Norge contrôlée par les étrangers). L'État a regroupé ses participations dans le plus grand groupe, DnB, dont il détient 48 pour cent¹¹⁶. Le récent Livre blanc sur la participation de l'État préconise de ramener la part de celui-ci dans DnB à un tiers (tableau 17), ce qui serait un progrès dans le désengagement de l'État vis-à-vis du secteur financier. Dans le même temps, DnB accroît ses participations étrangères. En 2002, par exemple, elle complète son acquisition des activités de gestion d'actifs du groupe suédois Skandia.

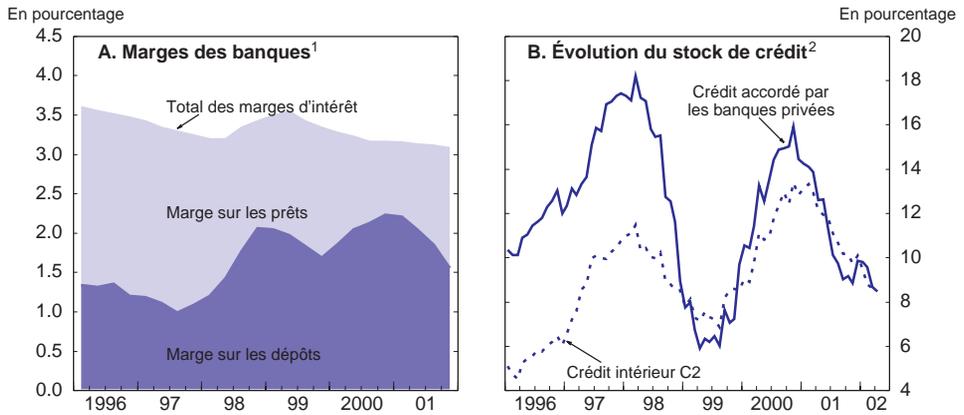
Les règles de propriété norvégienne applicables au secteur financier stipulent qu'un contrôle supérieur à 10 pour cent peut être utilisé pour bloquer une fusion. On a vu en 2001 un exemple intéressant de cette « règle des 10 pour cent »

lorsque le groupe bancaire finlandais Sampo n'a pas réussi à parvenir au seuil minimal de 90 pour cent du capital de la compagnie d'assurances norvégienne Storebrand en raison d'une participation de 9.9 pour cent détenue par DnB¹¹⁷. Par la suite, DnB a fait une OPA amicale sur Storebrand en mai 2002, mais, en juin 2002, la fusion est abandonnée¹¹⁸. Un tel mouvement aurait posé des problèmes de concentration et de concurrence dans certaines parties du secteur bancaire et des assurances. La fusion prévue à l'origine avec Sampo aurait très bien pu se réaliser si les propositions récentes visant à accroître la flexibilité des règles en matière d'actionariat dans le secteur financier avaient été suivies de mesures concrètes. La *Commission Selvig* chargée d'étudier les règles d'actionariat dans le secteur financier a proposé de ramener le seuil actuel pour les offres d'achat d'institutions financières de 90 pour cent à 67 pour cent et d'instaurer conjointement un système de notification et d'évaluation également applicable à des modifications importantes des participations en deçà de ce seuil. Le système de notification et d'évaluation est basé sur les directives de l'EEE. Malgré tout, les principes directeurs qui serviront de référence pour évaluer les modifications importantes des participations ne sont pas clairs, mais il est probable qu'ils laisseront au gouvernement un certain pouvoir pour s'opposer à des OPA « non souhaitables »¹¹⁹.

L'incertitude augmente dans le secteur bancaire

Les bénéfices d'exploitation avant impôt dans le secteur bancaire ont fléchi en 2001 et au premier trimestre 2002 (Norges Bank, 2002b), essentiellement du fait d'une baisse des marges d'intérêt globales (graphique 25), et d'une augmentation des pertes enregistrées en raison d'une hausse des provisions pour pertes sur prêts. Toutefois, en dépit de la baisse des revenus, la rentabilité des banques en 2001 est restée solide, à environ 12.5 pour cent. L'endettement des ménages continue à s'accroître rapidement, à un rythme plus rapide que celui du revenu disponible, mais il bénéficie de sûretés nouvelles dans la mesure où il est essentiellement lié à l'accumulation de richesse sous forme de logements et d'actifs financiers. Néanmoins, le niveau élevé de l'endettement et des charges d'intérêt, conjugué aux fluctuations conjoncturelles des patrimoines, limite les capacités des ménages de s'adapter à un fort ralentissement économique, ce qui augmente légèrement les risques pour le secteur financier. La dette des entreprises n'a pas progressé aussi rapidement en raison du tassement de la croissance des investissements fixes. Toutefois, la rentabilité fléchissant, le service de la dette est plus lourd à supporter, et l'on a constaté une forte augmentation des faillites en 2001 par rapport à l'année précédente. Néanmoins, la Norges Bank considère le risque crédit, lié aux prêts au secteur des entreprises, comme faible. Les effets des modifications récentes de la législation permettant aux banques d'épargne de se constituer en banques privées (c.a.d. en tant que sociétés par actions) ne se font pas encore sentir sur les marchés de capitaux¹²⁰.

Graphique 25. Marges et crédit bancaires



1. Moyennes mobiles des quatre derniers trimestres. La marge sur les prêts (dépôts) est la différence entre le taux d'intérêt du marché et un taux de référence reflétant financièrement le coût d'opportunité des prêts (ou dépôts).

2. Pourcentages de variation en glissement annuel.

Source : Norges Bank.

La Bourse est devenue un société par actions

Jusqu'au troisième trimestre 2001, l'indice de la Bourse d'Oslo (Oslo børs) s'est inscrit dans une tendance baissière analogue à celle des autres indices boursiers. Il a toutefois davantage baissé qu'ailleurs suite aux événements du 11 septembre, mais retrouvé temporairement, comme les autres marchés, presque son niveau d'avant le 11 septembre dès le deuxième trimestre 2002. En vertu de la récente loi sur la Bourse, la Bourse d'Oslo est devenue une société par actions en mai 2001. Dans le cadre de cette conversion, les responsabilités de surveillance ont été transférées à *Kredittilsynet* (la Commission de surveillance des secteurs bancaire, des assurances et des valeurs mobilières de Norvège), ce qui correspond à une consolidation bienvenue de la surveillance financière. Les négociations en vue de la création d'une bourse intégrée pour l'ensemble des pays nordiques se poursuivent avec l'alliance NOREX. En octobre 2001, un jeu commun de règles de transaction a été mis au point, lesquelles s'appliquent désormais à la Bourse d'Oslo suite à la mise en fonctionnement du système de transactions commun (SAXESS)¹²¹.

Le rôle du Fonds national des assurances devrait être clarifié

Le gouvernement norvégien maintient toute une gamme d'organismes qui font des investissements stratégiques ou accordent des subventions ou des aides. La raison d'être et la forme de la plupart de ces institutions ressemblent souvent à

celles des autres pays. Par exemple, le Fonds norvégien pour le développement industriel et régional est un système de subventions et de prêts régionaux ; les prêts aux étudiants sont accordés par le Fonds public de prêts éducatifs ; et la Banque d'État pour le logement accorde des prêts aux groupes vulnérables. En outre, il y a le Fonds national des assurances (*Folketrygdfondet*). L'objectif initial de ce fonds, créé en 1966, était d'accorder des financements complémentaires au système national d'assurance. En réalité, ce fonds n'a pas accompli cette fonction et est en fait à la fois une entité extra budgétaire et un fonds d'investissement. La majeure partie de ses capitaux qui atteignent 130 milliards de NOK est, en vertu de la loi, détenue en encaisses de trésorerie ou en valeurs du Trésor (ou garanties par le gouvernement). Ces avoirs ne font, semble-t-il, que compliquer les comptes de l'État. Le reste des capitaux, environ 15 pour cent (soit 21 milliards de NOK en 2000) est détenu en actions norvégiennes¹²². En juin 2002, l'Assemblée a approuvé son investissement participatif aux actions non cotées. L'objectif de cette détention d'actifs du Fonds national des assurances devrait être clarifié.

Le système fiscal

Un système fiscal fortement dual...

La charge fiscale étant non négligeable en Norvège, la fiscalité pourrait avoir une incidence déterminante sur la croissance¹²³. La Norvège a un système fiscal dual à large assiette, les revenus du capital étant imposés à un taux faible et uniforme, tandis que les revenus du travail sont soumis à une fiscalité progressive¹²⁴. Le principal avantage d'un tel système a trait à sa neutralité et au fait qu'il encourage les activités commerciales et le financement des investissements. Toutefois, certains aspects spécifiques du système fiscal ne correspondent pas à cette approche générale et posent des problèmes d'efficacité. Le Livre blanc de 2002 sur les participations de l'État recommande par exemple une réduction de l'impôt sur l'actif net. Dans sa forme actuelle, cet impôt, conjugué à un régime favorable d'impôt sur la propriété, fausse l'accumulation de richesse en favorisant le logement au détriment d'autres actifs tels que des actions. Parmi les mesures positives prises pour mettre un terme à ces divergences dans d'autres domaines, il faut mentionner la suppression de la taxe de 7 pour cent sur l'investissement, rendue inefficace du fait du nombre des exemptions, et un certain élargissement de l'imposition du capital par le biais de taux d'amortissement plus faibles¹²⁵. En outre, l'éventail des biens et services assujettis à la TVA a été élargi, mais comme l'indique la précédente *Étude*, il aurait fallu s'orienter plus franchement dans ce sens, notamment en ce qui concerne les services.

... renforcé par la suppression de la taxe sur les dividendes

L'utilisation d'un système dual dans un pays fortement imposé comme la Norvège provoque des tensions qui sont difficiles à résoudre. Les besoins de

recettes fiscales importantes, conjugués à une volonté de maintenir l'imposition des revenus du capital à un faible niveau, ont pour effet de transférer la charge sur les revenus du travail et la fiscalité indirecte. La différence qui en résulte entre les taux marginaux d'imposition des revenus du travail et du capital pose des problèmes. Le taux marginal d'imposition des revenus du travail est actuellement de 55.3 pour cent, après avoir été relevé de six points en 2000, tandis que le taux uniforme d'imposition des revenus du capital est de 28 pour cent¹²⁶. Dans un souci de redistribution, le gouvernement précédent avait réduit ce différentiel d'impôt en introduisant une taxe supplémentaire de 11 pour cent sur les dividendes en janvier 2001, mais le gouvernement actuel a pris une position inverse et l'a supprimée en janvier 2002. En termes économiques, la taxe sur les dividendes aurait pu, si elle avait été permanente, réduire les possibilités de stratégies fiscales, mais elle a également réduit la neutralité de l'imposition du revenu du capital.

Une révision générale du système fiscal est en cours

Une nouvelle Commission sur la fiscalité a été constituée et doit communiquer son rapport final fin 2002. Le mandat de la Commission prévoit la révision de la relation entre l'imposition des revenus du travail et du capital ainsi que de l'impôt sur la fortune. Cette Commission évaluera également l'effet des impôts sur la compétitivité internationale de la Norvège et la nécessité d'une politique fiscale stable et prévisible. Ce dernier point a été évoqué car on a craint que les changements d'orientation ou les mesures explicitement temporaires, telles que la taxe sur les dividendes, ne soient préjudiciables à l'efficacité et à la crédibilité du système fiscal. La Commission est également invitée à évaluer comment une réduction nette d'impôt de 8 à 10 milliards de NOK peut être utilisée et quelles sont les déductions fiscales qui devraient bénéficier du plus haut degré de priorité. Si des réductions de l'impôt sont possibles, les efforts devraient se porter essentiellement sur la réduction de l'impôt sur le revenu du travail afin de réduire les possibilités de stratégie fiscale, accroître les incitations au travail et stimuler le rendement de la formation professionnelle. Parallèlement, il conviendra d'examiner attentivement les taxes sur les biens et services, notamment par comparaison avec celles de la Suède et peut-être d'envisager de nouvelles baisses si les achats à la frontière se poursuivent à grande échelle.

De nouvelles règles fiscales pour les unités de production du gaz liquide naturel à grande échelle

Les modifications des règles fiscales liées au développement des unités de production du gaz liquide naturel (GLN) à grande échelle ont été adoptées en octobre 2001 et applicables au grand champ gazier de *Snow White*, au large de la côte relativement peu peuplée de Finnmark¹²⁷. Toutefois, l'Autorité de

surveillance de l'AELE a estimé que l'utilisation de mesures fiscales de cette manière violait l'Accord instaurant l'EEE. De ce fait, le gouvernement a proposé d'appliquer les nouvelles règles fiscales à Finmark seulement ainsi qu'à quatre communes se trouvant dans la partie septentrionale de Troms, et l'Autorité de surveillance de l'AELE a accepté ces nouvelles règles. A part cette décision, la fiscalité pétrolière est restée plus ou moins inchangée depuis les révisions opérées en 2000. Ces révisions comportaient la suppression des incitations à transformer les activités *onshore* en entités soumises à la taxe pétrolière et des mesures visant à accroître les incitations à l'investissement pour les nouveaux entrants.

