

**Études économiques
de l'OCDE**

Norvège

OCDE 

Volume 2004/6 – Juin 2004

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2004**

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 2004

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
1. Conjoncture économique et enjeux de l'action publique	25
Introduction	25
Viabilité budgétaire et viabilité externe	26
Des politiques macroéconomiques qui doivent trouver leurs marques dans le cadre du nouveau régime	36
Tensions à moyen terme entre politiques structurelles et politiques macroéconomiques	50
Résumé : principaux enjeux	56
Notes	59
Bibliographie	62
<i>Annexe 1.A1. Ajustements à long terme des soldes macroéconomiques</i>	63
<i>Annexe 1.A2. Croissance potentielle à moyen et à long terme</i>	67
<i>Annexe 1.A3. Concurrence et stabilité sur le marché financier norvégien</i>	76
2. Réforme budgétaire	81
Introduction	81
La politique budgétaire dans la conjoncture actuelle	83
Politique budgétaire à moyen terme	87
Enjeux à moyen terme	103
Notes	113
Bibliographie	116
<i>Annexe 2.A1. Réforme fiscale et modèle de l'actionnaire</i>	117
3. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique	123
Introduction	123
Performances macroéconomiques et indicateurs de la concurrence	124
Les mécanismes d'application de la loi sur la concurrence doivent être renforcés	134
L'étendue des participations publiques crée des problèmes de concurrence	137
Réglementations sectorielles	139
Le secteur public joue un rôle essentiel pour renforcer la concurrence dans l'économie	159
Effets macroéconomiques de la réforme de la réglementation	162
Évaluation générale et nouvelles possibilités d'action	163
Notes	167
Bibliographie	172

4. Réformes visant à améliorer l'offre de main-d'œuvre et le capital humain	175
Vers un marché du travail plus flexible	175
Supprimer les contre-incitations au travail inhérentes au système de prestations	189
Assurance chômage	190
Améliorer l'enseignement pour accroître le capital humain	199
Notes	215
Bibliographie	220
5. Quelques aspects du développement durable	223
Changement climatique	223
Pour une utilisation durable des ressources renouvelables et non renouvelables	230
Pour une amélioration des conditions de vie dans les pays en développement	235
Notes	243
Bibliographie	244
<i>Annexe A. Calendrier économique</i>	245
Liste des acronymes	249



Encadrés

1.1. Le ciblage flexible de l'inflation	43
2.1. Comptabilité dans l'optique des droits constatés ou comptabilité sur la base des règlements effectifs	91
2.2. Grandes réformes en faveur de l'efficience du secteur public	96
2.3. Le Système national d'assurance et le projet de réforme des pensions	107
3.1. La politique norvégienne de la concurrence et sa mise en œuvre	135
3.2. La propriété publique et ses conséquences pour le gouvernement d'entreprise	138
3.3. Organisation du marché laitier en Norvège	142
3.4. Vinmonopolet et le marché de l'alcool en Norvège	145
3.5. Les marchés norvégien et nordique de l'électricité	147
3.6. La Poste norvégienne et les achats sur l'Internet	155
3.7. Premier bilan de la stimulation de la concurrence dans le transport aérien	156
3.8. Effets macroéconomiques des réformes sectorielles	162
4.1. Recommandations du groupe de travail gouvernemental pour une réforme du secteur de l'enseignement	205
4.2. Progrès des réformes structurelles et recommandations	209
5.1. Intégration des différents éléments du développement durable	224

Tableaux

1.1. Prévisions concernant l'évolution des dépenses liées à l'âge, 2000-2050	30
1.2. Répartition sectorielle de la valeur ajoutée et de l'emploi	35
1.3. Niveaux des prix et des taux d'intérêt réels	39

1.4. Perspectives à court terme	47
1.5. Productivité, salaires et prix	48
1.6. Activité pétrolière	51
2.1. Solde budgétaire structurel non pétrolier	83
2.2. Principaux chiffres concernant le budget fiscal (y compris la sécurité sociale) et le Fonds pétrolier, avant les opérations de prêt	84
2.3. Capacité nette de financement des administrations publiques	85
2.4. Évolution du Fonds pétrolier et du solde structurel non pétrolier, 2001-2010	85
3.1. Production, emploi et productivité	125
3.2. Principales caractéristiques structurelles de la grande distribution, 2000	140
3.3. Réforme de la réglementation dans divers secteurs : effets et hypothèses	164
3.4. Résumé des recommandations	165
4.1. Le marché du travail	176
4.2. Nouveaux participants en pourcentage du nombre total d'inscrits	187
5.1. Principaux indicateurs : changement climatique	225
5.2. Émissions de gaz à effet de serre, par secteur	226
5.3. Taux de la taxe sur le CO ₂ , par secteur	227
5.4. Indicateurs de performance : pêche	233
5.5. Importations hors énergie des pays de l'OCDE en provenance des pays en développement	237
5.6. Importations hors énergie de la Norvège en provenance des pays en développement	238
5.7. Droits de douane applicables aux produits industriels et agricoles	239
5.8. Droits préférentiels en 2000	240

Annexes

1.A1.1. Soldes sectoriels et positions créditrices nettes en pourcentage du PIB de la Norvège continentale	63
1.A2.1. Croissance de la productivité du travail dans le secteur des entreprises	68
1.A2.2. Croissance du PIB de la Norvège continentale dans le scénario de référence à moyen terme	70
1.A2.3. Les investissements pétroliers de la Norvège sont réduits de 35 milliards de couronnes norvégiennes	71
1.A2.4. Taux de croissance à long terme fondé sur différentes hypothèses concernant les réformes futures des pensions	73

Graphiques

1.1. Taux de change réel et solde des paiements courants hors pétrole	34
1.2. Solde budgétaire non pétrolier	36
1.3. Écart de production en Norvège et chez ses partenaires commerciaux	37
1.4. Principaux indicateurs macroéconomiques	38
1.5. Résultats à l'exportation et coûts unitaires relatifs de la main-d'œuvre	42
1.6. Évolution des prix en Norvège et dans la zone euro	42
1.7. Conditions monétaires	45
1.8. Expansion du crédit par secteur	48
2.1. Recettes fiscales totales des pays de l'OCDE	88

2.2. Emploi public	89
2.3. Différence du taux marginal supérieur d'imposition entre le revenu du capital et le revenu du travail	100
2.4. Structure du taux d'imposition effective et envisagée	101
2.5. Évolution en longue période des pensions et des recettes pétrolières	105
3.1. Progrès de la libéralisation dans les secteurs de services des pays de l'OCDE	127
3.2. Dépenses de R-D et structure industrielle	128
3.3. Marges bénéficiaires de différents secteurs en Norvège et dans d'autres pays de l'OCDE	129
3.4. Différences de prix entre la Norvège et l'UE	130
3.5. Prix des produits alimentaires en Norvège et dans l'UE	131
3.6. Indicateurs d'ouverture dans la zone de l'OCDE	133
3.7. Taille relative du secteur des entreprises publiques	137
3.8. Prix avant taxation de l'essence dans une perspective internationale	143
3.9. Électricité : consommation et capacité de production	149
3.10. Tarifs des télécommunications dans la zone OCDE	152
3.11. Pénétration du haut-débit et redevances d'utilisation dans les pays de l'OCDE	154
3.12. Répartition de la population selon la taille des municipalités	161
4.1. Emploi, population active et personne-heures travaillées	179
4.2. Évolution du marché du travail	181
4.3. Bénéficiaires des prestations de sécurité sociale	189
4.4. Taux nets de remplacement et pauvreté relative	190
4.5. Congés maladie	193
4.6. Indicateurs des pensions d'invalidité : comparaison internationale	194
4.7. Emploi des couples avec enfants	198
4.8. Population ayant au moins suivi le deuxième cycle du secondaire	199
4.9. Dépenses d'enseignement dans les pays de l'OCDE	200
4.10. Dépenses au titre des établissements d'enseignement	200
4.11. Dépenses locales et régionales au titre de l'enseignement	201
4.12. Nombre d'élèves par enseignant dans les établissements publics et privés	202
5.1. Taxes sur les carburants et les véhicules routiers en 2002	229
5.2. Gestion des recettes pétrolières et gazières	231
5.3. Morue du nord-est de l'Arctique : recommandations et limites effectives des captures	234
5.4. Aide publique au développement : comparaison internationale	236
5.5. Équivalent soutien à la production : 1986-88 et 2000-2002	241
<i>Annexes</i>	
1.A1.1. Recettes pétrolières	64
1.A2.1. La croissance du PIB réel par habitant et ses composantes	69
1.A3.1. Investissement sous forme de capital-risque dans les pays de l'OCDE, suivant les phases de développement	78

STATISTIQUES DE BASE DE LA NORVÈGE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²) :		Villes principales (milliers d'habitants, 1.1.2003) :	
Total (2001)	385.2	Oslo	517.4
Norvège continentale (2001)	323.8	Bergen	235.4
Agricole (2001)	10.4	Trondheim	152.7
Forêts productives (2002)	74.5		

LA POPULATION

Population (milliers, 1.1.2003)	4 522.3	Population active totale (milliers)	2 354
Densité au km ² (2003)	11.8	Population active civile occupée (milliers)	2 249
Accroissement naturel net (milliers, 2002)	10.7	Population active civile occupée (en % du total) :	
Solde net des migrations (milliers, 2002)	17.2	Agriculture, sylviculture et pêche	3.5
		Industrie et construction	21.7
		Services	74.6

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de NOK	1 520.7	En % du PIB	17.0
Par habitant (en USD)	41 833	Par habitant (en USD)	7 132

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	21.9	Composition du Parlement (nombre de sièges) :	
État (en % du PIB) :		Travailleurs	43
Dépenses courantes et dépenses en capital	47.5	Progressistes	26
Recettes courantes	58.4	Chrétiens démocrates	22
		Conservateurs	38
		Centre	10
Dernières élections générales : 10.9.2001		Socialistes populaires	23
Prochaines élections générales : septembre 2005		Autres	<u>3</u>
		Total	165

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	41.5	Importations de biens et services (en % du PIB)	27.3
dont : Pétrole et gaz	17.8		
Principaux produits exportés (en % du total) :		Principaux produits importés (en % du total) :	
Poissons et produits dérivés	5.8	Navires	1.0
Métaux de base et produits dérivés	7.7	Matières premières	
Équipement et matériel de transport (hors navires)	8.3	(y compris mazout et produits chimiques)	10.4
Combustibles minéraux	60.7	Métaux de base et produits dérivés	8.4
		Équipement et matériel de transport (hors navires)	34.1
Exportations de produits non pétroliers par zone (en % du total) :		Importations de produits non pétroliers par zone (en % du total) :	
Union européenne	67.8	Union européenne	68.4
dont : Danemark et Suède	21.0	dont : Danemark et Suède	23.8
États-Unis	7.6	États-Unis	6.3
Reste du monde	24.6	Reste du monde	25.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Janvier 2004, moyenne des taux journaliers :	
		NOK par USD	6.81
		NOK par euro	8.59

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 26 janvier 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 27 février 2004.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee, Flavio Padrini, Simen Bjornerud, Jens Hoj et Boris Courède sous la direction de Nicholas Vanston.

•

L'étude précédente de la Norvège a été publiée en septembre 2002.

Évaluation et recommandations

La croissance économique de la Norvège est élevée...

Au cours des dernières décennies, la Norvège s'est placée dans le peloton de tête des pays de l'OCDE pour ce qui est de la croissance économique, laquelle s'est même accélérée dans la partie continentale du pays pendant les dix dernières années. Grâce à la richesse pétrolière croissante, le revenu par habitant de la Norvège est comparable à celui des États-Unis, mais ce bon résultat tient aussi pour beaucoup à d'autres facteurs : des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité qui ont empêché que le patrimoine pétrolier ne soit dilapidé ; des gains d'efficacité à la suite de la libéralisation d'un certain nombre de secteurs de services ; l'incidence directe et les retombées indirectes de l'existence d'un secteur pétrolier fortement capitalistique, technologiquement très avancé et en pleine expansion ; l'importance de la valeur accordée au travail, qu'illustrent des taux d'activité masculine et féminine exceptionnellement élevés, tant chez les jeunes que chez les personnes âgées ; enfin, un marché du travail très performant, sur lequel le dynamisme de la création d'emplois est allé de pair avec une forte croissance de la productivité. Grâce au fort degré de cohésion sociale et de solidarité qui caractérise de longue date la Norvège, l'exploitation des réserves pétrolières bénéficie à toutes les catégories sociales, et les générations futures continueront à en tirer parti longtemps après que ces ressources auront été épuisées. Il s'agira alors de faire en sorte que cette bonne performance s'inscrive dans la durée.

... mais continuer dans cette voie comporte des enjeux, notamment maintenir des politiques macro-économiques appropriées et améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre et de la productivité

Le premier grand problème est de gérer les *politiques monétaire et budgétaire* en veillant à les équilibrer de manière à renforcer la crédibilité de l'action des pouvoirs publics et à donner ainsi un cadre stable à la croissance. Le deuxième problème est lié aux menaces qui pèseront sur la *viabilité des finances publiques* à long terme si les politiques actuelles sont poursuivies. Le système de retraite, qui n'a pas encore atteint son plein régime mais va subir les conséquences de l'évolution démographique engendra une augmentation des dépenses plus prononcée que dans tout autre pays de l'OCDE. Le troisième grand problème est de mettre un terme à la *diminution de l'utilisation de la main-d'œuvre* due au recours grandissant aux congés maladie et aux pensions d'invalidité. Le dernier problème, plus longuement analysé dans la présente Étude, est la *nécessité de renforcer la concurrence sur les marchés de produits*. Malgré le dynamisme de la productivité en Norvège, ce pays dispose, si l'on en croit les indicateurs de l'OCDE, d'une importante marge de manœuvre pour l'améliorer davantage grâce à des réformes favorisant la concurrence, réformes qui seront essentielles pour assurer le passage à l'ère postpétrolière.

Les nouveaux cadres budgétaires et monétaires furent bien accueillis...

Depuis au moins une décennie, l'un des objectifs centraux de la Norvège est de bien gérer sa richesse pétrolière croissante. Durant la plus grande partie des années 90, la priorité des pouvoirs publics – inscrite dans l'Alternative de solidarité – a été de préserver la compétitivité de l'économie continentale en faisant appel à la politique monétaire pour stabiliser le taux de change nominal, à la politique des revenus pour faire en sorte que les salaires nominaux progressent au même rythme que chez les partenaires commerciaux du pays, et à la politique budgétaire pour que la demande globale s'aligne sur la croissance potentielle. Vers la fin du siècle, les poussées exercées sur les dépenses du fait de l'accroissement de la richesse pétrolière ont rendu nécessaire une réorganisation du cadre de l'action gouvernementale. En 2001, la politique monétaire a été formellement réorientée vers un ciblage flexible de l'inflation, l'objectif d'inflation étant fixé à 2½ pour cent. La politique budgétaire a été elle aussi redéfinie : le transfert annuel de recettes pétrolières au budget de l'État en vue de financer un déficit structurel « non pétrolier » doit s'aligner au fil des ans sur le « rende-

ment réel » du Fonds pétrolier, estimé à 4 pour cent de la valeur du Fonds. Cette règle intégrait une dose limitée d'expansion budgétaire à un moment où, pour des raisons conjoncturelles, un durcissement aurait été plus opportun, mais elle offre le grand avantage de fixer clairement des règles prudentes pour l'utilisation à long terme des actifs croissants du Fonds pétrolier – base qui faisait défaut dans le régime précédent – tout en reconnaissant le droit des générations futures de bénéficier d'une partie de la richesse pétrolière.

... mais leurs débuts ont été difficiles

En partie du fait de l'évolution économique internationale, mais aussi de tensions intérieures, la mise en œuvre du nouveau cadre s'est heurtée à des difficultés au cours des deux premières années, concernant aussi bien la politique monétaire que la politique budgétaire.

- Au début de 2002, la Banque centrale a été confrontée à des hausses de salaires manifestement excessives au regard de l'objectif d'inflation, et elle a relevé les taux d'intérêt d'un demi point de pourcentage, l'écart demeurant ainsi important par rapport aux autres pays. La couronne s'est encore appréciée, aggravant les problèmes de compétitivité-coûts du secteur exposé après plusieurs années de forte progression des salaires, ce qui a entraîné d'importantes pertes d'emplois dans les industries manufacturières. À partir du milieu de 2002, la baisse des prix à l'importation a ramené rapidement l'inflation au-dessous de l'objectif. De plus, le ralentissement de la croissance intérieure et la modération des augmentations contractuelles de salaire du début de 2003 ont laissé présager une atténuation plus sensible qu'on ne l'avait antérieurement prévu des tensions inflationnistes à moyen terme. Depuis la fin de 2002, la Banque centrale a procédé à plusieurs réductions des taux d'intérêt représentant au total 5 points de pourcentage au début de 2004, et le taux de change réel (exprimé en termes de prix relatifs à la consommation) est revenu à sa tendance à long terme. L'inflation est restée très inférieure à l'objectif.
- En ce qui concerne la politique budgétaire, les lignes directrices pour l'utilisation des recettes pétrolières autorisaient généralement des déviations d'une année sur

l'autre pour lisser les variations de la valeur marchande des actifs du Fonds et absorber les fluctuations conjoncturelles. En l'occurrence, la baisse des prix des actifs au niveau international, la croissance atone de l'économie norvégienne, les réductions d'impôts et l'augmentation des dépenses ont fait que la consommation de la rente pétrolière au cours des deux années écoulées a dépassé en moyenne de 1 pour cent de PIB par an le rendement réel attendu du Fonds. De plus, les plans budgétaires actuels n'impliquent pas de correction pour 2004, année de reprise économique. Selon les prévisions du ministère des Finances, même si la consommation des recettes pétrolières est gelée en termes réels dès maintenant – ce qui implique une contraction en pourcentage du PIB –, un retour à la norme de 4 pour cent ne se produirait que vers la fin de la décennie.