Possibilités d'action

De façon générale, la politique vis-à-vis des marchés du travail et des produits va dans la bonne direction, mais de nouvelles réformes structurelles pourraient améliorer sensiblement les perspectives de croissance et les niveaux de vie. On verra au tableau 18 un résumé des recommandations en vue de poursuivre les réformes structurelles. Les progrès sont freinés par une certaine inertie et une tendance à adopter des demi-mesures lorsque des problèmes se posent. Pour ce qui concerne l'offre de main-d'œuvre, l'accord d'octobre 2001 entre les partenaires sociaux ne va probablement pas parvenir à ses objectifs et la réévaluation prévue à la mi-2003 devrait être l'occasion de demander des réformes plus offensives, telles que celles recommandées par la *Commission Sandman*. Les travaux de la dernière Commission chargée des retraites devraient être suivis de mesures concrètes, notamment pour s'assurer que les retraites anticipées et les possibilités d'ouverture de droits à pension reposent sur des bases actuarielles saines. Quant aux marchés de produits, le récent Livre blanc sur la participation de l'État indique un engagement bienvenu avec l'accélération du retrait de l'État des secteurs où son intervention n'est pas nécessaire. Par ailleurs, la nouvelle orientation du gouvernement en matière de baisses d'impôts est une opportunité de remédier à certains déséquilibres, notamment ceux qui découlent de la forte progressivité du barème de l'imposition du revenu.

Tableau 18. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises**

Sur la base des *Études* antérieures et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises depuis le début de 2001

	Recommandations	Mesures prises
	Marché du travail et problèmes sociaux	
2001	<i>Prestations d'assurance maladie.</i> Prolonger la cotisation des employeurs et réduire la générosité des prestations tel que préconisé par la <i>Commission Sandman</i> .	Un accord tripartite en octobre 2001 vise à réduire les indemnités maladie par le biais des accords volontaires sur le lieu de travail. L'avancement de ces accords est cependant lent et le régime de prestations maladie restera inchangé. L'accord prévoit une baisse de cotisation de sécurité sociale des employeurs pour les travailleurs âgés, laquelle a été mise en œuvre en juillet 2002.
2001	<i>Régimes de retraite anticipée et d'invalidité.</i> Voir les recommandations sur le vieillissement.	Voir les recommandations sur le vieillissement.
1997	<i>Prestations de chômage.</i> Trouver des structures d'incitations appropriées au niveau des prestations, à la fois pour les travailleurs à temps complet et à temps partiel.	La durée d'indemnisation de chômage d'un salarié licencié temporairement est abaissée de 52 à 26 semaines, avec effet en 2002.
2001	<i>Contrats à durée déterminée et horaires de travail.</i> D'autres progrès sont nécessaires dans l'allègement de la réglementation des contrats à durée déterminée et des horaires de travail.	En juin 2002, le gouvernement a proposé au Parlement de remplacer le plafond actuel des heures supplémentaires hebdomadaires et des quatre semaines consécutives par un plafond moins restrictif de 48 heures par semaine en moyenne sur une période de quatre mois.
2001	<i>Service public de l'emploi.</i> Garantir des conditions d'exercice et de concurrence similaires entre les agences de travail temporaire privées et le SPE.	Les services fournis par le SPE payants mais très compétitifs ont été interrompus en janvier 2002.
1997	<i>Éducation et formation.</i> S'assurer que l'éducation et la formation répondent aux besoins évolutifs du marché du travail. Évaluer le système de 13 années d'enseignement obligatoire quant à la qualité, la durée et la dotation des ressources. Rester prudent lors de l'augmentation de soutiens financiers aux adultes en formation.	Une <i>Commission de la qualité</i> sur l'enseignement obligatoire constituée en 2001. Elle réalisera une évaluation de la durée de l'enseignement obligatoire.
2002	<i>Établissement des salaires.</i> Augmenter la flexibilité en ayant davantage recours aux négociations locales. Réduire la dispersion des salaires en passant du système de hausses égales en couronnes au système de hausses égales en termes de pourcentage.	L'accord salarial de 2002 laisse plus de marge de manœuvre aux négociations locales au niveau des collectivités locales et du secteur hospitalier.

Tableau 18. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises** (suite)

Sur la base des *Études* antérieures et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises depuis le début de 2001

	Recommandations	Mesures prises
	Marché des produits	
2001	<i>Participation de l'État.</i> Réduire le nombre et la taille des participations de l'État dans les entreprises norvégiennes, y compris les participations municipales dans les services publics d'électricité afin d'accroître la concurrence et l'efficacité.	En avril 2002, un Livre blanc sur les participations de l'État propose des baisses de ces participations. Celles-ci pourraient être plus importantes, mais la question des détentions municipales n'est pas abordée.
2001	<i>Réglementation des réseaux et des industries de transport.</i> S'orienter vers des systèmes de réglementation et de supervision effectifs assurant une concurrence efficace. Télécommunications. Supprimer la branche des réseaux de télévision câblés de Telenor afin d'encourager la concurrence dans le réseau de diffusion. Transport aérien intérieur. S'assurer que la concurrence est introduite.	Déréglementation de l'accès aux boucles locales. En mai 2002, l'Autorité norvégienne de la concurrence (NCA) a supprimé le programme de bonus sur les vols intérieurs et elle est en train d'envisager d'autres mesures pour accroître la concurrence.
1999	<i>Réglementation du marché de produits en général.</i> Viser une réglementation plus légère.	Secteur de la pharmacie partiellement déréglementé.
1999	<i>Soutien agricole.</i> Réduire les subventions agricoles. Les aides devraient être moins liées à la production et mieux ciblées pour réduire les coûts globaux. Revoir la complémentarité entre la production des produits primaires et non primaires.	
2001	<i>Secteur pétrolier.</i> Continuer à prendre des mesures pour accroître l'efficacité du secteur. La participation du gouvernement dans ce secteur devrait être réduite. La concurrence sur les plates-formes norvégiennes devrait être renforcée.	La participation de l'État dans l'industrie pétrolière a été réduite à travers la privatisation partielle de Statoil et la vente de quelques actifs de SDFI.
2001	<i>Législation sur la concurrence.</i> Renforcer le statut de la NCA et revoir le rôle de supervision des ministres.	Davantage de pouvoirs effectifs ont été octroyés à la NCA pour bloquer les fusions et acquisitions ; celle-ci a été pourvue d'un mandat plus important pour coopérer avec les autres autorités traitant de la concurrence. La législation sur la concurrence et la structure de contrôle sont en cours de révision par la <i>Commission Graver</i> .

Tableau 18. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises** (suite)

Sur la base des *Études* antérieures et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises depuis le début de 2001

	Recommandations	Mesures prises
Marchés financiers		
2000	<i>Participations de l'État et questions liées à la concurrence.</i> Le gouvernement devrait évaluer son rôle dans DnB à la lumière des changements de structures de marché. Prendre en considération les effets de la concurrence pour l'évaluation des autres concentrations dans les services bancaires et de l'assurance.	Le Livre blanc sur la participation de l'État recommande une réduction de la participation minimale à un tiers (la participation actuelle s'élève à 48 pour cent).
	<i>Réglementation de la réforme.</i> Assouplir la réglementation stricte des prises de contrôle. Autoriser la conversion des caisses d'épargne en sociétés à capitaux limités.	En 2002, la <i>Commission Selvig</i> a recommandé l'assouplissement des lois sur les prises de contrôle, mais aucune mesure n'a été encore prise. En 2001, les caisses d'épargne ont été autorisées à se transformer en sociétés à capitaux limités.
Vieillesse (chapitre spécial de l'Étude 2001)		
2001	<i>Réforme générale.</i> Distinguer la pension minimale de la partie liée au revenu et s'orienter vers un système de pension liée au revenu sans plafond de prestation. Envisager l'utilisation d'une partie du Fonds pétrolier pour financer le système de pension.	Une commission sur la réforme des pensions a été instaurée en 2001 et devrait remettre son rapport en 2003.
2001	<i>Niveau des prestations et équité actuarielle.</i> Réduire le premier et augmenter la deuxième en modifiant l'indexation, les critères de qualification et l'importance de la pension supplémentaire.	
2001	<i>Retraite anticipée.</i> Supprimer l'accumulation des droits à pension durant la période de retraite anticipée. Revoir les recommandations de la <i>Commission Sandman</i> sur les pensions d'invalidité. Supprimer les incitations fiscales à une retraite anticipée.	Un système expérimental d'évaluations obligatoires de la capacité de travail des pensionnaires d'invalidité a été introduit. Des sanctions supplémentaires renforceraient le système.
Système fiscal (chapitre spécial de l'Étude 2000)		
2000	<i>Impôts sur le travail.</i> Étudier l'impact du barème fiscal sur l'offre de travail et les rendements liés à l'investissement éducatif dans les réformes.	Une commission a été mandatée pour effectuer une évaluation générale du système fiscal et remettra son rapport à la fin de 2002.
2000	<i>Impôts indirects.</i> Élargir l'assiette de la TVA pour inclure davantage de services. Réduire les impôts sur les alcools.	Élargissement de l'assiette de la TVA en 2001, mais il pourrait être également étendu aux services. Droits d'accise sur les liqueurs réduits de 15 pour cent, sur les autres boissons de 5 pour cent.

Tableau 18. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle et mesures prises** (suite)

Sur la base des *Études* antérieures et de la présente *Étude* ainsi que des mesures prises depuis le début de 2001

	Recommandations	Mesures prises
2000	<p><i>Impôts sur la propriété, le patrimoine et le capital.</i> Élargir l'assiette fiscale des impôts sur la propriété et le revenu pour les propriétaires de logement. Passer de l'impôt sur le patrimoine net à celui sur la propriété élargi. Supprimer l'impôt sur l'investissement.</p>	<p>Impôt sur la propriété réduit en 2002, ce qui provoque des déséquilibres en matière d'imposition des différentes formes de patrimoine. L'impôt sur l'investissement sera supprimé en octobre 2002. De même, la taxe temporaire sur les dividendes a été abolie en janvier 2002.</p>
2000	<p><i>Stratégie fiscale.</i> Réduire les incitations à une stratégie fiscale au niveau du système dual d'imposition de revenus et entre le régime d'imposition du continent et celui sur le pétrole.</p>	
	Développement durable (chapitre spécial de l'Étude 1999)	
1999	<p><i>Instruments économiques.</i> Utiliser davantage les instruments économiques (impôts, subventions et permis échangeables) pour obtenir une plus grande efficacité-coûts des mesures concernant l'environnement.</p>	
2000	<p><i>Réduire les émissions de gaz à effet de serre.</i> Se conformer aux objectifs de l'accord de Kyoto limitant l'augmentation des émissions de ce gaz à 1 % par rapport aux chiffres de 1990. Viser un système national d'échanges pour ces émissions si aucun système global n'est mis en œuvre.</p>	<p>En mai 2002, la Norvège a ratifié le protocole de Kyoto.</p>

Source : OCDE.

Notes

1. La production manufacturière a diminué pour la troisième année consécutive mais, alors que ce secteur s'est aussi enfoncé dans la récession aux États-Unis et dans la zone euro, le recul a été moindre que les années précédentes en Norvège car la forte diminution de la demande de biens d'équipement par le secteur pétrolier a pris fin.
2. Les biens et services traditionnels ne comprennent pas les produits pétroliers ni le transport maritime.
3. La perte de parts de marché à l'exportation dans le secteur des services a représenté 1 point de pourcentage par an.
4. Seule la Suisse a également un excédent à deux chiffres.
5. Au niveau du secteur des entreprises, la forte hausse du secteur manufacturier était plus que compensée par la baisse dans le secteur des services.
6. La charge de la dette (dette portant intérêt des entreprises non financières continentales en pourcentage de l'excédent de trésorerie et hors intérêts débiteurs) est revenue de 570 pour cent en 1990 à un creux de 350 pour cent en 1995. Elle a ensuite augmenté pour atteindre 630 pour cent en 2001. La charge du service de la dette (intérêts débiteurs en pourcentage de l'excédent de trésorerie) est tombée de 64 pour cent en 1990 à un creux de 28 pour cent en 1998. Elle a ensuite augmenté pour atteindre 40 pour cent en 2001 (Norges Bank, 2002b).
7. Cette hausse a été due en partie à des subventions temporaires affectées pour le logement des personnes âgées.
8. Cependant, ni les actifs ni les engagements ne se sont distribués également entre les ménages (Norges Bank, 2001a). Le décile supérieur de revenu détient près de la moitié de la richesse financière brute et a un patrimoine financier net positif en même temps que les trois déciles de revenu inférieurs. Les autres groupes de revenu ont un patrimoine financier net négatif.
9. Le taux d'activité est défini comme le pourcentage de la population active sur la population de 16 à 64 ans.
10. Voir aussi Norges Bank (2002c).
11. Comme les années précédentes, la rémunération des dirigeants a augmenté davantage (7.2 pour cent). En 1995-2001, en raison essentiellement de dispositifs d'incitation plus développés, la hausse totale a été de 40 et de 111 pour cent pour les dirigeants des petites et grandes entreprises, respectivement (ministère du Travail et de l'Administration publique, 2002).

12. Dans « l'accord d'intention » sur trois ans, les parties sont aussi convenues de maintenir inchangé le nombre de jours de congé, contrairement aux autres salariés en 2001-2002, afin d'accroître la flexibilité et d'augmenter le nombre d'heures d'enseignement d'une heure par semaine à compter d'août 2002.
13. Dans le secteur manufacturier, qui détermine les tendances, les hausses de salaires mesurées en pourcentage ont été plus fortes pour les travailleurs faiblement rémunérés du fait de la hausse égale du salaire nominal de 2.50 couronnes par heure au cours de la période de deux années et de l'augmentation horaire supplémentaire pour les travailleurs faiblement rémunérés. La dégressivité au cours du cycle 2001-2002 pourrait être moindre en raison d'un plus fort dérapage des salaires pour les travailleurs mieux rémunérés et, dans le cas du secteur public, par les hausses de salaires spécifiques qui ont favorisé davantage les salariés ayant un plus haut niveau d'instruction.
14. En juillet 2001, la diminution de moitié de la TVA sur les denrées alimentaires s'est accompagnée d'un élargissement de la base de la TVA pour les services et d'une réduction de la taxe sur l'essence. En janvier 2002, les taxes sur l'alcool et l'électricité ont été réduites. Enfin, en avril 2002, la taxe sur les vols intérieurs de passagers a été abolie.
15. C'est à la suite de l'introduction de l'objectif opérationnel d'inflation pour la politique monétaire que Statistics Norway a introduit cet indice de prix. On part de l'hypothèse que les modifications de l'impôt ont un effet intégral et immédiat sur les prix de détail bien que, dans la pratique, ce ne soit pas nécessairement le cas. Une forte concurrence peut être à l'origine d'une répercussion moins qu'intégrale des hausses d'impôt, alors que la faiblesse de la concurrence pourrait même conduire à une surcompensation (Lilleås, 2002).
16. Une règle budgétaire reliant le déficit au rendement du Fonds pétrolier avait déjà été examinée dans le rapport de 1983 du Comité sur l'épuisement des ressources pétrolières.
17. Le rôle de la coopération en matière de politique des revenus a été souligné par le gouvernement précédant dans le rapport sur les nouvelles directives économiques (ministère des Finances, 2001a) ainsi que par le gouvernement actuel dans son document budgétaire modifié de 2002 (ministère des Finances, 2001c).
18. Le déficit sera plusieurs fois supérieur bien que, comme par le passé, la rentabilité réelle des réserves pétrolières sera vraisemblablement plus faible que celle du Fonds pétrolier (Bergo, 2002).
19. Dans les années 90, toutefois, le cycle norvégien, mesuré par l'écart de production, n'était pas fortement corrélé au cycle économique dans le reste de l'OCDE.
20. Pour appliquer la règle du taux de rendement dans le document budgétaire présenté en octobre, il faut établir une estimation du montant du Fonds pétrolier à la fin de l'année. Le montant du Fonds à la fin du deuxième trimestre étant connu, il faut encore estimer le prix du pétrole, le taux de rendement et le taux de change de la couronne au deuxième semestre de l'année.
21. La loi de 1985 sur la Norges Bank et le système monétaire, laquelle établit le cadre institutionnel, est maintenue inchangée. En vertu de cette loi, l'État a un droit d'instruction. L'exercice de ce droit entraîne vraisemblablement la démission du gouverneur. Le Conseil exécutif prend les décisions de politique monétaire et ses membres (le gouverneur, le gouverneur adjoint et cinq membres ordinaires employés en dehors de la banque) sont nommés par l'État. Les membres ordinaires sont issus des milieux politiques. D'après Andreassen *et al.* (2001), ils sont tous implicitement

- désignés par des partis politiques. Cela contraste avec la Suède et le Royaume-Uni où seuls des experts sont membres du Conseil exécutif. En outre, le Parlement nomme les 15 membres du Conseil de surveillance qui doit assurer que les règles applicables aux activités de la banque sont respectées.
22. Il en va de même de l'obligation mentionnée dans le Décret royal de contribuer à une évolution stable de la production et de l'emploi. De l'avis de la Norges Bank, on ne peut arriver à augmenter l'emploi à long terme en acceptant une hausse de l'inflation (Gjedrem, 2001). Cependant, à court terme, en cas de choc de la demande, il est probable que l'inflation s'écarte de son objectif pour aller dans la même direction que le chômage et l'écart de production, et les mesures ramenant l'inflation vers l'objectif vont stabiliser ainsi la production et la demande.
 23. Cependant, la Banque centrale ne pourra totalement ignorer les facteurs temporaires influant sur la hausse des prix à la consommation, comme l'augmentation des impôts indirects et le relèvement des prix de l'électricité, qui peuvent être une source d'accélération de l'inflation par le biais des effets de retombées sur les autres prix et les salaires (Gjedrem, 2001).
 24. Pour éviter des coûts économiques réels inutiles, la banque pourrait toutefois appliquer un horizon plus long que deux années (Gjedrem, 2001). Si elle décide de le faire, elle devra expliquer son choix.
 25. Toutefois, elle n'appliquera pas toujours une approche progressive : « une modification rapide et prononcée du taux d'intérêt s'impose si, par exemple, une recrudescence des turbulences sur les marchés financiers ou une poussée sur les coûts résultant des négociations indique que la confiance dans la politique monétaire est menacée » (Gjedrem, 2001).
 26. Il ne s'agit pas d'une exigence très contraignante, ce qui contraste d'ailleurs avec les autres pays appliquant des objectifs d'inflation. Par exemple, au Royaume-Uni, le gouverneur de la Banque centrale doit envoyer une « lettre ouverte » pour expliquer les raisons d'un dérapage important par rapport à l'objectif et des mesures à prendre pour ramener l'inflation à l'objectif. Dans la pratique, toutefois, la Norges Bank expliquera vraisemblablement déjà les déviations dans son rapport d'inflation et éventuellement lors de la conférence de presse qui suit les réunions de son Conseil exécutif.
 27. Voir Norges Bank (2001c) pour la méthode d'évaluation des risques appliquée.
 28. La responsabilité de la Norges Bank dans la solidité et l'efficacité des systèmes des paiements et des marchés financiers est toutefois la principale raison de ces rapports.
 29. L'objectif paraît jouir d'une grande crédibilité chez les participants aux marchés financiers, comme l'indique, par exemple, l'écart du taux d'intérêt à dix ans par rapport à l'Allemagne.
 30. Durant la première moitié des années 90, face à l'offre excessive et à un chômage élevé, la politique budgétaire a été assouplie. La deuxième moitié de la décennie étant caractérisée par des conditions restrictives sur les marchés des produits et les marchés du travail, et une forte hausse des coûts, l'orientation budgétaire a été durcie, mais insuffisamment.
 31. Déjà, en 1999, pour réduire la trop grande place accordée au secteur manufacturier, des partenaires sociaux autres que la LO (Confédération syndicale norvégienne) et la NHO (Confédération des entreprises et industries) avaient commencé à participer aux travaux de la *Commission technique sur les accords salariaux*, chargée de préparer les négociations salariales centralisées.

32. Déjà, en octobre 2001, la banque centrale s'était orientée dans le sens d'un assouplissement.
33. Voir l'encadré « Les décisions de la Norges Bank en matière de taux d'intérêt ont-elles été anticipées ? », dans Norges Bank (2002c).
34. L'augmentation est de 6 milliards de NOK en prix constants.
35. La dette des comtés sera réduite de 13 milliards de NOK suite à la reprise par l'État des hôpitaux. En outre, 2½ milliards de NOK de dettes seront annulés pour tenir compte du fait que certains comtés ont sans doute une faible dette au titre du secteur hospitalier en raison de la place importante des actions dans les investissements et/ou de courts échéanciers de remboursement de la dette.
36. La révision à la hausse des recettes fiscales en 2002 est due essentiellement à des recettes fiscales en 2001 plus importantes que celles estimées en novembre 2001.
37. Dans le budget révisé de novembre 2001, le nouveau gouvernement a élargi quelque peu la marge de manœuvre disponible pour réduire les impôts, en augmentant les dividendes versés par les entreprises d'État par rapport à ce qui était prévu dans le projet de budget du gouvernement précédent.
38. Ces prévisions de l'OCDE sont les mêmes que celles publiées dans le n° 71 des *Perspectives économiques de l'OCDE* (OCDE, 2002a). On part de l'hypothèse que les monnaies restent à leur taux du 4 avril 2002, ce qui implique un taux de change de 7.58 couronnes par euro. Le prix du pétrole est censé rester à 25 USD le baril à compter du deuxième trimestre de 2002. La croissance du PIB dans la zone de l'OCDE devrait rebondir pour passer de 1.1 pour cent en 2001 à 1.8 pour cent en 2002 et à 3.0 en 2003. La date limite pour la prise en compte des informations dans ces prévisions était le 11 avril 2002.
39. L'appréciation ne sera pas toutefois intégralement reflétée dans les prix à l'importation à court terme (voir aussi Bache, 2002).
40. Dans les prévisions, les devises sont censées rester à leur niveau du 4 avril 2002. Toutefois, entre cette date et la fin de juin 2002, l'appréciation effective de la couronne norvégienne en terme nominal était de 4½ pour cent.
41. En Finlande, où la politique régionale est moins ambitieuse, les aides régionales représentaient en 2000, 4¼ pour cent du PIB (OCDE, 2002g). En Norvège, une commission technique devrait fournir une estimation des aides régionales vers la fin de 2002.
42. Dans le scénario à long terme, le patrimoine net du secteur public (c'est-à-dire la somme des actifs du Fonds pétrolier et de la valeur des réserves pétrolières estimées) est stable, représentant 261 pour cent du PIB continental au cours de la présente décennie, avant de reculer à 226 pour cent en 2050.
43. La procédure budgétaire couvre la période de janvier à octobre, moment auquel le Parlement est saisi du projet du budget. En janvier, les ministères dépensiers fournissent des estimations de dépenses pour l'exercice à venir, à politiques inchangées, et proposent de nouvelles initiatives. Lors de sa conférence budgétaire de trois jours qui se tient en mars, le Cabinet fixe des plafonds préliminaires de dépenses pour les ministères et approuve spécifiquement les nouvelles initiatives. Lors de la conférence budgétaire de mai, le Cabinet arrête les plafonds définitifs de dépenses. Il se prononce lors de sa conférence budgétaire d'août sur les nouvelles initiatives et les réformes fiscales.
44. Voir également Persson et Tabellini (2002).