Les politiques macro-économiques doivent être cohérentes et des cibles d'inflation flexibles y contribuent

À l'appui d'une reprise équilibrée et durable, les politiques monétaire et budgétaire devront être cohérentes. Bien que l'une et l'autre puissent être mises en œuvre avec une certaine flexibilité, les risques d'importantes fluctuations des variables réelles et financières seraient réduits dans la mesure où leurs points d'ancrage fondamentaux – l'objectif d'inflation pour la politique monétaire et la norme de 4 pour cent pour la politique budgétaire – gagneraient en crédibilité auprès des marchés. En ce qui concerne la politique monétaire, la Banque centrale applique une politique flexible de ciblage de l'inflation, ce qui signifie qu'en se fixant un horizon suffisamment éloigné pour atteindre son objectif en la matière, elle peut également se préoccuper dans une certaine mesure de l'écart conjoncturel. Au fil du temps, la stabilité de l'emploi et de l'inflation aura le plus de chances d'être assurée lorsque les partenaires sociaux internaliseront la relation à long terme entre les salaires réels et la productivité, ainsi que le point d'ancrage nominal fourni par l'objectif d'inflation. À en juger par les augmentations de salaire très modérées négociées en 2003, cette internalisation semble déjà se produire, même si le véritable test interviendra lors de la prochaine reprise. La crédibilité de la politique monétaire sera déterminante. Des auditions du gouverneur de la Banque centrale devant le Parlement sont régulièrement organisées depuis la fin de 2003; il s'agit

d'une mesure essentielle pour renforcer la responsabilité de la Banque et améliorer la transparence et la communication de ses objectifs et des stratégies qu'elle entend mettre en œuvre pour les réaliser. Il faut également se féliciter des décisions récemment prises pour dépolitiser le processus de nomination des membres du conseil d'administration de la Banque.

Le programme d'assainissement des finances publiques doit être plus ambitieux

Il est essentiel que la politique budgétaire instaure et préserve la crédibilité de la norme fixée, face à la poussée des dépenses qui s'intensifiera durant la présente décennie et au-delà du fait de l'élévation des engagements au titre des dépenses de santé et des retraites publiques, même si le calcul des prestations est modifié comme on l'a récemment proposé. Il est donc souhaitable de revenir plus rapidement qu'on ne le prévoit actuellement à la trajectoire de 4 pour cent fixée à la progression des dépenses, la principale raison en étant que si les marchés considèrent qu'il est impossible de résister aux pressions poussant à une augmentation excessive des dépenses, la monnaie tendra à s'apprécier. En retardant encore le retour à la trajectoire initiale prescrite par la règle pétrolière, on saperait la crédibilité du cadre de la politique budgétaire. L'adoption d'un processus contraignant de budgétisation pluriannuelle pourrait être un moyen d'atteindre les objectifs budgétaires.

Des réformes pour réduire les dépenses liées au système public de retraites sont nécessaires...

Même si elle est respectée, la norme budgétaire ne dégagera guère de ressources supplémentaires pour faire face à la poussée exercée sur les dépenses à long terme par une population vieillissante. La consommation de recettes pétrolières telle qu'elle est définie par la règle n'augmenterait que d'environ 1 point de PIB d'ici 2030 par rapport à son taux actuel. Si des réformes ne sont pas engagées, les dépenses brutes au titre des retraites publiques croîtront de quelque 10 points de PIB. Les dépenses de santé vont probablement aussi augmenter avec le vieillissement démographique. Il faut donc accorder une priorité accrue à la viabilité budgétaire à long terme, et la marge de manœuvre de la politique budgétaire actuelle devrait être décidée en conséquence. La progression exceptionnellement forte des dépenses publiques de retraite en Norvège reflète la générosité des prestations, le caractère encore immature du

système, et (plus particulièrement) le net allongement attendu de l'espérance de vie dans l'avenir. Des réformes du système de pension vieillesse sont actuellement à l'étude; trois des mesures suggérées – prendre en compte l'espérance de vie de manière à ce que le niveau des pensions pour un groupe d'âge donné soit automatiquement réduit si cette espérance augmente, rendre les pensions plus équitables d'un point de vue actuariel, et ne pas les indexer intégralement sur les salaires – réduiraient la hausse prévue des dépenses de 4 points de PIB. Ces réformes devraient être mises en route sans retard.

... même si l'on se dirige vers un système en partie basé sur des fonds de pension

La Commission des pensions suggère également de remplacer le Fonds pétrolier et la Caisse nationale d'assurance par un nouveau Fonds de pension, qui complèterait le régime (réformé) de répartition. Un certain nombre de points restent à préciser, notamment la façon dont fonctionnerait ce fonds, et les engagements auxquels il devrait faire face. En l'occurrence, la capitalisation en soi ne réglerait pas le problème des pensions dans la mesure où la valeur actuelle des engagements à ce titre dépasse fortement la valeur attendue combinée des actifs du Fonds pétrolier et de la Caisse nationale d'assurance. Il reste donc impératif d'engager des réformes analogues à celles que l'on vient de décrire pour freiner les dépenses futures de pensions. L'un des avantages possibles de la stratégie suggérée par la Commission des pensions est qu'il serait politiquement difficile de puiser des ressources dans un fonds affecté au paiement des retraites et de les utiliser à d'autres fins. Il serait alors peut-être plus aisé de résister aux pressions en faveur d'un accroissement de dépenses publiques dans d'autres domaines. Si l'on retenait la proposition d'un nouveau fonds de pension, il faudrait que les recettes soient investies conformément aux principes qui régissent l'actuel Fonds pétrolier. On aurait ainsi l'assurance que les recettes pétrolières sont investies pour une large part en actifs financiers étrangers afin de neutraliser les pressions exercées sur le taux de change. Pour réserver la valeur du capital du Fonds au fil des ans, il faudrait que la politique budgétaire respecte systématiquement la règle budgétaire.

Des réformes dans le domaine des dépenses sociales autres que les retraites sont aussi attendues...

Avec le vieillissement de la population, les dépenses au titre de la santé et des soins de longue durée exerceront également des pressions sur les budgets (notamment locaux), ce qui rend d'autant plus nécessaire d'accroître les recettes et de réduire les autres catégories de dépenses. Un programme de « modernisation » du secteur public a été lancé lors de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement en 2001. Ce programme vise à mieux utiliser les ressources, par exemple en encourageant le secteur public à adopter des solutions fondées sur le jeu du marché, mais il doit être développé plus avant. En particulier, tous les services contestables à but lucratif pourraient être privatisés, parallèlement à une harmonisation des conditions dans lesquelles opèrent les prestataires publics et privés de services publics. De ce point de vue, l'introduction d'une compensation de la TVA pour tous les achats des communes auprès d'entreprises privées est une sage décision. L'administration centrale devrait déléguer des responsabilités aux collectivités locales et mettre au point des incitations adéquates pour encourager les entités publiques à atteindre des objectifs de résultats convenus d'un commun accord. Dans le même temps, il faudrait que les décisions de dépenses prennent davantage en compte les analyses coût-avantages.

L'augmentation rapide des prestations d'assurance maladie est inquiétante...

Les dépenses au titre des pensions vieillesse commenceront à s'accroître d'ici une dizaine d'années, mais les dépenses consacrées aux prestations d'assurance maladie et aux pensions d'invalidité augmentent déjà à un rythme rapide. Le nombre de personnes couvertes par le régime d'assurance maladie de longue durée et les différents régimes d'invalidité s'est accru de manière spectaculaire depuis le milieu des années 90. Des mesures doivent être prises pour réduire le recours aux congés maladie. Un accord signé en 2001 (sans incitations financières) entre les syndicats, les employeurs et le gouvernement prévoit de réduire de 20 pour cent les congés maladie entre le milieu de 2001 et la fin de 2005, mais cet objectif sera difficile à atteindre dans la mesure où ces congés ont déjà augmenté de plus de 10 pour cent depuis lors. En conséquence, les autorités devraient rechercher d'autres moyens de faire reculer les taux d'absence, notamment en réglementant plus strictement

les prestations d'assurance maladie ou en durcissant les critères utilisés pour leur attribution. De plus, le Système national d'assurance devrait suivre de plus près l'évolution de l'aptitude au travail des bénéficiaires.