45. En 2001, une commission composée de parlementaires et d'un représentant du ministère des Finances a évalué cette approche descendante et y a porté un jugement positif.
46. Un grand nombre de parlementaires sont d'anciens élus locaux et ils subissent à tous les stades de la procédure budgétaire des pressions de la part des représentants des collectivités locales.
47. Si une collectivité locale ne rétablit pas l'équilibre budgétaire dans les deux ans, elle est soumise à surveillance de la part de l'administration centrale. Les cas de surveillance sont fréquents. En 2001, 80 collectivités locales étaient sous surveillance. Depuis 1995, le secteur des collectivités locales a constamment accusé un déficit.
48. Depuis 2000, un processus de consultation au niveau politique s'est établi entre les principaux départements de l'administration centrale et les représentants des collectivités locales. Les quatre réunions annuelles ont pour objectif premier d'instaurer une compréhension mutuelle de la situation présente. Toutefois, les représentants de l'administration centrale ne dévoilent pas les informations confidentielles sur le budget de leur administration.
49. Les gains de la Loterie nationale norvégienne qui sont transférés à des organismes sportifs et culturels ainsi qu'aux instituts de recherche constituent le principal poste extrabudgétaire, mais leur affectation est contrôlée par la commission des affaires culturelles du Storting. En 2001, ces transferts représentaient 2.6 milliards de NOK (soit ¼ pour cent du PIB continental).
50. Certains pays (notamment l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Suisse) n'imposent aucune restriction pour le report, par les organismes publics, de crédits inutilisés au titre des dépenses de fonctionnement (OCDE, 2002b). D'autres imposent certaines restrictions, mais souvent moins rigoureuses qu'en Norvège (par exemple, 50 pour cent des crédits inutilisés peuvent être reportés aux États-Unis).
51. Pour un exemple de charte de l'utilisateur (« déclaration de service »), on pourra se reporter à celle de l'administration fiscale, consultable sur Internet à l'adresse suivante : www.skatteetaten.no/skatteetaten/serviceerklaering/service/declarations/
52. La loi sur les droits des patients comporte la garantie d'une attente qui ne peut être supérieure à trois mois pour les patients dont l'état de santé est jugé sérieux, mais pas aigu. Le nombre de patients pour lesquels cette garantie n'a pas été respectée est tombé de 25 000 en 1997 à 5 000 en 1999. La loi a été modifiée en 2001 de manière à accorder aux patients le droit d'avoir une évaluation de leur état de santé dans les trente jours et « le droit de recevoir les soins nécessaires dans les limites médicales individuelles ».
53. Les données publiées par Statistics Norway montrent, par exemple, que les agents administratifs employés à plein-temps par l'administration centrale ont un salaire inférieur de 20 pour cent environ à celui de leurs homologues du secteur privé.
54. En septembre 2001, le gouvernement et les principaux syndicats sont convenus d'un ensemble de principes que l'administration centrale devra appliquer lorsqu'un agent voit son emploi supprimé, est contraint de changer d'emploi ou est obligé de déménager du fait d'une réorganisation du secteur public.
55. A partir de janvier 2002, la responsabilité des soins hospitaliers a été transférée des comtés à l'administration centrale, entraînant un glissement de l'emploi des collectivités locales vers l'administration centrale.

56. Une étude récente réalisée par Statistics Norway indique que la moitié de la réduction du nombre de communes (grâce à la fusion des plus petites) aboutirait à une économie définitive représentant 0.2 pour cent du PIB.
57. La proportion des financements prenant la forme de subventions préaffectées a augmenté dernièrement. En 2001, ces subventions représentaient 19.9 pour cent des ressources des collectivités locales, contre 15.4 pour cent en 1999.
58. Plusieurs études empiriques montrent que l'élasticité-prix des soins hospitaliers est faible. Voir, par exemple, Manning *et al.* (1987).
59. Les médicaments sont répartis en trois catégories. Les médicaments qui ne sont pas délivrés sur ordonnance sont intégralement payés par le patient ; les médicaments sur ordonnance sont soit remboursés par le Régime national d'assurance (« ordonnances bleues »), soit payés intégralement par le patient (« ordonnances blanches »). Il y a un ticket modérateur pour les ordonnances bleues, limité à 36 pour cent du montant de l'ordonnance. La participation financière totale du patient est également plafonnée, y compris pour les soins ambulatoires, le plafond annuel étant fixé à 1 350 NOK en 2002. Au-delà du plafond, il y a remboursement intégral pour l'année au cours de laquelle le plafond a été dépassé. A partir d'octobre 2002, les personnes de plus de 67 ans et les titulaires d'une pension d'invalidité n'auront plus à acquitter le ticket modérateur pour la plupart des médicaments, ce qui se traduira par une hausse estimée des dépenses de 400 millions de NOK.
60. Au niveau national, les péages routiers représentent environ 25 pour cent du budget annuel total consacré aux routes.
61. Les collectivités locales et l'administration centrale financent le régime de préretraite directement sur leur budget. Dans le secteur privé, 20 pour cent de la pension de préretraite est versée directement par l'employeur ; l'État paie 40 pour cent de la pension entre 64 et 66 ans, mais rien pour les personnes de 62 et 63 ans. Les employeurs participant au « fonds » de préretraite financent les 40 pour cent restants (80 pour cent pour les personnes de 62 et 63 ans).
62. Ces cliniques privées sont spécialisées dans la chirurgie à cœur ouvert, la chirurgie des hanches et la petite chirurgie, les listes d'attente étant longues pour ce type de soins dans les hôpitaux publics (European Observatory of Health Care Systems, 2000).
63. Le gouvernement envisage de porter sa participation au financement des écoles privées à 90 pour cent des dépenses courantes pour les élèves de l'enseignement public.
64. Actuellement, le niveau de la participation financière des parents n'est pas plafonné par l'administration centrale. Elle va de 28 à 45 pour cent du coût effectif.
65. L'âge normal du début de la scolarité a été récemment ramené de 7 à 6 ans en Norvège, mais il reste plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Certains pays nordiques ont également abaissé l'âge minimum. En particulier, la Suède mettra en place en 2003 un enseignement préscolaire pour les enfants de 4 et 5 ans.
66. L'administration centrale a déjà relevé en juillet 2001 la subvention calculée selon l'activité dont bénéficient les crèches et jardins d'enfants. La participation financière des parents a ainsi baissé de 1.9 pour cent entre août 2001 et janvier 2002.
67. Lorsque l'enfant n'est pas à la crèche ou au jardin d'enfants à temps plein, les parents ne reçoivent qu'une partie de l'allocation.
68. Le taux d'emploi des femmes en Norvège est le plus élevé dans la zone de l'OCDE, mais si l'on tient compte des heures travaillées, il est inférieur à celui du Portugal et de la Finlande. La proportion d'emplois à temps partiel chez les femmes (42.5 pour cent de l'emploi féminin total) est également très forte du point de vue international.

69. Hellevik et Koren (2000) montrent que les catégories les plus susceptibles d'opter pour l'allocation en vue d'élever leurs enfants au foyer sont les mères célibataires, les mères qui ont plusieurs jeunes enfants, les mères à faible niveau d'instruction et/ou à faible revenu ainsi que les familles à salaire unique.
70. La Norvège, comme les autres pays de l'AELE qui font partie de l'EEE, est soumise aux mêmes procédures de surveillance et d'exécution que celles qui s'appliquent aux marchés publics dans les pays de l'UE. La Norvège a toutefois obtenu une dérogation de l'Autorité de surveillance de l'AELE pour les organismes du secteur du pétrole et du gaz.
71. Selon la précédente loi sur les marchés publics, seuls les fournisseurs concernés par la passation des marchés pouvaient exercer un recours. Or, l'expérience a montré que rares étaient les fournisseurs qui étaient prêts à agir contre des clients potentiels. En outre, un site Internet permet de consulter une base de données nationale complète sur les marchés publics d'une valeur supérieure au seuil fixé (<http://norsk.lysingsblad.no>).
72. Hagen *et al.* (1999) montrent que les appels d'offres sont plus nombreux dans les communes qui connaissent une faible progression de leurs recettes.
73. Un organisme public est exonéré de TVA lorsqu'il réalise moins de 20 pour cent de son chiffre d'affaires avec le secteur privé.
74. Au début de 2002, 250 000 patients attendaient une hospitalisation et la durée moyenne d'attente était de 80 jours environ. L'administration centrale a prévu des crédits d'un milliard de NOK pour les hospitalisations à l'étranger.
75. Les études empiriques consacrées aux effets qualitatifs et aux économies qui résultent d'une externalisation de la production interne et de la passation des marchés sur appel d'offres couvrent un large éventail de pays, mais ne concernent généralement qu'une gamme limitée de services (en particulier les services de ramassage des ordures et de nettoyage urbain). Les économies estimées varient très sensiblement d'une étude à l'autre, la majorité des estimations faisant apparaître des économies souvent de l'ordre de 10 à 30 pour cent.
76. En effet, on constate que dans certains pays, l'abondance de ressources naturelles est plus nocive que bénéfique. L'incidence négative des dotations en ressources sur la croissance a été remise au goût du jour par Jeffrey Sachs et Andrew Warner. Voir Lederman et Maloney (2002) pour une étude récente.
77. Voir également Gjedrem (2002b).
78. Ces chiffres sont tirés des statistiques de l'OCDE sur la durée moyenne du travail par salarié. En raison des différences de méthodes de calcul, les statistiques transfrontalières ne sont pas strictement comparables. D'après Statistics Norway (2002b), pour les personnes âgées entre 16 et 74 ans, la durée moyenne du travail par jour est de 3 heures et 47 minutes, soit environ deux fois seulement le temps passé devant la télévision. L'enquête se penche également sur les différences de temps de travail entre les hommes et les femmes et d'un groupe d'âge à l'autre. Dans les grandes lignes, ces résultats montrent que le temps de travail moyen est resté relativement constant à ce jour dans la mesure où les baisses, surtout chez les jeunes et les cohortes d'hommes plus âgés, ont été compensées par l'augmentation de la participation des femmes.
79. Pour une description du Système national d'assurance, voir ministère des Affaires sociales (2002). En Suède, la durée des congés maladie indemnisés par l'employeur a été réduite de 28 à 16 jours et le taux de remplacement relevé à 80 pour cent en 1998. Des analyses ultérieures ont montré que ces modifications ont sensiblement accru la propension à se mettre en congé maladie (OCDE, 2002h).

80. Les plans AFP du secteur privé sont financés par les partenaires sociaux avec une subvention importante de l'État, le régime ayant le plus d'effectifs étant celui du syndicat LO et de la Confédération NHO. Les salariés de l'administration centrale et des collectivités locales relèvent de dispositifs AFP distincts. Les prestations de chômage contribuent également en principe à favoriser la retraite anticipée. Les personnes âgées de plus de 64 ans sont assurées de leurs prestations jusqu'à l'âge de la retraite, à 67 ans. Toutefois, le nombre de particuliers bénéficiant de prestations de chômage dans ce groupe d'âge est très faible (voir tableau 16, OCDE, 2001d). On trouvera dans Tysse (2001) une analyse récente de l'influence des prestations AFP et des pensions d'invalidité sur la retraite anticipée.
81. Comme évoquées dans OCDE (2001d), les contributions des retraités au Système national d'assurance sont plus faibles que celles des autres contribuables et bénéficient également d'une déduction supplémentaire au niveau de l'assiette générale d'imposition sur le revenu, laquelle est doublée pour les retraités handicapés (y compris ceux qui percevaient des prestations d'invalidité auparavant). En outre, il y a une règle (*Skattebegrensningsregelen*) spéciale de limitation de l'impôt pour les ménages à faible revenu. Selon le ministère des Finances, le régime fiscal des retraités se décompose ainsi : environ 10 pour cent d'entre eux ne paient aucun impôt, 40 pour cent paient des impôts en vertu de la règle de limitation, et les autres paient des impôts dans les conditions favorables applicables à l'ensemble des retraités.
82. Il y a toutefois des problèmes de comparabilité. Les pensions d'invalidité norvégiennes sont en général le seul transfert que perçoivent les personnes handicapées, alors que dans d'autres pays, il existe d'autres systèmes de transfert qui sont également souvent d'importantes sources de revenus.
83. OCDE (2002c) fait état de taux de refus d'environ 50 pour cent dans les dispositifs de pensions d'invalidité en Autriche, au Canada, au Portugal et pour les pensions d'invalidité de caractère contributif aux États-Unis.
84. Les permis de travail sont exigés pour les citoyens n'appartenant pas à l'EEE.
85. En général, les demandeurs de permis de travail sont évalués en fonction de l'existence de compétences similaires (en Norvège en principe ou au sein de l'Espace économique européen) et de leur disponibilité pour occuper un emploi.
86. Les travailleurs saisonniers peuvent désormais demander des permis une fois entrés dans le pays et les restrictions portant sur le nombre de permis de travail saisonnier ont été levées.
87. La Commission sur l'immigration doit établir son rapport fin 2003. Elle s'occupera également de la réforme du droit d'asile.
88. Les réglementations concernant l'embauche de travailleurs dans une agence de travail temporaire figurent à l'article 58A de la loi sur les conditions de travail, et stipulent que l'on peut utiliser une agence de travail temporaire dans les cas suivants : i) lorsque le type de travail le justifie et que ce type de travail diffère de ceux proposés à l'ordinaire dans l'entreprise, notamment les travaux saisonniers ; ii) pour les contrats de stage ou de remplacement temporaire ; iii) lorsqu'une personne relève d'un dispositif du marché du travail sous la direction de, ou en coordination avec, le Service public de l'emploi ; iv) lorsqu'un accord est passé avec le directeur général ou lorsqu'il est jugé nécessaire du fait d'un accord avec un État étranger ou une organisation internationale ; et v) pour les athlètes, les entraîneurs, les juges et autres responsables d'organisations sportives.