... et il faut réduire le nombre de nouveaux bénéficiaires de pensions d'invalidité

Bien que la population norvégienne ait une espérance de vie supérieure à la moyenne, le nombre des bénéficiaires de pensions d'invalidité augmente plus rapidement, et est proportionnellement plus élevé, que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et, jusqu'à présent, rares sont ceux qui parmi eux finissent par réintégrer la population active. Les personnes en congé maladie sont également nombreuses à passer ensuite à un régime d'invalidité. En conséquence, 10 pour cent de la population active et un tiers des personnes âgées de plus de 55 ans perçoivent actuellement des pensions d'invalidité. Les dépenses qui en résultent soumettent les finances publiques à de fortes tensions : environ 5 pour cent du PIB sont actuellement consacrés chaque année aux pensions d'invalidité, de réinsertion et d'assurance maladie. Cette situation préoccupante peut partiellement s'expliquer par le taux d'activité élevé de la Norvège. On ne peut cependant exclure d'autres facteurs importants, tels que la générosité globale du système de prestations ou encore l'insuffisance des contrôles. Pour réduire le nombre de personnes en invalidité permanente, il existe désormais une pension temporaire d'invalidité (pour une période allant de un à quatre ans) lorsque l'aptitude future à travailler de la personne concernée est incertaine ; la pension d'invalidité permanente ne sera accordée qu'en cas d'incapacité à travailler. Néanmoins, de nouveaux efforts devraient être faits pour réduire l'attrait de ces régimes et lutter contre les abus facilités par la complaisance des médecins et le manque de rigueur des contrôles. Il conviendrait en outre de faire procéder à des évaluations indépendantes des demandes d'admission à l'invalidité.

L'évolution défavorable de l'utilisation de main-d'œuvre doit être inversée

La Norvège est l'un des pays de l'OCDE où les taux d'activité et d'emploi sont les plus élevés, notamment parmi les femmes et les groupes âgés, et l'un de ceux où les taux de chômage structurel sont les plus bas. Néanmoins, la durée moyenne du travail est relativement faible, la raison en étant sans doute le taux d'activité élevé des femmes, qui

recherchent généralement un travail à temps partiel. La durée moyenne du travail a cependant aussi reculé plus vite que dans les autres pays de l'OCDE, en grande partie, mais pas uniquement, du fait du recours croissant aux congés maladie. Il importe de renforcer l'efficacité du marché du travail au niveau microéconomique si l'on veut préserver les performances exceptionnelles de la Norvège. La suppression des contre-incitations au travail inhérentes au système de prestations, notamment celles, évoquées plus haut, liées à l'assurance maladie et invalidité, devrait rester l'objectif prioritaire à cet égard. Les récentes mesures prises pour réformer le régime d'indemnisation du chômage – réduction de la durée maximale d'indemnisation et du taux de compensation, conjointement à un durcissement des critères d'admissibilité – vont dans la bonne direction. Enfin, l'allocation parentale en espèces – créée en 1999 à l'intention des parents n'utilisant pas les structures d'accueil pour enfants financées par l'État – tend à réduire le taux d'activité des femmes. Il conviendrait en conséquence de remplacer ce système par des chèques-service que les familles pourraient utiliser dans des crèches et jardins d'enfants agréés publics ou privés, ce qui renforcerait l'actuel système de financement public fondé sur le nombre d'utilisateurs.

Des réformes utiles du système d'imposition sont proposées

Une réforme fiscale est en cours de préparation. Les tensions qui s'exercent sur l'offre de main-d'œuvre et la tendance à privilégier la consommation de logements sont partiellement imputables à des contre-incitations fiscales. De plus, le système fiscal favorise et permet la déclaration de revenus du travail comme revenus du capital, lesquels sont soumis à un moindre taux d'imposition. La réforme de la fiscalité proposée par la commission Skauge constitue un utile premier pas pour remédier à ces distorsions. Il conviendrait d'envisager de mettre fin aux possibilités d'optimisation fiscale et de relever les impôts immobiliers tout en réduisant progressivement l'impôt sur le patrimoine, comme la commission l'a proposé. Il conviendrait également d'envisager des réductions d'impôt progressives et soigneusement pensées, notamment aux tranches inférieure et supérieure de revenu.

Des contrats de travail plus flexibles devraient être autorisés

Le fonctionnement généralement satisfaisant du marché du travail en Norvège permet de penser que le cadre institutionnel existant dans ce domaine est foncièrement adéquat, mais l'on devrait néanmoins chercher à en accroître la flexibilité et améliorer les possibilités d'emploi des groupes marginaux. Une commission examine actuellement la loi de 1977 sur la protection de l'emploi, et les réglementations relatives aux heures supplémentaires ont été récemment libéralisées. Il serait souhaitable d'élargir l'éventail des domaines relevant de la législation sur la protection de l'emploi, par exemple la durée des contrats et le dédommagement pour perte d'emploi, qui pourraient être précisés ou modifiés par des accords individuels – y compris dans le secteur public – plutôt que par la loi ou des négociations collectives. De plus, les services publics de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail continuent de jouer un rôle de premier plan sur le marché du travail norvégien. Le programme actuel de libéralisation des services devrait être poursuivi pour élargir encore les possibilités de recherche d'emploi des travailleurs et assurer l'efficacité des programmes de formation par rapport à leur coût.

Le système de négociation de salaires traditionnel devrait s'adapter

À moyen terme, il serait souhaitable de modifier le système centralisé et coordonné de négociations de salaire, en encourageant une approche plus désagrégée prenant en compte les conditions sectorielles, les compétences et les conditions du marché du travail local. Les accords de salaire actuels dans le secteur public ne reflètent guère ces facteurs, ce qui aboutit à une rigidité du marché du travail et à des incitations insuffisantes à accumuler du capital humain ou à intensifier l'effort de travail. Une telle évolution n'exclurait pas nécessairement le maintien d'une forme ou une autre de négociation centralisée, qui présente des attraits pour les employeurs comme pour les syndicats dans la mesure où elle réduit les coûts de transaction et fournit des repères pour les négociations plus détaillées menées ailleurs. Il semble essentiel que le secteur exposé continue de jouer un rôle pilote dans le processus de formation des salaires, étant celui qui est le plus incité à la modération des rémunérations. Le développement actuel du secteur des services et le pourcentage grandissant des travailleurs très qualifiés feront probablement naître des pressions dans le sens

d'une plus grande flexibilité des accords de salaire aux niveaux décentralisé et individuel, y compris dans le secteur public. L'investissement en capital humain verrait de ce fait son rendement accru. Dans le même temps, il importe que la réforme du marché du travail s'accompagne ou soit même précédée d'une réforme des marchés de produits : si la discipline salariale qui résulte actuellement des négociations centralisées de salaire n'est pas remplacée par une vive concurrence sur le marché intérieur, la décentralisation risquerait d'aggraver encore la situation.

Il faut améliorer la qualité de l'éducation

Les résultats des élèves norvégiens du primaire et du secondaire ont été décevants comparativement à l'ampleur des dépenses par élève. Les mesures récemment présentées par le ministère de l'Éducation sont de large portée et amélioreraient la qualité de l'enseignement, mais il serait très coûteux de les mettre toutes en œuvre. Il convient en conséquence d'établir une liste de priorités, définissant clairement les principaux objectifs à atteindre, les coûts de leur réalisation, et le calendrier souhaitable de chaque mesure. Une réforme systématique de l'enseignement supérieur vers la mise en place d'un système de financement fondé sur les résultats a été engagée au début de la présente année universitaire. Il est probable que le nouveau dispositif améliorera la qualité de l'enseignement et de la recherche. Les modifications devraient être suivies au cours des années à venir pour veiller à ce que le nouveau système de financement n'entraîne pas un relâchement des obligations imposées aux étudiants et n'amène pas les chercheurs à se préoccuper excessivement des résultats à court terme.

Un cadre concurrentiel améliorerait les niveaux de vie...

La concurrence est essentielle pour élever les niveaux de vie en amenant les entreprises à rechercher de meilleurs moyens de répondre aux goûts des consommateurs et d'améliorer leurs méthodes de production et d'organisation. Les indicateurs disponibles de l'OCDE mettent en lumière la faiblesse des pressions de la concurrence dans un certain nombre de domaines en Norvège. En conséquence, la croissance de la productivité a été lente dans certains secteurs et les prix sont plus élevés que dans la plupart des autres pays d'Europe. D'importantes industries

de réseau sont dominées par de puissants opérateurs historiques à capitaux publics. L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire sont largement protégées contre la concurrence étrangère. Une vague d'acquisitions et de fusions dans le passé a permis des économies d'échelle mais a aussi abouti à faire du commerce de détail, notamment de produits alimentaires, un secteur très concentré et verticalement intégré. Dans une perspective plus lointaine, il est nécessaire d'entreprendre des efforts de réforme soutenus et généralisés pour intensifier la concurrence afin d'accélérer la croissance de la production potentielle, une fois épuisées les ressources pétrolières. Selon les estimations de l'OCDE, ces réformes pourraient accroître le niveau de la production potentielle d'au moins 4 pour cent.