89. La *Commission Colbjørnsen*, dans son rapport de 1999, recommandait d'assouplir les règles sur le temps de travail et les contrats de travail. Il faut souligner qu'en Norvège, les accords entre les partenaires sociaux sont souvent plus pertinents que la loi pour ce qui concerne l'évaluation des conditions du travail et les rémunérations. Les négociations salariales de 2002 dans le secteur de la construction par exemple ont abouti à des augmentations du salaire minimum et à l'obligation d'ouvrir des négociations locales lorsqu'une entreprise souhaite utiliser des salariés ou des sous-traitants.
90. Pour une étude récente du lien entre le capital humain et la croissance, voir Ahn et Hemmings (2000). On trouvera dans Bassanini et Scarpetta (2001) une enquête récente sur ce lien dans les pays de l'OCDE.
91. Voir OCDE (2001j), tableau C1.1. Seul un petit nombre de pays ont une durée escomptée des études plus longue qu'en Norvège, notamment la Finlande (18.3 années) et la Suède (20.3 années).
92. Parmi les efforts visant à attirer l'attention sur les carrières professionnelles, on peut citer notamment le développement de guides sur l'Internet à l'intention des écoles, pour les aider à mieux intégrer les orientations professionnelles dans leur enseignement ; l'amélioration de la flexibilité et des incitations grâce à de nouvelles possibilités de transfert entre la formation professionnelle et l'enseignement général ; l'entrepreneuriat a été déclaré prioritaire, et les employeurs bénéficient d'incitations financières pour créer des postes d'apprentis ; les aides à la formation interne ont été augmentées ; pour accroître la réactivité du système aux conditions locales du marché du travail, des centres de ressources ont été créés pour assurer une formation aux institutions publiques et privées dans des conditions commerciales ; les partenariats entre l'enseignement, les entreprises et l'industrie ont été encouragés ; une nouvelle loi sur l'enseignement professionnel de niveau intermédiaire devrait être proposée en 2002.
93. La Norvège se situe également à un niveau moyen selon la Deuxième étude internationale des connaissances scientifiques, qui comporte des tests de chimie, biologie et physique. Les dépenses consacrées à l'enseignement sont affectées par la volonté de la Norvège d'intégrer ceux qui ont des besoins spécifiques dans la société. Presque tous les enfants handicapés par exemple fréquentent des écoles ordinaires, des ressources supplémentaires étant à leur disposition pour répondre à leurs besoins. Toutefois, ce n'est pas le seul facteur à l'origine des coûts d'enseignement élevés en Norvège. L'engagement pris par les autorités par exemple de maintenir des écoles primaires très localisées se traduit par de très petits effectifs dans les classes.
94. Les étudiants norvégiens ont eu une moyenne de 500 points dans ces trois sujets, soit environ 40 points de moins que les pays arrivant en tête. Sur l'échelle du PISA, la différence entre les cinq niveaux distincts de compétence est de 75 points. De ce fait, les pays arrivant en tête ont en moyenne des résultats supérieurs d'environ un demi niveau d'instruction à ceux de la Norvège.
95. Seule une proportion relativement faible d'étudiants norvégiens considèrent que l'étude des mathématiques revêt de l'importance pour leur future carrière. En termes de stratégies d'acquisition des connaissances, les étudiants norvégiens ont eu de mauvais résultats à un test d'évaluation de leur « degré de contrôle du processus d'apprentissage », lequel mesure l'utilisation de stratégies pour cibler et renforcer leur effort d'acquisition de connaissances. Cet indicateur de stratégie d'apprentissage, plus que d'autres, s'est révélé corrélé avec les résultats de l'étude PISA.

96. A partir d'août 2002, les élèves de 2^e, 3^e et 4^e année d'enseignement primaire auront un cours supplémentaire par semaine destiné à améliorer leurs compétences en norvégien. L'enseignement sur l'Internet en anglais et en mathématiques sera développé. L'utilisation des TIC comme instrument pédagogique par les enseignants sera également élargie. Le mandat général de la Commission de la qualité est de proposer des améliorations sur le plan de l'enseignement obligatoire. L'une des questions à l'étude est la réduction de la durée totale de l'enseignement obligatoire, de 13 à 12 ans.
97. La Réforme des compétences, commencée en 1996, est un effort tripartite pour améliorer la formation des adultes. Voir OCDE (2002e) pour plus de détails.
98. Différents systèmes de financement de la formation post-secondaire des adultes ont été envisagés par la Commission Johnsen : un fonds central géré au niveau de l'entreprise, ou d'autres solutions comme les régimes d'épargne individuelle bénéficiant d'incitations fiscales.
99. Le problème des pensions professionnelles a été soulevé lors des négociations salariales par la confédération norvégienne des syndicats (LO). La politique de LO en matière de pensions a été soulignée récemment dans un rapport d'une commission interne qui préconisait d'utiliser le Fonds pétrolier pour soutenir le dispositif NIS par répartition, élargir la couverture des systèmes de pension professionnels et maintenir l'AFP.
100. La relation entre la concurrence et la croissance devient compliquée dans le processus d'innovation. L'innovation dans les entreprises par exemple peut être stimulée par une anticipation d'accroissement du pouvoir de marché résultant de l'innovation. Ces mécanismes peuvent être l'une des raisons du soutien de la R-D par le biais d'un système de brevets.
101. Par exemple, au classement mondial de la compétitivité de l'International Institute for Management Development, la Norvège se situe à un rang inférieur à celui de la plupart des pays développés (IMD, 2002).
102. En vertu des réglementations précédentes, les entreprises pouvaient fusionner avant l'enquête, ce qui affaiblissait les pouvoirs de l'Autorité norvégienne de la concurrence.
103. En vertu de la loi actuelle sur la concurrence, l'Autorité de la concurrence ne peut « qu'appeler l'attention sur les effets restrictifs de mesures publiques sur la concurrence » (article 2.2d de la loi).
104. Voir Guellec et van Pottelsberghe (2001) pour une discussion plus approfondie et de récentes données concrètes visant à démontrer le lien entre la R-D et la croissance de la productivité.
105. Le système d'allégement fiscal, qui remplace le système de subventions en janvier 2002, est limité aux entreprises dont les ventes sont inférieures à 80 millions de NOK, l'actif inférieur à 40 millions de NOK et les effectifs inférieurs à 100.
106. En outre, l'évaluation souligne que le Conseil de la recherche devrait accentuer ses activités de conseil, disposer davantage de pouvoir exécutif, passer des accords internationaux bilatéraux plus importants et simplifier ses procédures administratives (Technopolis, 2001). Il est intéressant que les travaux en cours à l'OCDE sur la gouvernance du système scientifique tendent à démontrer que les rôles joués par le financement institutionnel (subventions globales) et les fonds attribués par le Conseil de la recherche sont, sur un plan comparatif international, des exemples de bonnes pratiques.

107. Les parts de l'État dans SAS sont de 14.3 pour cent pour le Danemark et la Norvège et de 21.4 pour cent pour la Suède. La structure de l'actionnariat a été simplifiée en 2001 (SAS, 2002).
108. La part de l'État dans le secteur pétrolier a été réduite par la cession de 21.5 pour cent des actifs du Fonds des intérêts financiers de l'État (SDFI), une décision entraînant également le transfert des activités de gestion de SDFI à une nouvelle entreprise d'État, Petero. Toutefois, l'influence de l'État dans le secteur pétrolier du fait de cette cession ne devrait pas être fortement diminuée, une part de 15 pour cent du portefeuille de SDFI ayant été cédée précédemment à Statoil. En outre, Norsk Hydro, dans lequel l'État a une participation de 44 pour cent à l'heure actuelle, a repris environ un tiers des 6.5 pour cent restants de SDFI.
109. La transférabilité des numéros dans la téléphonie mobile fin 2001 a probablement également stimulé la concurrence.
110. Voir le rapport de l'Autorité des Postes et des Télécommunications norvégiennes pour 2001 (NPT, 2002). L'Autorité a décidé que les retards pris par deux titulaires de licences (Telenor et Netcom) étaient dus à des raisons techniques ne relevant pas de leur compétence, alors que pour un troisième opérateur (Tele2) elle a décidé de recommander de sanctionner l'entreprise pour retard du déploiement du réseau.
111. En août 2001, l'Autorité de la concurrence a envoyé une notification préliminaire d'opposition à l'acquisition par SAS de 69 pour cent du capital de Braathens ASA au motif que la concurrence déjà limitée serait encore amoindrie. Toutefois, suite à une évaluation de la situation financière de Braathens, et tenant compte de l'évolution des conditions sur le marché résultant des attaques terroristes du 11 septembre, l'Autorité de la concurrence a conclu que la fusion pouvait être autorisée du fait de trois critères : insolvabilité, absence d'autres acheteurs, et, *ex post*, aucune différence de position concurrentielle, que la fusion ait lieu ou non.
112. Un discours prononcé par le directeur général de l'Autorité de la concurrence en mars 2002 fait état de plusieurs initiatives à l'étude pour améliorer la concurrence dans les transports aériens, notamment les mesures contre la fixation de prix abusifs et la coordination des prix, un accroissement de la concurrence entre les aéroports, l'affectation des créneaux en fonction du marché, la promotion de sociétés de services au sol indépendantes, le caractère non discriminatoire des systèmes de réservation et des restrictions imposées aux agences de voyage, un contrôle plus strict des fusions, et la suppression des aides de l'État aux compagnies aériennes (Eggum Johansen, 2002).
113. Aftenposten par exemple a indiqué le 19 mars 2002 que la compagnie aérienne à bas coût Sterling envisageait d'entrer sur le marché des vols nationaux.
114. Le niveau élevé des prix alimentaires en Norvège a entraîné d'importants achats à la frontière, lesquels devraient se poursuivre en dépit des mesures récentes. D'après les rapports préliminaires, la réduction de la TVA en 2001 sur les produits alimentaires de 24 à 12 pour cent n'a pas eu un impact significatif.
115. La Norvège accorde une priorité spéciale à ses travaux sur les questions relatives à l'EEE pour que les exportateurs de saumon norvégien aient un accès stable, durable et prévisible au marché de l'UE et pour trouver une solution satisfaisante aux problèmes du commerce du poisson et des produits de la pêche qui se poseront lorsque les accords de libre-échange existant avec les pays candidats à l'UE cesseront de s'appliquer en raison de l'élargissement de l'UE (ministère des Affaires étrangères, 2002). Par ailleurs, l'inclusion d'un critère de propriété locale dans les règles régissant l'octroi de licences d'aquaculture a fait l'objet d'une opposition de la part de l'Autorité de surveillance de l'AELE au motif que ce critère est un frein à l'investissement étranger.

116. La part du gouvernement dans DnB est gérée par *Statens Bankinvesteringfond* (le Fonds d'investissement bancaire du gouvernement norvégien).
117. Ce mécanisme, connu sous le nom de la règle de 10 pour cent, découle de réglementations stipulant que les participations au capital d'institutions financières norvégiennes peuvent être soit inférieures à 10 pour cent, soit supérieures à 90 pour cent. Donc, une OPA, pour réussir, doit porter sur au moins 90 pour cent. Au moment de l'offre faite par Sampo, DnB, à capitaux publics, a acquis une part de 9.9 pour cent dans Storebrand, ce qui, conjugué à une petite participation résiduelle, a effectivement bloqué la fusion. Il est intéressant de noter que le Fonds national de l'assurance, qui détenait près de 10 pour cent des actions Storebrand, a accepté l'offre de Sampo en dépit de fortes pressions politiques. La raison de cette règle de 90 pour cent réside dans le fait que la loi sur les sociétés par actions publiques/privées exige une participation supérieure à 90 pour cent pour évincer de force les actionnaires minoritaires.
118. Le Comité de direction de Storebrand a accepté la proposition initiale de 1.33 actions de DnB pour une action de Storebrand.
119. La Commission Selvig propose d'introduire une obligation de notification et d'autorisation pour les acquisitions de 10 pour cent ou plus, et pour les acquisitions qui entraînent un contrôle de plus de 20, 33 ou 50 pour cent des actions. Afin de réduire les risques de tactiques de blocage, la commission propose d'instaurer une obligation de faire une offre d'achat si l'acquéreur a l'intention d'acquérir un total de participations de plus de 25 pour cent des actions dans la société. La commission propose que l'autorisation soit accordée sur la base de divers principes juridiques, notamment : *i*) l'incidence des participations croisées sur la concurrence ; *ii*) la possibilité d'influence excessive d'autres secteurs sur le secteur financier du fait de cette participation ; *iii*) la possibilité que cette acquisition entraîne une évolution non désirable dans le secteur financier d'une région spécifique ; et *iv*) la possibilité que l'acquisition ait une incidence préjudiciable sur le système de crédit et d'actionnariat en général.
120. Le ministère des Finances a proposé l'adoption de réglementations permettant aux banques de se convertir en sociétés par actions en mars 2002. L'Union Bank Norway (UBN) et Gjensidige NOR Spareforsikring proposent d'utiliser ces réglementations pour se constituer en sociétés anonymes et regrouper leur capital sous la propriété conjointe de Gjensidige ASA. En juin 2002, la Commission de surveillance des secteurs bancaire, des assurances et des valeurs mobilières a recommandé au ministère des Finances d'autoriser la UBN à se convertir.
121. Il y a eu une forte progression des infractions relatives aux obligations de notification d'informations financières à la *Kredittilsynet* en 2001, les deux tiers s'apparentant à des délits d'initiés. Cette évolution résulte probablement d'efforts de surveillance accrus.
122. Presque toute la part investie en actions du Fonds national des assurances se compose d'actions norvégiennes. Par exemple le *Folketrygdfondet* est le deuxième actionnaire du groupe d'ingénierie Kvaerner, qui connaît des difficultés.
123. Un débat essentiellement non résolu dans les articles et publications sur la croissance a trait à la nature de la relation entre la croissance et la « taille » de l'administration. D'après certains, les effets négatifs l'emportent, comme les effets d'éviction, alors que d'autres estiment que les données ne permettent pas de conclure de façon définitive. Le débat relatif au rôle de la taille de l'administration sur la croissance est analysé dans les articles de Følster et Henrekson (1998) pour lesquels la relation entre l'importance de la fiscalité et la croissance est forte, alors que dans les publications de Agell *et al.* (1997, 1998), les auteurs estiment qu'il n'est pas possible d'établir clairement cette relation. D'autres recherches ont porté sur les différentes manières

dont chaque catégorie d'impôt (ou de recette) affecte la croissance. Les données d'observation présentées par Kneller *et al.* (1998) par exemple semblent indiquer que des impôts plus neutres sont plus favorables à la croissance que des impôts ayant des effets de distorsion importants.

124. Voir le chapitre spécial sur la fiscalité dans OCDE (2000a) pour plus de détails.
125. La suppression de la taxe sur l'investissement de 7 pour cent entrera en vigueur en octobre 2002. Cet impôt prévoit des exemptions pour certains secteurs, ce qui compromet la neutralité des décisions d'investissement.
126. D'après les estimations de l'OCDE (2002i), pour une personne célibataire dont le revenu est égal à celui de l'ouvrier moyen, le taux marginal de l'impôt sur le revenu, majoré des cotisations patronales de sécurité sociale, est d'environ 36 pour cent, et ce pourcentage atteint près de 50 pour cent si la personne concernée gagne plus que l'ouvrier moyen, et 55.3 pour cent si la personne concernée gagne 2.6 fois le salaire de l'ouvrier moyen. Cela contraste nettement avec le taux uniforme de 28 pour cent applicable aux bénéfices des sociétés.
127. La réglementation fiscale permet l'amortissement des équipements de production et des gazoducs à des fins fiscales sur une période de trois ans, lorsque le gaz est utilisé pour la production du GLN dans des unités de production à grande échelle. La période d'amortissement habituelle, aux termes de la loi sur la fiscalité pétrolière, est de 6 ans.

Glossaire

ABP	<i>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds</i> (fonds de pension pour le gouvernement et l'éducation nationale aux Pays-Bas)
AELE	Association européenne de libre-échange
AFP	<i>Avtalefestet pensjonsordning</i> (programme de retraite anticipée)
BCE	Banque centrale européenne
CALPERS	Système de retraite pour les salariés du secteur public en Californie
EEE	Espace économique européen
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
EUR	Euro
FUNN	Système de subventions aux entreprises pour la R-D
GLN	Gaz liquide naturel
HSH	Syndicat des employeurs dans le secteur des services
IMD	Institut international pour le développement de la gestion
LO	Confédération syndicale norvégienne
NAIRU	Taux de chômage non accélérateur de l'inflation
NCA	Autorité norvégienne de la concurrence
NHO	Confédération des entreprises et industries
NIS	Système national d'assurance
NOREX	L'alliance stratégique entre les Bourses nordiques, comprenant actuellement la Bourse de Copenhague, la Bourse d'Islande, la Bourse d'Oslo et la Bourse de Stockholm
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
R-D	Recherche et développement
SAS	Scandinavian Airlines System
SDFI	Fonds des intérêts financiers directs de l'État (participation directe de l'État dans les champs pétroliers et gaziers)
SPE	Service public de l'emploi
TI	Technologie de l'information
TIC	Technologie de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UBN	Union Bank Norway
UE	Union européenne
USD	Dollar des États-Unis

Bibliographie

- Adema, W. (2000),
« Un éclairage nouveau sur les dépenses sociales effectives des pays : Une mise au point », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000/1, Paris.
- Adema, W. (2001),
« Net social expenditure, second edition », *Labour Market and Social Policy – Occasional Papers*, n° 52, OCDE, Paris, [www.oalis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-D\(2001\)5](http://www.oalis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-D(2001)5)
- Agell, J., T. Lindh et H. Ohlsson (1997),
« Growth and the public sector: A critical review essay », *European Journal of Political Economy*, 13.
- Agell, J., T. Lindh et H. Ohlsson (1998),
« Growth and the public sector: A reply », mimeo.
- Ahn, S. et P. Hemmings (2000),
« Policy influences on economic growth in OECD Countries: An evaluation of the evidence », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 246, www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002009.pdf
- Andreassen, H.M., P. De Grauwe, H. Solheim et Ø. Thøgersen (2001),
« Norges Bank Watch 2001. A review of inflation targeting, the Norwegian monetary regime and its institutional arrangements and Norges Bank's actual monetary policy and communication », *Centre for Monetary Economics working paper*, n° 5/01, www.bi.no/cme/Norges_Bank_Watch_2001
- Auerbach, A.J., J. Gokhale, L.J. Kotlikoff et E. Steigum Jr. (1993),
« Generational accounting in Norway: Is Norway overconsuming its petroleum wealth? », Report 75/93, SNF (Institute for Research in Economics and Business Administration).
- Auerbach, A.J., L.J. Kotlikoff et W. Leibfritz (1999),
Generational accounting around the World, The University of Chicago Press.
- Bache, I.W. (2002),
« Empirical modelling of Norwegian import prices », *Research Department Working Papers*, n° 2002/1, Norges Bank, www.norges-bank.no/publikasjoner/arbeidsnotater/pdf/arb-2002-01.pdf
- Backer-Røed, N. et L. Mannsåker (2000),
« Mesures d'activation et de qualification à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale d'Oslo », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Conférences de l'OCDE, Conférence de Prague, juillet 2000.

- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001),
« Does human capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean-group estimates », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 282, www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002523.pdf
- Bergo, J. (2002),
« Oil – natural resource and financial asset », speech at the Norwegian Petroleum Society, Oslo, 25 avril, www.norges-bank.no/english/speeches/2002-04-25/speech-2002-04-25.html
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002),
« Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 333, [http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)19](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)19)
- Boug, P. et B.E. Naug (2001),
« Beaten by the Swedes? A comparison of productivity growth in Norwegian and Swedish manufacturing », *Economic Survey*, n° 2/2001, Statistics Norway, www.ssb.no/english/subjects/08/05/10/es/200102/boug.pdf
- Commission européenne (1999),
« Generational accounting in Europa », *European Economy Reports and Studies*, n° 6, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/reportsandstudies0699_en.htm
- Commission européenne (2002),
« Price and Cost Competitiveness, first quarter of 2002 », http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/priceandcostcompetitiveness_en.htm
- Eggum Johansen, K. (2002),
« Consumers and industry better served by increased competition in air transport services sector », discours du directeur général de l'Autorité norvégienne de la concurrence devant la Fédération des utilisateurs des transports norvégiens. Conférence politique sur l'aviation, Gardemoen, mars, www.konkurransetilsynet.no/kunder/konkurransetilsynet/index.nsf/d0b85697890d0e6ac12565970076aa2/67f53c89fe3427e2c1256b0d004ac7b68?OpenDocument
- European Observatory of Health Care Systems (2000), 7
« Healthcare systems in transition: Norway », <http://odin.dep.no/archive/shdvedlegg/01/01/0HITf031.pdf>
- Fölster, S. et M. Henrekson (1998),
« Growth and the public sector: A critique of the critics », *European Journal of Political Economy*.
- Gjedrem, S. (2001),
« Inflation target – how interest rates are set », *Aftenposten*, 29 mai, www.norges-bank.no/english/publications/articles/art-2001-05-29-en.html
- Gjedrem, S. (2002a),
« The inflation target and the floating krone: The interplay between fiscal policy, the interest rate and competitiveness », Déclaration au Conseil exécutif de la Fédération des industries manufacturières norvégiennes, 20 mars, www.norges-bank.no/english/speeches/2002-03-20/speech-2002-03-20.html
- Gjedrem, S. (2002b),
« Economic perspectives », Déclaration annuelle à la réunion du Conseil de surveillance de la Norges Bank, 14 février, www.norges-bank.no/english/speeches/annual-2002/annual-2002.pdf

- Gjersem, C. (2002a),
« Generational accounting in the Nordic countries », *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 28 (1), à paraître.
- Gjersem, C. (2002b),
« A presentation of generational accounting in Norway », *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 28 (1), à paraître.
- Guellec, D. et B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001),
« Recherche-développement et croissance de la productivité : analyse des données d'un panel de 16 pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33.
- Hagen, T.P., J. Rattsø et R.J. Sørensen (1999),
« Monopoly and competition in government service production: Economic and political determinants of reform », www.svl.ntnu.no/iso/jorn.Rattsø/Papers/solstrand.pdf
- Hellevik, T. et C. Koren (2000),
« Parents between work and care: effects of the new cash benefit scheme », Skriftserie 7/00, NOVA (Norwegian Social Research).
- IMD (2002),
The world competitiveness scoreboard 2002, www01.imd.ch/documents/wcy/content/ranking.pdf
- Jacobzone, S. (1999),
« Ageing and care for frail elderly persons: an overview of international perspectives », OECD *Labour market and social policy*, Occasional paper, n° 38, [www.oilis.oecd.org/OLIS/1999DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD\(99\)1](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1999DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD(99)1)
- Johnsen, R.N. (2001),
« Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar » (Étude sur les paiements aux crèches par les parents), *Notater*, Statistics Norway, août, www.ssb.no/emner/04/02/10/notat_200162/notat_200162.pdf
- Kjerstad, E. (2001),
« Prospective funding of general hospitals in Norway – Incentives for higher production? », SNF Report 58 – Essays on public policy and private incentives.
- Kneller, R., M. Bleaney et N. Gemmill (1998),
« Growth, public policy and the government budget constraint: evidence from OECD countries », University of Nottingham, School of Economics, Discussion Paper, n° 98/4.
- Knudsen, C. (2001),
« Hvem lot seg påvirke?: kontantstøtten og mødres yrkesaktivitet » (Qui a changé ses habitudes ? L'allocation en espèces pour la garde d'enfants et l'activité professionnelle des mères), *Rapport*, NOVA (Norwegian Social Research), www.nova.no/publis/rapport/2001/11sam.htm.
- Lederman, D. et W. Maloney (2002),
« Open questions about the link between natural resources and economic growth: Sachs and Warner revisited », *Central Bank of Chile Working Papers*, n° 141, février, www.bcentral.cl/Estudios/DTBC/141/dtbc141.pdf
- Leibfritz, W., D. Roseveare, D. Fore et E. Wurzel (1995),
« Ageing populations, pension systems and government budgets: how do they affect savings? », OECD *Economics Department Working Papers*, n° 156, OCDE, Paris, www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001141.pdf
- Lilleås, P.E. (2002),
« CPI adjusted for tax changes and excluding energy products », *Economic Survey*, n° 1/2000, Statistics Norway, www.ssb.no/english/subjects/08/05/10/es/200201/lilleas.pdf