... et devrait être encouragé par des réformes

L'autorité chargée de la concurrence et les régulateurs sectoriels devraient être dotés des instruments et des pouvoirs nécessaires pour empêcher et décourager les comportements anticoncurrentiels, comme le propose le nouveau droit de la concurrence. Il faudrait prendre des mesures pour accroître l'efficacité des procédures, par exemple en élargissant les possibilités de poursuite, en instituant le pouvoir de prononcer des amendes administratives, et en rendant les sanctions suffisamment crédibles pour qu'elles soient dissuasives. Grâce à la création de programmes de clémence et d'alerte, on pourrait déceler l'existence d'ententes et les déstabiliser. La réforme devrait en outre renforcer davantage l'indépendance des régulateurs sectoriels et créer des organes d'appel indépendants aussi bien pour l'Autorité chargée de la concurrence que pour les régulateurs sectoriels, ce qui dissocierait plus clairement les rôles et les fonctions du secteur public en tant que propriétaire et en tant que régulateur. D'autres mesures en faveur de marchés concurrentiels viseraient à renforcer la concurrence de l'étranger en levant les obstacles aux échanges, notamment dans l'agriculture, et en supprimant les restrictions qui s'appliquent encore aux entrées d'IDE, notamment dans les pêcheries et la production d'électricité. La concurrence interne devrait être intensifiée par un développement du programme de privatisation des pouvoirs publics. Lorsqu'il existe de bonnes raisons de maintenir la présence de l'État, une réglementation claire et transparente devrait

définir et contrôler l'engagement acceptable du secteur public dans les activités marchandes. Pour éviter une péréquation anticoncurrentielle, il faudrait mettre en place des méthodes plus rigoureuses pour évaluer et financer le coût net des obligations de service universel. La pratique actuelle, qui se limite à une séparation comptable des monopoles naturels et des activités contestables des industries publiques de réseau, devrait être remplacée par une obligation de séparation formelle.

Des réformes sectorielles spécifiques et une déréglementation sont aussi nécessaires

Pour étayer l'efficacité de telles mesures générales, un certain nombre de mesures sectorielles spécifiques s'imposent, telles que la suppression des monopoles d'État et la révision du système de licences autorisant la création de grands centres commerciaux à la périphérie de zones densément peuplées afin de faciliter de nouvelles entrées dans le secteur du commerce de détail. Dans le secteur de l'électricité, le développement de la capacité d'interconnexion nationale et internationale pourrait renforcer les pressions de la concurrence. Les investissements privés devraient être encouragés en supprimant l'asymétrie des règles de concession applicables aux centrales hydroélectriques privées et publiques. Dans les télécommunications, l'opérateur en place devrait se désengager des réseaux alternatifs, et il est nécessaire d'examiner attentivement les redevances d'interconnexion et de terminaison afin de les abaisser là où cela se justifie. Dans le secteur des transports aériens intérieurs, les mesures récentes de libéralisation devraient s'accompagner d'une réduction des coûts d'entrée par la création de redevances d'utilisation des services d'escale calculées sur la base des coûts. La concurrence intermodale dans le secteur des transports terrestres de passagers devrait être renforcée par la séparation des activités de transport ferroviaire et de transport par autocar de la compagnie de chemins de fer, et il faudrait revoir les restrictions locales qui s'appliquent au transport routier de passagers. La libéralisation des services postaux devrait être accélérée. S'agissant des marchés publics, il faudrait mettre en place des mécanismes clairs de règlement des différends et des sanctions en cas de non-respect ou d'annulation des contrats. Le coût de la politique régionale devrait être rendu plus visible et plus transparent par l'élaboration d'un cadre stratégique.

***La Norvège
a fait de
remarquables
efforts
en faveur du
développement
durable***

La Norvège s'est engagée à prendre des mesures judicieuses sur la voie du développement durable pour le bien-être des générations présentes et futures de la population locale, ce qui aura aussi des externalités positives dans le reste du monde. Parmi ces mesures figurent, on l'a vu, l'investissement des recettes pétrolières de manière à assurer un flux régulier de revenu à la population norvégienne pendant de nombreuses années; l'adoption de taxes sur le carbone parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE pour réduire la contribution de la Norvège au réchauffement de la planète; et une aide aux pays en développement particulièrement généreuse pour contribuer à remédier aux disparités importantes et grandissantes de revenu au niveau mondial. Si ces mesures témoignent du souci de sacrifier des intérêts à court terme au bien commun, leur efficacité a été souvent compromise par des incohérences, aussi bien au niveau de leur conception même que par rapport aux autres objectifs des pouvoirs publics. En conséquence, il serait maintenant souhaitable de chercher à améliorer la cohérence de l'action gouvernementale selon les grandes lignes suggérées ci-après.

***Bien que les
interactions entre
les politiques
doivent être plus
cohérentes***

Le mécanisme de taxe sur le carbone a manqué d'efficacité en raison de l'extrême variabilité des taux appliqués aux différentes sources d'émission et du grand nombre d'exemptions. Son remplacement prévu par un vaste dispositif d'échange d'émissions afin de satisfaire aux obligations prises par la Norvège dans le cadre du Protocole de Kyoto pour la période 2008-2012 va dans la bonne direction. Le mécanisme norvégien va en fait au-delà de son homologue européen parce qu'il couvre un plus grand nombre de gaz et de secteurs. Dans les eaux norvégiennes, le niveau des stocks de poissons commercialement les plus importants est tenable sur la base des quotas actuels, qui sont fixés conformément à des plans de gestion à long terme. Néanmoins, il serait souhaitable d'accroître encore les stocks parce que cela permettrait de relever durablement les quotas et d'améliorer par là-même le rendement à long terme de la pêche. Les totaux admissibles de capture de la morue en mer du Nord, qui sont négociés au niveau international, ont été fixés au-dessus des niveaux préconisés par les spécialistes, de sorte que le stock de ce poisson a fortement chuté

et se situe en dessous des niveaux de précaution. Le taux de protection de l'agriculture de la Norvège est l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, ce qui est en contradiction avec les objectifs de l'aide au développement dans la mesure où cela empêche les pays en développement autres que les PMA d'accéder au marché norvégien sur lequel ils pourraient être très compétitifs (améliorant par là-même aussi le bien-être des consommateurs norvégiens). Depuis le 1^{er} juillet 2002, tous les produits en provenance des PMA bénéficient d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché norvégien conformément au système de préférence généralisée. La Norvège devrait envisager d'offrir des conditions d'accès plus généreuses aux pays en développement autres que les PMA, et améliorer également la transparence du mécanisme de sauvegarde prévu par son système de préférences commerciales. Le mieux serait de remplacer l'ensemble du système d'aides régionales fondées sur la production par un mécanisme de transferts bien ciblés et de revoir la philosophie du développement régional de manière à faciliter un déplacement de ressources vers des activités à forte intensité de capital humain pour lesquelles la Norvège a le plus de chances de disposer d'un avantage comparatif.

Résumé

Les perspectives à court terme de la Norvège sont bonnes. Grâce à la reprise mondiale, la croissance pourrait s'établir pendant un temps à des taux supérieurs au potentiel, notamment si l'inflation est largement en retrait de l'objectif et si les tensions du marché du travail se relâchent avec le cycle. Les taux d'intérêt sont faibles et la politique budgétaire ne doit plus être expansionniste. De fait, il importera de freiner les dépenses au cours des prochaines années pour revenir au rythme permisible d'utilisation des recettes pétrolières que les autorités norvégiennes ont elles-mêmes fixé et qui est compatible avec les considérations d'équité intergénérationnelle. À plus long terme, les raisons d'une rigueur budgétaire persistante sont encore plus fortes. Sous l'effet conjugué de l'évolution démographique et de la montée en régime du système de pension, les dépenses publiques à ce titre augmenteront sensiblement au cours des prochaines décennies, même si les importantes réformes actuellement examinées sont rapide-

ment mises en œuvre. À l'avenir, il faudra essentiellement compter, pour faire progresser les niveaux de vie, sur des améliorations de la productivité et de l'emploi dans le secteur des entreprises privées non pétrolières. Pour préserver le dynamisme de l'économie non pétrolière, il faudra procéder à des réformes des marchés des produits et du travail d'une part, et des politiques sociales et des programmes de transfert de l'autre. Les politiques menées dans ces différents domaines sont étroitement interdépendantes et il est peu probable que les réformes soient couronnées de succès si elles ne sont pas généralisées. S'agissant de la formation des salaires, une plus grande flexibilité est souhaitable, notamment dans le secteur public. Les modifications proposées dans les domaines de l'enseignement et de la formation permettront d'élever les niveaux de compétence, mais l'utilisation rationnelle des deniers publics doit être un critère essentiel pour déterminer l'ordre de priorité des programmes. La concurrence devrait être renforcée par une réforme de la réglementation et une politique plus volontariste : les amendements proposés pour que les textes soient plus strictement respectés offrent l'occasion de mieux centraliser la politique de la concurrence, et devraient prévoir la création d'un organe d'appel indépendant. La présence financière de l'État et les subventions à l'agriculture devraient être réduites. Grâce aux vastes programmes sociaux de la Norvège, la pauvreté est pratiquement inexistante dans ce pays, et la conscience professionnelle et citoyenne profondément ancrée a limité l'utilisation abusive du système dans le passé. L'augmentation très rapide du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité et de personnes en congés maladie donne cependant à penser qu'il pourrait être nécessaire de renforcer les contrôles. Il faudra faire avancer les efforts de réforme suggérés ci-dessus si l'on veut utiliser les ressources de manière plus efficiente et accroître par là même la production potentielle non pétrolière tout en faisant en sorte que la Norvège conserve un niveau de vie élevé pendant les années à venir.

1. Conjoncture économique et enjeux de l'action publique

Introduction

Le revenu par habitant de la Norvège est comparable à celui des États-Unis et nettement supérieur à la moyenne des pays de l'Union européenne (UE). La richesse pétrolière entre pour beaucoup dans ce résultat enviable, mais elle ne saurait toutefois l'expliquer entièrement. La valeur attachée au travail, qu'illustrent des taux d'activité masculins et féminins exceptionnellement élevés, chez les jeunes et chez les personnes âgées également, et une politique macroéconomique axée sur la stabilité ont empêché que cette richesse pétrolière ne soit dilapidée au cours des dernières décennies. La flexibilité générale des marchés du travail et la souplesse de certains aspects des marchés de produits ont permis la coexistence d'une forte productivité et d'une croissance rapide de l'emploi, contrairement à beaucoup d'autres pays européens, où la croissance de la productivité a été davantage le résultat de substitutions du capital au travail. Du fait de la forte cohésion sociale et de l'esprit de solidarité qui caractérisent de longue date la Norvège, l'exploitation des ressources pétrolières bénéficie à toutes les catégories sociales et les générations futures continueront à en tirer parti longtemps après qu'elles auront été épuisées par la génération actuelle. Les gouvernements successifs ont réussi à offrir aux Norvégiens les types de politiques et de résultats qu'ils souhaitaient sur les plans social et environnemental, sans nuire – jusqu'ici – aux perspectives de croissance, et la conviction que l'on peut faire globalement confiance à l'État pour prendre les bonnes décisions demeure forte.

Néanmoins, l'évolution de l'économie norvégienne présente également des aspects moins positifs. La consommation passée et prévue ne serait-ce que d'une partie des ressources pétrolières a eu pour effet secondaire de réduire la compétitivité du secteur non pétrolier exposé à la concurrence internationale. Les directives de politique budgétaire de 2001 ont beaucoup contribué à contenir cette dégradation de la compétitivité, en définissant clairement l'échelonnement dans le temps de l'utilisation des recettes tirées du pétrole. Cette nouvelle règle s'est toutefois révélée difficile à appliquer en période de ralentissement économique, tout comme les règles budgétaires adoptées dans nombre de pays de

l'UE. En outre, la Norvège doit faire face, à l'instar des autres pays de l'OCDE, au vieillissement de sa population, et son système public de retraite est encore en train de monter en régime, ce qui devrait se traduire par des hausses très importantes des dépenses durant les prochaines décennies. Faute de réformes, soit les impôts devront être sensiblement augmentés, soit les dépenses consacrées à d'autres domaines devront être fortement revues à la baisse, afin que le déficit reste dans les limites autorisées par la règle budgétaire.

La progression des prestations relatives aux congés de maladie, aux pensions d'invalidité et aux programmes de réadaptation a connu une accélération rapide, au point non seulement de peser sur les finances publiques mais aussi de réduire sensiblement les ressources en main-d'œuvre disponibles. Cette tendance touche à la fois les jeunes actifs et les travailleurs âgés peu qualifiés. Les Norvégiens font également confiance à l'État en tant qu'intervenant dans de nombreux pans de l'économie. Une préférence pour les mécanismes coopératifs occulte parfois les avantages plus durables et plus fondamentaux offerts par les mécanismes concurrentiels. Il importe donc que soient mises en place, ou appliquées de manière plus intensive, des politiques garantissant *i)* que les actifs du Fonds pétrolier ne seront pas dilapidés pour financer des dépenses courantes, en particulier celles qui peuvent de façon non délibérée introduire des contre-incitations au travail ou subventionner des activités économiques non viables et *ii)* que le niveau de vie futur sera préservé, tant contre les incidences de la diminution de la production pétrolière que contre les effets du vieillissement démographique, par le maintien, ou la hausse, du niveau élevé d'utilisation de la main-d'œuvre et par la croissance continue de la productivité dans les secteurs non pétroliers.

La présente étude tente de déterminer de quelle manière les tendances peu souhaitables de la performance économique norvégienne peuvent être enrayerées et propose des mesures destinées à produire des résultats viables sur le long terme. Ce chapitre porte sur la récente évolution de la situation économique et de l'action gouvernementale en Norvège, sur ses perspectives à court terme, ainsi que sur les grandes tendances et les principaux enjeux de l'action publique identifiables pour l'avenir. Les chapitres suivants examinent de manière plus approfondie les besoins de réforme en matière budgétaire ainsi que dans les domaines de la concurrence, du travail, du capital humain et du développement durable.

Viabilité budgétaire et viabilité externe

Conséquences des chocs liés au vieillissement démographique et à l'épuisement des réserves pétrolières

L'exploitation intensive de ses ressources pétrolières depuis le milieu des années 70 a fait de la Norvège le troisième exportateur mondial de cet hydrocarbure. La politique du gouvernement a consisté à s'approprier une proportion maximale des rentes pétrolières au bénéfice de l'ensemble de la société et,

depuis 1996, à investir les recettes pétrolières nettes dans le Fonds pétrolier de l'État. Celui-ci est composé exclusivement d'actifs financiers étrangers (60 % d'obligations et 40 % d'actions), ce qui renforce simultanément la position créditrice nette de l'État et la position extérieure créditrice nette de la Norvège. L'objectif était d'assurer des revenus réguliers tant aux générations actuelles que futures et d'empêcher une forte appréciation de la couronne.

En 2001, une nouvelle règle budgétaire a formalisé ce concept en permettant un « lissage » des revenus retirés du Fonds, c'est-à-dire en appliquant un taux de rendement réel escompté de 4 % à long terme, les recettes étant reversées au budget chaque année. Les recettes nettes de la production pétrolière devant culminer au cours des prochaines années, le Fonds devrait atteindre un niveau maximum de 130 % du produit intérieur brut (PIB) aux alentours de 2030. Il devrait ainsi dégager un revenu « permanent » correspondant approximativement à 5 % du PIB de l'année considérée, permettant à la Norvège d'afficher de façon récurrente des déficits budgétaires primaires, dont l'ampleur diminuera cependant progressivement par rapport au PIB effectif au fil du temps. Ces politiques soutiennent favorablement la comparaison, en termes d'équité et d'efficacité, avec celles suivies dans la plupart des autres grands producteurs de pétrole. De façon peut-être surprenante, en effet, la majorité des pays de l'OCDE sont aujourd'hui confrontés à la perspective de laisser des dettes, et non des actifs, aux générations futures.

L'annexe I.A1 présente une analyse simple indiquant que la concrétisation de ce scénario à long terme plutôt optimiste risque de se heurter à des obstacles de taille, prenant la forme de déséquilibres macroéconomiques « jumeaux » synonymes de ponctions futures sur les ressources budgétaires et les réserves de change, qui, en l'absence de mesures préventives, pourraient excéder les flux de revenus permanents en provenance du Fonds pétrolier :

- i) Les déséquilibres actuariels au niveau du système de retraite signifient que d'ici à 2050, le déficit de ce système sera plus de deux fois supérieur au revenu permanent tiré des ressources pétrolières. Si rien n'était fait pour y remédier, ce déficit épuiserait en totalité les avoirs du Fonds pétrolier bien avant 2050, ou exigerait un endettement brut supérieur aux actifs du fonds – ce qui ferait en tout état de cause de la Norvège un pays débiteur en termes nets, alors que la règle de 2001 dispose que le Fonds pétrolier ne doit pas être utilisé pour financer le système de retraite par répartition mais constituer une source de revenu perpétuel pour toutes les générations futures.
- ii) Par ailleurs, l'ample déficit estimé des paiements courants hors pétrole dépasse nettement le rendement réel à long terme du Fonds pétrolier. À long terme, si la situation reste en l'état, ce déficit pourrait déboucher sur un épuisement similaire des avoirs extérieurs nets (dont le Fonds

pétrolier représente la plus grande partie) une fois que la production pétrolière diminuera, avant de cesser complètement, exigeant une forte dépréciation future du taux de change pour rétablir l'équilibre externe.

L'enjeu pour la Norvège sera d'agir en temps voulu pour ajuster les déséquilibres du système de retraite et de la balance des paiements courants hors pétrole de façon à les ramener à des niveaux viables, c'est-à-dire proportionnés aux contraintes de la croissance potentielle et du revenu pétrolier permanent. L'ajustement budgétaire sera crucial à cet égard, à la fois pour dégager des marges de manœuvre en vue des futures dépenses de retraite et pour réduire les effets d'éviction auxquels est actuellement soumis le secteur non pétrolier exposé à la concurrence internationale. D'après l'analyse présentée dans l'annexe, cet ajustement devrait être gérable, de l'ordre de 5 à 6 % du PIB. Mais l'une des principales hypothèses posées est que le dérapage actuel par rapport à la règle budgétaire, dû dans une large mesure à des conditions contraires au niveau du marché et de la conjoncture depuis l'adoption de cette règle, sera rapidement corrigé, c'est-à-dire dès qu'un changement de ces conditions le permettra. Au bout du compte, il est impossible d'échapper à la « contrainte budgétaire intertemporelle » : continuer de dépenser davantage aujourd'hui impliquerait de dépenser moins ultérieurement, dans la mesure où les recettes pétrolières finiront par être épuisées, mais se traduirait par l'éviction d'autres activités dans l'intervalle, rendant les futurs ajustements encore plus difficiles.