- Lundsgaard, J. (2002),
« Competition and efficiency in publicly funded services », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 331, [http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)17](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)17)
- Manning, W.G., J.P. Newhouse, N. Duan, E.B. Keeler, A. Leibowitz, et M.S. Marquis (1987),
« Health Insurance and the Demand for Medical Care », *The American Economic Review*, vol. 77, n° 3, juin.
- Ministère des Affaires étrangères (2002),
The Norwegian Government's European Policy Platform; Challenges, Goals and Measures, <http://odin.dep.no/ud/engelsk/publ/handlingsplaner/032141-130005/index-dok000-b-f-a.html>
- Ministère des Affaires sociales (2002),
The Norwegian Social Insurance Scheme 2002, <http://odin.dep.no/sos/engelsk/publ/handbooks/044051-120003/index-dok000-b-f-a.html>
- Ministère des Finances (2001a),
« Guidelines for economic policy », *Report to the Storting*, Résumé en anglais, n° 29 (2000-2001), Oslo, <http://odin.dep.no/archive/finbilder/01/04/rep063.pdf>
- Ministère des Finances (2001b),
« The Long-Term Programme 2002-2005 », *Report to the Storting*, Résumé en anglais, n° 30 (2000-2001), Oslo, http://odin.dep.no/fin/engelsk/publ/white_papers/006071-040002/index-dok000-b-n-a.html
- Ministère des Finances (2001c),
« Samarbeidsregjeringens budsjettforslag » (Budget national de 2002 modifié par le gouvernement de coopération), St.prp. nr. 1 (2001-2002) Tillegg nr. 4, www.statsbudsjettet.dep.no/pdf/stprp1_tillegg4.pdf
- Ministère des Finances (2002),
« Revidert nasjonalbudsjett 2002 » (Budget national révisé 2002), *Stortingsmelding*, n° 2, www.statsbudsjettet.dep.no/pdf/2.pdf
- Ministère de la Pêche (2001),
Aquaculture policy statement, <http://odin.dep.no/fid/engelsk/p10001872/p10001873/008031-990016/index-dok000-b-f-a.html>
- Ministère du Travail et de l'Administration publique (2002),
« Lønnsutviklingen i 2001 for toppledere i privat næringsvirksomhet » (Les salaires en 2001 pour les cadres supérieurs du secteur privé), mise à jour de NOU 2002:5, <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/rapporter/002071-220002/index-dok000-b-f-a.html>
- Moum, K. et I.S. Wold (2001),
« Can Norway afford the National Insurance Scheme? The challenge to Norway's social security policy in a European context », *Economic Survey*, n° 3/2001, Statistics Norway, pp. 21-34, www.ssb.no/english/subjects/08/05/10/es/200103/moum.pdf
- Nordic Competition Authorities (2002),
Competitive Airlines, Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market, juin, www.konkurransetilsynet.no/kunder/konkurransetilsynet/index.nsf/d0b85697890d0e6ac12565970076aaf2/87999d131698ce16c1256bdc002df7a9?OpenDocument
- Norges Bank (2001a),
Financial Stability Report, n° 2/2001, novembre, www.norges-bank.no/front/rapport/en/fs/2001-02/fs-2001-02-en.pdf
- Norges Bank (2001b),
« Guidelines for monetary policy », lettre soumise au ministère des Finances le 27 mars, www.norges-bank.no/english/publications/submissions/submission-2001-03-27.html

- Norges Bank (2001c),
Inflation Report, n° 2/2001, juin, www.norges-bank.no/front/rapport/en/ir/2001-02/ir-2001-02-en.pdf
- Norges Bank (2002a),
The Government Petroleum Fund: Annual Report 2001, www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/reports/2001/engelsk.pdf
- Norges Bank (2002b),
Financial Stability Report, n° 1/2002, mai, www.norges-bank.no/front/rapport/en/fs/2002-01/fs-2002-01-en.pdf
- Norges Bank (2002c),
Inflation Report, n° 1/2002, février, www.norges-bank.no/front/rapport/en/ir/2002-01/ir-2002-01-en.pdf
- NOU (2000),
En strategi for sysselsetting og verdiskapning (Une stratégie pour l'emploi et la valeur ajoutée), rapport de la Commission Holden, Norway's Official Reports, NOU 2000:21, <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/utredninger/NOU/006001-020007/index-dok000-b-n-a.html>
- NPT (2002),
Annual Report 2001, Norwegian Post and Telecommunications Authority, www.npt.no/no/publikasjoner/aarsrapporter/arsrapport2001/index_eng.htm
- OCDE (1997a),
La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration, www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004166.pdf
- OCDE (1997b),
Études économiques de l'OCDE : Norvège, Paris.
- OCDE (1999),
Études économiques de l'OCDE : Norvège, Paris.
- OCDE (2000a),
Études économiques de l'OCDE : Norvège, Paris.
- OCDE (2000b),
La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'enquête internationale sur la littératie des adultes, Paris, www.oecd.org/FR/documents/0,,FR-documents-4-nodirectorate-no-15-no-4-no-no-2,00.html
- OCDE (2001a),
« Implications budgétaires du vieillissement : prévisions des dépenses liées à l'âge », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029208.pdf.
- OCDE (2001b),
« Secteur public – Un employeur de choix ? », www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-308-9-no-28-29888-308--no,,00.html
- OCDE (2001c),
Connaissances et compétences : Des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000, Paris, www.oecd.org/FR/documents/0,,FR-documents-4-nodirectorate-no-15-no-4--no,,00.html
- OCDE (2001d),
Études économiques de l'OCDE : Norvège, Paris.
- OCDE (2001e),
Petite enfance, grands défis. Éducation et structures d'accueil, Paris.
- OCDE (2001f),
« L'investissement en capital humain via l'enseignement et la formation

- postobligatoires », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 70, décembre, www.oecd.org/pdf/M00023000/M00023503.pdf
- OCDE (2001g),
La nouvelle économie : Mythe ou réalité ? Le rapport de l'OCDE sur la croissance, Paris, www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018626.pdf
- OCDE (2001h),
Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie. Vers une économie fondée sur le savoir, Paris.
- OCDE (2001i),
Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre analytique, Paris, www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002898.pdf
- OCDE (2001j),
Regards sur l'éducation, Paris, www.oecd.org/FR/documents/0,,FR-documents-4-nodirectorate-no-15-no-4-no-,00.html
- OCDE (2002a),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 71, juin.
- OCDE (2002b),
 « Aperçu général de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats dans les pays Membres de l'OCDE », www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-nothème-9-no-20-26305-0-no-,FF.html
- OCDE (2002c),
 « Pour une plus grande cohérence des politiques d'intégration en direction des personnes handicapées d'âge actif », à paraître.
- OCDE (2002d),
Études économiques de l'OCDE : Suisse, Paris.
- OCDE (2002e),
Examen des politiques nationales de l'éducation : La formation tout au long de la vie en Norvège, Paris, www.oecd.org/FR/documents/0,,FR-documents-4-nodirectorate-no-15-no-4-no-no-1,00.html
- OCDE (2002f),
Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation, www.oecd.org/FR/home/0,,FR-home-1-nodirectorate-no-no-1-no-,00.html
- OCDE (2002g),
Études économiques de l'OCDE : Finlande, Paris.
- OCDE (2002h),
Études économiques de l'OCDE : Suède, Paris.
- OCDE (2002i),
Les impôts sur les salaires, 2000-2001, Paris, www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-22-nodirectorate-no-1-28721-22-no-,00.html
- Persson, T. et G. Tabellini (2002),
 « Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence », *European Economic Review*, vol. 46.
- SAS (2002),
Annual Report, 2001, www.scandinavian.net/company/investor/reports/annualreports/SAS01ENG.pdf
- Schreyer, P. et D. Pilat (2001),
 « Mesurer la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33.

- Statistics Norway (2002a),
« Use of ICT in Nordic enterprises 2000/2001 », *Reports*, 2002/10, Statistics Norway
www.ssb.no/english/subjects/10/03/rapp_ict_en/rapp_200101_en/index.html
- Statistics Norway (2002b),
« Time use survey », 2000, www.ssb.no/tidsbruk_en/
- Steigum, E. et C. Gjersem (1999),
« Generational accounting and depletable natural resources: The case of Norway »,
dans Auerbach, A.J., L.J. Kotlikoff et W. Leibfritz (éd.), *Generational accounting around the world*, University of Chicago Press.
- Szehebely, M. (1999),
« The impact of moving borders between traditional institutions and home care in Scandinavia », mimeo, septembre.
- Technopolis (2001),
A Singular Council, Evaluation of the Research Council of Norway, décembre, www.technopolis-group.com/reports/RCN/RCN_BR14.pdf
- Tysse, T.J. (2001),
« Effects of Enterprise Characteristics on Early Retirement », *Reports*, 2001/26, Statistics Norway, www.ssb.no/english/subjects/03/04/rapp_200126_en/rapp_200126_en.pdf.
- Van Ewijk, C. (2001),
« Beyond Maastricht », *De Economist*.

Annexe I

L'utilisation des comptes générationnels en Norvège*

Pendant les années 90, un certain nombre de pays ont entrepris de présenter des comptes générationnels établis sur des bases normalisées pour mesurer la viabilité à long terme de leurs finances publiques. Dans le cas de la Norvège, des comptes générationnels ont été pour la première fois calculés et rendus publics en 1993 (voir Auerbach *et al.*, 1993) et sont depuis lors régulièrement présentés dans les documents budgétaires et autres documents publics.

Un compte générationnel donne la valeur actualisée des versements attendus au titre des impôts présents et futurs, déduction faite des dépenses publiques qui seront versées en fonction de l'âge pendant le reste de la vie d'un individu représentatif d'un âge et d'un sexe donné. Pour construire ces comptes générationnels, il est nécessaire de disposer d'informations sur les dépenses publiques présentes et futures par cohorte d'âge. Cela suppose donc de très nombreuses données et d'importantes hypothèses doivent être formulées. En particulier, les comptes générationnels visent habituellement à mettre en lumière les conséquences du maintien de la politique budgétaire en vigueur. On suppose donc inchangés les taux d'imposition et les niveaux de dépenses par groupe d'âge. Si la somme des comptes générationnels pour l'ensemble des individus existants et futurs est égale à la valeur actualisée des dépenses publiques indépendamment de l'âge et des actifs financiers nets de l'État, la contrainte budgétaire intertemporelle de ce dernier est respectée et les taux d'imposition et les programmes publics actuels peuvent rester inchangés à l'avenir. En revanche, si le solde est négatif, cela signifie que la politique budgétaire actuelle n'est pas tenable et que les générations actuelles et futures devront acquitter des impôts plus élevés ou se contenter de prestations individuelles plus faibles. Dans le cas de la Norvège, c'est la variation de la consommation actuelle et future du secteur public nécessaire pour réaliser l'équilibre qui sert d'indicateur de l'orientation intergénérationnelle du budget actuel.

Un poste important des comptes de la Norvège est constitué par les recettes pétrolières du secteur public, qui diffèrent des autres recettes dans la mesure où elles résultent de l'extraction de ressources naturelles non renouvelables. Pour prendre en compte le caractère temporaire des recettes pétrolières du secteur public, on peut inclure une estimation de la valeur actualisée nette des recettes futures attendues dans les actifs publics. Les

* Les comptes générationnels d'un certain nombre de pays, notamment de la Norvège, sont présentés dans Leibfritz *et al.* (1995). On peut trouver dans Auerbach *et al.* (1999) une présentation et une description détaillée de la méthodologie et d'un grand nombre d'applications, et dans la Commission européenne (1999) une description coordonnée des comptes des membres de l'UE. Les résultats récents des comptes générationnels des pays nordiques sont résumés dans Gjersem (2002a).

ressources non renouvelables sont ainsi considérées comme l'équivalent d'un patrimoine financier (Steigum et Gjersem, 1999). Les réévaluations importantes opérées au cours de la dernière décennie soulignent l'ampleur des incertitudes concernant le flux de recettes pétrolières futures, ce qui renforce encore les incertitudes entourant ce type de calculs.

Les calculs présentés dans le document budgétaire 1995 faisaient apparaître un important déficit générationnel, rendant nécessaire une réduction de la consommation publique de 2 à 4 pour cent du PIB pour assurer l'équilibre intergénérationnel. La réduction requise a été plus faible dans les budgets ultérieurs et dans le budget national pour 1997, l'écart était de l'ordre de zéro. Comme dans d'autres pays, l'expérience antérieure de la Norvège en matière de comptes générationnels a permis de constater que la situation conjoncturelle présente avait une influence excessive sur les comptes générationnels et un ajustement conjoncturel a été donc effectué depuis 1998, bien que la méthodologie utilisée pour ce faire fasse encore l'objet de discussions. En 1998, l'écart est demeuré de l'ordre de zéro. Néanmoins, dans le budget 2000, les comptes ont à nouveau fait apparaître la nécessité de procéder à des réductions, sous l'effet conjugué de l'extension aux collectivités locales de l'ajustement en fonction du cycle conjoncturel et de la baisse des prix du pétrole qui entraînait une diminution des recettes pétrolières. Le tout dernier calcul est présenté dans les documents budgétaires pour 2002 et indique la nécessité de durcir le budget actuel de 0 à 20 milliards de NOK (0 à 1¼ pour cent du PIB continental). Comme ce calcul est fondé sur le budget proposé pour 2002, il tient compte de l'incidence de la nouvelle règle budgétaire en 2002. En revanche, il ne tient pas compte de ce que les dépenses publiques seront plus élevées et la charge fiscale plus faible dans les années à venir du fait de l'application de la règle budgétaire (Gjersem, 2002b). En conséquence, la réduction de la consommation publique nécessaire pour rétablir l'équilibre budgétaire intertemporel est sous-estimée.