Éviter une future crise budgétaire

Le déséquilibre grandissant du système norvégien de retraite par répartition a plusieurs causes :

- i) les pensions complémentaires (qui s'ajoutent à la pension minimum) ont été mises en place il y a moins de 40 ans et les femmes sont entrées massivement sur le marché du travail ces dix dernières années – essentiellement dans le secteur public où les pensions de retraite tendent à être plus élevées que dans les autres secteurs – de sorte que le système est encore en train de monter en régime et que la faiblesse du niveau actuel des dépenses (9 % du PIB) est trompeuse;
- ii) l'augmentation du nombre de bénéficiaires des régimes d'invalidité et de retraite anticipée n'a pas été équitable en termes actuariels, dans la mesure où les droits à pension continuent d'être accumulés jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite;
- iii) la génération du baby-boom va prendre sa retraite à partir de la seconde moitié de cette décennie;
- iv) elle va être remplacée au fil du temps par des travailleurs beaucoup moins nombreux; et

- v) l'espérance de vie a beaucoup augmenté selon les estimations (de plus de sept ans pour les personnes nées entre 2002 et 2050), ce qui suppose un rallongement spectaculaire de la durée moyenne de la retraite.

Globalement, ces différents facteurs supposent une augmentation des dépenses de pension d'environ 10 points de pourcentage du PIB d'ici à 2050, les dépenses générales liées au vieillissement augmentant sensiblement plus que dans tout autre pays de l'OCDE (tableau 1.1). Les régimes de retraite de la plupart des autres pays de l'OCDE sont confrontés à des pressions démographiques similaires mais sont déjà arrivés à pleine maturité et ont été réformés, du moins en partie, alors que les niveaux de remplacement initiaux étaient souvent beaucoup plus généreux que ceux de la Norvège aujourd'hui. Ainsi, des actions rapides et relativement directes pour endiguer la hausse future des dépenses de pension pourraient être assez efficaces pour désamorcer la « bombe à retardement » que représentent les retraites en Norvège¹.

Les pouvoirs publics ont fait désormais de la réforme des retraites une de leurs priorités et il est important que cette réforme soit rapidement mise en œuvre. Au début de 2004, la Commission norvégienne des pensions a formulé des propositions qui semblent concorder assez bien avec les réformes engagées actuellement dans la zone de l'OCDE sur la base des meilleures pratiques :

- *Indexer les pensions de retraite sur les prix* (au moins en partie), et non sur les salaires comme cela a été le cas en Norvège durant les deux dernières années, est une mesure qui a été fréquemment prise par les gouvernements, conscients que le maintien du rapport entre pensions et salaires au niveau individuel est très coûteux pour les personnes qui travaillent toujours lorsque les tailles relatives des cohortes d'actifs et de retraités se modifient de façon spectaculaire. En outre, dans la mesure où les pensions de retraite demeurent plus ou moins fixes en termes réels, le pays peut plus aisément sortir de cette situation problématique par le biais de réformes structurelles sur les marchés des produits, du travail et des capitaux. Lorsque les pensions sont totalement indexées sur les salaires nominaux bruts², la croissance économique aggrave en fait le déséquilibre du système de retraite. La Commission recommande que les pensions, notamment celles des personnes déjà à la retraite, soient en partie indexées sur les prix en Norvège³.
- Dans un objectif d'*équité actuarielle*, la plupart des pays ont lié les pensions à l'espérance de vie à la retraite et aux cotisations sur l'ensemble de la vie active, et non sur les 20 meilleures années comme en Norvège. Revoir les coûteux dispositifs de retraite anticipée et de pension de vieillesse pour en assurer l'équité actuarielle et durcir les conditions d'accès aux anciens dispositifs pourraient être difficiles, compte tenu de l'opposition qui pourrait se manifester et du fardeau inattendu que

Tableau I.1. **Prévisions concernant l'évolution des dépenses liées à l'âge, 2000-2050¹**
Niveaux en % du PIB, variations en points de pourcentage

	Dépenses totales liées à l'âge		Pensions vieillesse		Programmes de préretraite		Soins de santé et soins de longue durée		Prestations familiales et d'éducation	
	Niveau 2000 (1)	Variation 2000-50 (2)	Niveau 2000 (3)	Variation 2000-50 (4)	Niveau 2000 (5)	Variation 2000-50 (6)	Niveau 2000 (7)	Variation 2000-50 ² (8)	Niveau 2000 (9)	Variation 2000-50 (10)
Australie	16.7	5.6	3.0	1.6	0.9	0.2	6.8	6.2	6.1	-2.3
Autriche ²	[10.4]	[2.3]	9.5	2.2	..	..	[5.1]	[3.1]	..	..
Belgique	22.1	5.2	8.8	3.3	1.1	0.1	6.2	3.0	6.0	-1.3
Canada	17.9	8.7	5.1	5.8	..	..	6.3	4.2	6.4	-1.3
République tchèque	23.1	6.9	7.8	6.8	1.8	-0.7	7.5	2.0	6.0	-1.2
Danemark ³	29.3	5.7	6.1	2.7	4.0	0.2	6.6	2.7	6.3	0.0
Finlande	19.4	8.5	8.1	4.8	3.1	-0.1	8.1	3.8	..	..
France ⁴	[18.0]	[6.4]	12.1	3.9	..	..	[6.9]	[2.5]	..	..
Allemagne	[17.5]	[8.1]	11.8	5.0	..	..	[5.7]	[3.1]	..	..
Hongrie ⁵	7.1	1.6	6.0	1.2	1.2	0.3	..	..	..	..
Italie	[19.7]	[1.9]	14.2	-0.3	..	..	[5.5]	[2.1]	..	..
Japon	13.7	3.0	7.9	0.6	..	..	5.8	2.4	..	..
Corée	3.1	8.5	2.1	8.0	0.3	0.0	0.7	0.5	..	..
Pays-bas ⁶	19.1	9.9	5.2	4.8	1.2	0.4	7.2	4.8	5.4	0.0
Nouvelle-Zélande	18.7	8.4	4.8	5.7	..	..	6.7	4.0	7.2	-1.3
Norvège	17.9	13.4	4.9	8.0	2.4	1.6	5.2	3.2	5.5	0.5
Pologne ⁵	12.2	-2.6	10.8	-2.5	1.4	-0.1	..	..	..	..
Espagne	[15.6]	[10.5]	9.4	8.0	..	..	[6.2]	[2.5]	..	..
Suède	29.0	3.2	9.2	1.6	1.9	-0.4	8.1	3.2	9.8	-1.2
Royaume-Uni	15.6	0.2	4.3	-0.7	..	..	5.6	1.7	5.7	-0.9
États-Unis	11.2	5.5	4.4	1.8	0.2	0.3	2.6	4.4	3.9	-1.0
Moyenne des pays au-dessus ⁷	21.2	5.8	7.4	3.4	1.6	0.2	5.9	3.1	6.2	-0.9
Portugal ⁸	15.6	4.3	8.0	4.5	2.5	-0.4	..	..	..	..

1. Les données pour les soins de santé indiquées entre crochets sont tirées de CPE 2001. Il s'agit du résultat d'un exercice de la CE fondé sur une méthodologie commune pour l'ensemble des pays. Les prévisions sont fondées sur les mêmes hypothèses macroéconomiques que celles utilisées dans le tableau 3.1 de l'OCDE (2001). Ces prévisions concernant les soins de santé et les soins de longue durée partent de l'hypothèse que les dépenses par habitant augmentent conformément à la productivité/salaire. Elles ne tiennent compte ni de l'évolution technologique ni des facteurs sans rapport avec l'âge.

2. Dans les dépenses totales au titre des pensions pour l'Autriche entrent les autres dépenses liées à l'âge qui n'entrent pas dans les définitions des colonnes 3 à 10. Elles représentent 0.9 % du PIB en 2000 et augmentent de 0.1 point de pourcentage au cours de la période allant jusqu'à 2050.

3. Dans le total du Danemark entrent les autres dépenses liées à l'âge qui ne peuvent être placées ailleurs. Elles représentent 6.3 % du PIB en 2000 et augmentent de 0.2 point de pourcentage entre 2000 et 2050.

4. Pour la France, la dernière année disponible est 2040.

5. Dans le total entrent les dépenses au titre des pensions vieillesse et les programmes de préretraite seulement.

6. Dans les programmes de préretraite n'entrent que les dépenses pour les plus de 55 ans.

7. La somme des moyennes des colonnes. La moyenne de l'OCDE ne tient pas compte des pays pour lesquels on ne dispose pas de l'information ainsi que du Portugal où les données sont moins comparables que pour les autres pays.