Les comptes générationnels exigent un important volume de données et leurs résultats sont très sensibles aux hypothèses de base concernant l'évolution des salaires réels, le taux d'escompte et, dans le cas de la Norvège, le prix du pétrole. De plus, des problèmes méthodologiques, concernant notamment l'ajustement conjoncturel, ne sont toujours pas réglés. A cela s'ajoute le fait que, dans le cas de la Norvège, les calculs actuels ne tiennent pas compte de la nouvelle règle budgétaire pour les années à venir et qu'ils sous-estiment donc la réduction requise de la consommation publique. Les autorités norvégiennes présentent une fourchette dans la mesure où les calculs sont effectués pour deux trajectoires différentes des salaires réels (¾ et 1¼ pour cent par an), mais étant donné les incertitudes qui entourent les autres hypothèses essentielles, l'intervalle de confiance qui entoure les calculs est plus important que cette fourchette. Malgré cela, les autorités norvégiennes estiment qu'il s'agit là d'un instrument pédagogique utile susceptible d'intéresser le grand public.

Annexe II

Principaux aspects de la structure du marché et de la participation de l'État dans les différents secteurs

	Rôle de l'État dans chaque secteur	Contribution au PIB, % ¹	Emploi % ¹
Extraction de pétrole et de gaz	La compagnie Statoil contrôlée par l'État joue un rôle important dans ce secteur. L'État a également des intérêts dans SDFI et par sa participation à Norsk Hydro (44 pour cent).	23.3	1.0
Agriculture, sylviculture, pêche, industries extractives	Fortes subventions de l'État au secteur agricole, pour l'essentiel du fait d'objectifs de politique régionale.	1.8	4.3
Agriculture et chasse	Importantes subventions de l'État par le biais d'un système de prix garantis à la production. La distribution est placée sous le contrôle de l'État par l'intermédiaire de Statkorn (céréales) et Tine (lait).	0.8	3.1
Sylviculture et exploitation forestière	Statskog, société à capitaux publics, joue un rôle.	0.2	0.2
Pêche et pisciculture	L'entreprise Cermaq contrôlée par l'État est l'une des principales sociétés de pisciculture.	0.7	0.7
Industries minières et extractives	Les entreprises de ce secteur appartenant à l'État sont Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS et A/S Olivin (51 pour cent).	0.2	0.2
Industries manufacturières, construction et approvisionnement en énergie		14.4	19.5
Construction	L'entretien et la construction des bâtiments publics relève exclusivement de la direction de la construction et du domaine public, Statsbygg. L'entretien des routes n'est que partiellement sous-traitée au secteur privé.	3.5	5.5
Machines, navires et autres matériels de transport	Les chantiers navals bénéficient d'une forme de subvention par l'intermédiaire de programmes de recherche et de développement.	2.3	3.3
Approvisionnement en électricité, en gaz et en vapeur	La société contrôlée par l'État Statkraft gagne des parts de marché, notamment en Norvège septentrionale.	1.7	0.7

	Rôle de l'État dans chaque secteur	Contribution au PIB, % ¹	Emploi % ¹
Produits alimentaires, boissons, tabac	L'État a d'importants intérêts dans la société de spiritueux Arcus (34 pour cent)	1.3	2.3
Produits métalliques	L'État a des intérêts dans le secteur des produits en aluminium et dans l'extraction d'aluminium par le biais de Norsk Hydro. De même, dans le secteur manufacturier, avec Kongsberg Gruppen ASA, Nammo AS et Raufoss ASA.	1.1	0.7
Construction de navires, de plates-formes pétrolières et de modules	Octroi d'une subvention aux chantiers navals par le biais de programmes d'aide régionale et d'aide à la recherche et au développement.	1.1	1.5
Publication, impression, reproduction		1.0	1.8
Pétrole raffiné, produits chimiques et minerais	Participation de l'État par l'intermédiaire de Statoil et de Norsk Hydro.	0.7	1.0
Pâte à papier, papier et produits à base de papier		0.5	0.4
Produits chimiques de base		0.4	0.4
Bois et produits à base de bois		0.4	0.7
Meubles et autres produits manufacturés non dénommés ailleurs		0.3	0.7
Textiles, vêtements, cuir		0.2	0.4
Activités des administrations publiques		14.5	31.0
Collectivités locales	Couvrir les secteurs de la santé publique et de l'éducation.	10.4	24.4
Administration centrale		4.1	6.6
Industries de services non compris les administrations publiques		36.7	44.2
Commerce de gros et de détail, hôtels et restaurants	Le gouvernement conserve des intérêts dans l'entreprise de distribution de produits pharmaceutiques Norsk Medisinaldepot. Participation du secteur public au secteur de la restauration par le biais de Statens Kantiner, société partiellement privatisée. Le gouvernement contrôle dans une large mesure les importations et la distribution d'alcools grâce aux intérêts qu'il détient dans Arcus ASA et dans Vinmonopolet, appartenant à l'État.	9.2	16.9

	Rôle de l'État dans chaque secteur	Contribution au PIB, % ¹	Emploi % ¹
Transport	Monopole effectif du transport aérien intérieur à la suite de la fusion de SAS avec Braathens. La compagnie ferroviaire NSB appartient intégralement à l'État. Le transport terrestre régional est subventionné par l'intermédiaire du système Regional Transportstøtte, et le transport maritime côtier est également subventionné dans le cadre de l'accord Hurtigruten.	8.4	8.8
Activités locatives et commerciales		6.3	7.5
Services de logement (principalement revenu locatif)		5.2	0.1
Services privés		4.8	8.8
Intermédiation financière, assurance	L'État conserve le contrôle de la principale banque (DnB).	2.9	2.1
Poste et télécommunications	Domination de l'entreprise Telenor contrôlée par l'État dans les télécommunications, et de Norway Post appartenant à l'État dans les services postaux.	1.5	2.3

1. Les chiffres de la production et de l'emploi se réfèrent à 2000. La somme des contributions au PIB est inférieure à 100 pour cent en raison de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres postes.

Source : OCDE et Statistics Norway.

*Annexe III***Chronologie économique****2001****Janvier**

Le taux général de la TVA augmente de 1 point, à 24 pour cent, parallèlement à un relèvement de la taxe sur l'électricité et d'une baisse des taxes sur l'essence.

Les régimes de pension à cotisations définies deviennent déductibles de l'impôt sur les sociétés.

Entrée en vigueur d'une nouvelle législation sur la santé qui élargit la possibilité pour les patients de choisir librement leur hôpital.

Entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation de l'Espace économique européen laquelle interdit les subventions d'exploitation pour les nouveaux marchés de construction navale.

Mars

Le gouvernement présente de nouvelles directives pour la politique budgétaire et monétaire qui sont approuvées par le Parlement peu après.

Le gouvernement crée une commission chargée des pensions présidée par l'ancien ministre des Finances M. Sigbjørn Johnsen. La commission à laquelle siègent des représentants des principaux partis politiques doit présenter ses recommandations sur la réforme des pensions d'ici octobre 2003.

Entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les pharmacies laquelle vise à intensifier la concurrence.

Mai

Le ministère du Pétrole et de l'Énergie crée Petoro AS, chargé de gérer ses actifs pétroliers et gaziers sur le plateau continental norvégien.

Mme Gerd-Liv Valla succède à M. Yngve Hågensen comme président de la Fédération des syndicats norvégiens (LO). Elle est la première femme à occuper ce poste et le premier président venant du secteur public.

Juin

Lors de son introduction en Bourse, la compagnie pétrolière Statoil dont le capital est entièrement détenu par l'État cède des actions correspondant à 17,5 pour cent de son capital à des investisseurs privés.

Juillet

Le taux de la TVA sur les produits alimentaires est réduit de moitié, à 12 pour cent, les taxes sur l'essence sont encore abaissées et la base de calcul de la TVA pour les services est élargie.

La Norvège arrive au premier rang du classement des Nations Unies concernant le niveau de vie.

Entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les marchés publics laquelle vise à simplifier la législation et améliorer l'efficacité.

Août

Mariage royal du Prince héritier Haakon et de Mette-Marit Tjessem Hoiby.

Septembre

Lors des élections générales, le parti du travail jusque-là majoritaire subit de lourdes pertes. Les principaux gagnants sont le parti conservateur et le parti socialiste populaire.

Attentats terroristes aux États-Unis.

Face à l'effondrement des cours des actions après les attentats terroristes, les ratios de fonds propres des compagnies d'assurance sont assouplis pour éviter d'importantes ventes d'actions qui pourraient réduire les rendements à long terme et accélérer la baisse du marché boursier.

Octobre

Le gouvernement sortant et les partenaires sociaux concluent un « accord d'intention » visant à réduire les congés maladie de 20 pour cent au cours de la période 2001-2005. Aux termes de l'accord, le gouvernement s'engage à proposer des modifications au régime actuel de prestations maladie.

Le gouvernement sortant présente le projet de budget 2002 au Parlement. Le projet de budget respecte la nouvelle règle budgétaire.

Confronté à l'évolution négative des marchés financiers et à une vive opposition politique, le conglomérat financier finlandais Sampo retire sa proposition de fusion amicale avec la compagnie d'assurance norvégienne Storebrand, proposition faite en mai 2001.

Le Roi nomme un gouvernement minoritaire de centre-droite avec M. Kjell Magne Bondevik comme Premier ministre. Le parti démocrate chrétien, le parti conservateur et le parti libéral – qui comptent 62 des 165 membres du Parlement – sont représentés dans ce gouvernement de « coopération ».

Norges Bank assouplit les conditions monétaires.

Novembre

La compagnie d'ingénierie et de construction Kvaerner parvient à un accord avec son principal actionnaire Aker Maritime pour une vaste restructuration.

Le gouvernement ayant menacé de demander un vote de confiance du Parlement sur le budget, le Storting approuve le budget 2002. En novembre, les propositions du gouvernement n'ont pas été soutenues par la majorité de la commission de finances parlementaire.

Introduction de la transférabilité des numéros pour la téléphonie mobile.

Décembre

Norges Bank réduit son taux sur les dépôts à vue de 0.5 point de pourcentage, à 6.5 pour cent, ce qui constitue la première modification de ses taux directeurs depuis septembre 2000.

La compagnie d'électricité Statkraft qui appartient intégralement à l'État convient d'acheter l'entreprise régionale Trondheim Energiverk (TEV) pour un montant de 4.25 milliards de NOK. Néanmoins, en 2002, cette fusion est bloquée par l'Autorité norvégienne chargée de la concurrence.

Pour éviter que le prix du pétrole ne tombe à de très bas niveaux, le gouvernement norvégien décide de réduire sa production de pétrole brut de 4.7 pour cent (150 000 barils par jour) du 1^{er} janvier au 30 juin 2002 par rapport à l'estimation officielle. Cette réduction sera interrompue si les autres pays ne procèdent pas aux réductions annoncées.

2002

Janvier

L'administration centrale prend la responsabilité du secteur hospitalier, jusque-là confiée aux collectivités locales. Les hôpitaux deviennent des filiales de l'une des cinq grandes entreprises publiques régionales.

La taxe temporaire de 11 pour cent sur les dividendes adoptée en janvier 2001 est supprimée. La taxe sur la consommation d'électricité est réduite.

La participation de la compagnie d'assurance norvégienne Storebrand au capital de la compagnie nordique d'assurance-dommages If est ramenée à 22.5 pour cent à la suite de la fusion des activités d'assurance-dommages du conglomérat financier Finnish Sampo avec If. La participation de Sampo dans If est de 48.1 pour cent, et celle de la société suédoise Skandia, de 29.4 pour cent.

Norske Hydro convient avec la compagnie allemande E.ON d'acheter son unité d'aluminium VAW pour 2.8 milliards de USD, ce qui représente l'opération de reprise la plus importante jamais faite par une société norvégienne. A la suite de cette opération, Norske Hydro deviendra le troisième producteur mondial d'aluminium.

Février

Norges Bank supprime la détente des conditions monétaires.

Avril

La taxe sur les passagers des vols intérieurs est supprimée.

Dans son Livre blanc sur les participations de l'État, le gouvernement propose de réduire la participation de l'État dans certaines sociétés et de conserver une participation minoritaire de blocage dans plusieurs autres.

Mai

Les partenaires sociaux trouvent un accord concernant les salaires pour 2002 lequel entraînera une augmentation des salaires légèrement supérieure à 5 pour cent.

Dans son budget national révisé, le gouvernement propose d'augmenter plus fortement les dépenses publiques en 2002 mais continue de respecter la nouvelle règle budgétaire.

Norges Bank procède à un durcissement des conditions monétaires.

La Den norske Bank (DnB), appartenant partiellement à l'État, fait une offre amicale d'achat à la compagnie d'assurance norvégienne Storebrand. La fusion est abandonnée en juin.

Juillet

Norges Bank augmente son taux sur les dépôts à vue de 0.5 point de pourcentage, à 7 pour cent, et maintient le durcissement des conditions monétaires.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2002 15 2 P) ISBN 92-64-29157-1 – n° 52638 2002

ISSN 0304-3363