8. Le Portugal a fourni une estimation des dépenses totales liées à l'âge mais il n'a pas indiqué les dépenses pour toutes les composantes.

Source : Casey et autres (2003).

ferait peser une telle réforme sur ceux qui approchent de la retraite, de sorte qu'il est souhaitable d'agir sans tarder plutôt que d'attendre, afin de laisser une période de transition. Les programmes d'invalidité devraient retrouver leur ancienne fonction, à savoir transférer des revenus aux personnes handicapées, indépendamment de leur âge. Les réformes de ce type sont bénéfiques à double titre : elles améliorent les incitations au travail et stimulent du même coup la croissance⁴. La Commission des pensions a proposé de prendre en compte les cotisations sur l'ensemble de la vie active et, surtout, d'introduire un facteur relatif à l'espérance de vie dans le calcul des prestations. Globalement, les réformes des paramètres devraient réduire le niveau des dépenses au titre des pensions de quelque 4 points de pourcentage du PIB d'ici à 2050, avec une baisse sensible du déficit de financement prévu. La question de l'augmentation des pensions d'invalidité, qui ne relève pas de la Commission, doit encore être réglée.

- Par ailleurs, une mesure ambitieuse consisterait à *préfinancer les engagements futurs au titre des retraites*, ce que peu de pays sont parvenus à faire en raison de la charge que représente pour les travailleurs actuels le fait de devoir payer « deux fois » – pour financer les pensions des retraités actuels et constituer leur propre pécule. La Norvège est quasiment le seul pays de la zone OCDE à avoir la possibilité de financer en grande partie cette transition sans s'endetter, en utilisant les actifs du Fonds pétrolier⁵. Cela aurait l'avantage de mettre les ressources du fonds à l'abri d'éventuelles mesures populistes. La Commission propose en fait de regrouper les actuels Fonds pétrolier et Fonds national d'assurance en un « fonds de pension ». Le capital de ce fonds ne serait pas, semble-t-il, affecté aux obligations en matière de pensions, conformément à la règle budgétaire actuelle, et l'essentiel des capitaux continueraient d'être accumulés à l'étranger, comme c'est le cas avec le Fonds pétrolier actuel, afin d'empêcher une forte appréciation de la couronne. Cependant, la Commission recommande aussi de ne plus augmenter désormais les engagements non financés. Cette autre règle exigerait vraisemblablement à l'avenir le versement à ce fonds de cotisations des travailleurs, qui pourraient à leur tour être investies dans des actifs nationaux afin de contribuer à réduire l'asymétrie des monnaies dans lesquelles sont libellées les actifs et passifs au titre des pensions⁶. Ces questions restent à clarifier.

Il sera également nécessaire, pour garantir la viabilité budgétaire, de renforcer les composantes des finances publiques non liées aux retraites, avant le choc induit par le vieillissement démographique d'autant que l'on s'attend à un alourdissement des coûts au titre notamment des soins de santé et des soins de longue durée à mesure que la population vieillit (tableau 1.1)⁷. Comme pour la

réforme des retraites, ces efforts devraient également viser à favoriser la croissance économique, afin d'atténuer la contrainte budgétaire sur le long terme en élargissant la base fiscale. Des réductions d'impôts, une réforme de la fiscalité et, de manière générale, un désengagement de la puissance publique au niveau économique seraient des plus souhaitables à cet égard⁸. Jusqu'ici, cependant, les efforts de maîtrise des dépenses n'ont pas été en rapport avec les baisses d'impôts consenties. Dorénavant, toutes les possibilités pouvant renforcer l'efficacité des dépenses publiques devraient être pleinement exploitées. Les services fournis par les administrations publiques qui sont généralement gérés par le secteur privé dans les autres pays pourraient l'être également en Norvège; en outre, il faudrait introduire (dans une mesure raisonnable) les mécanismes du marché dans le fonctionnement de l'État, notamment en mettant en concurrence les fournisseurs publics et privés de services collectifs (tels que les services de santé, d'enseignement ou du marché du travail) et en décentralisant la formation des salaires dans le secteur public. Ces processus sont tous engagés, mais ils doivent être approfondis.

Endiguer le « mal néerlandais »

Le « mal néerlandais » – paradoxe selon lequel l'abondance des ressources réduit la croissance, en produisant des effets d'éviction sur les autres pans de l'économie exposés à la concurrence internationale (où la progression de la productivité est forte), *via* l'appréciation du taux de change réel – est un phénomène bien connu dans les pays qui se trouvent soudainement détenteurs de ressources naturelles pléthoriques, ou confrontés à des chocs positifs similaires du côté de l'offre⁹. Depuis le milieu des années 90, la politique de gestion des ressources pétrolières de la Norvège peut être considérée comme une stratégie visant à minimiser les effets perturbateurs du choc lié au pétrole sur la sphère réelle de l'économie. Dans cette optique, les recettes d'exportation pétrolières sont investies à l'étranger afin de neutraliser leurs répercussions sur la balance des paiements, donc sur le taux de change. Mais on pouvait imaginer que, même sans être dépensé, cet argent pouvait engendrer des pressions à la hausse sur le taux de change, dès lors que les acteurs du marché étaient convaincus qu'il serait utilisé tôt ou tard. Ainsi, les recettes pétrolières ayant augmenté rapidement vers la fin de la décennie, les politiques devaient être encore ajustées. La nécessité pour l'économie d'absorber les ressources pétrolières, par le biais du budget, conduirait obligatoirement, s'attendait-on, à une hausse tendancielle du taux de change réel en réaction aux pressions d'inflation¹⁰, alors que les marchés (et la société) devaient disposer d'un repère pour ce qui est de la rapidité de l'utilisation de l'argent tiré du pétrole afin que le taux de change puisse être fixé à un niveau approprié.

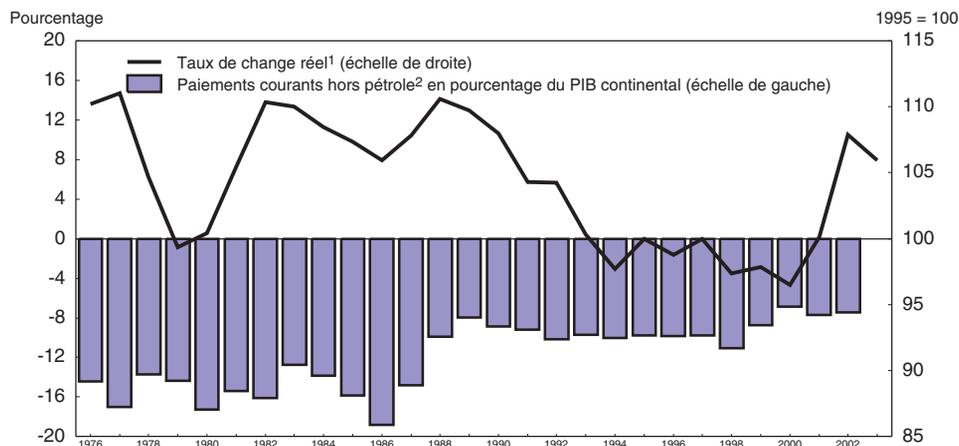
La mise en place d'un nouveau régime macroéconomique en 2001 a marqué une étape majeure dans les mesures prises pour isoler l'économie du « mal

néerlandais ». Un plafond de 4 % a été fixé pour l'utilisation budgétaire d'une année sur l'autre des ressources du fonds pétrolier et un objectif d'inflation de 2½ % a été établi par la banque centrale. L'association dans une perspective à long terme de politiques budgétaires expansionnistes et de politiques monétaires restrictives devait assurer une utilisation progressive viable de l'argent du pétrole et, par conséquent, une pression à la hausse seulement graduelle sur le taux de change réel. En outre, le fait que l'objectif d'inflation soit fixé (pour des raisons intérieures) légèrement au-dessus de celui des partenaires commerciaux devrait suffire à lui seul à susciter l'essentiel de l'appréciation réelle attendue à terme.

Le taux de change réel, tel que mesuré par les prix relatifs à la consommation exprimés dans une monnaie commune, s'est caractérisé par une tendance marquée à suivre l'évolution de la conjoncture, tant avant qu'après l'adoption du nouveau régime de politique économique. Cela reflète en partie la sensibilité du taux de change nominal aux variations du cours du pétrole, les investissements de portefeuille internationaux s'orientant généralement vers les pays exportateurs de pétrole lorsque le cours de cet hydrocarbure (et donc la croissance économique anticipée) évolue à la hausse, et inversement. Néanmoins, aucune tendance ne se dégage clairement sur le long terme. La très forte appréciation du taux de change réel intervenue entre le point bas et le pic du long cycle 1992-2002 a globalement compensé sa dépréciation entre le point culminant et le minimum du cycle précédent (une brusque appréciation en 2002 même a été annulée pour l'essentiel en 2003), qui avait elle-même réduit à néant la hausse prononcée du taux de change réel intervenue au début de l'exploitation pétrolière (graphique 1.1). Le déficit de la balance courante hors pétrole a aussi été généralement stable en pourcentage du PIB, mise à part une forte diminution après 1986 lorsque les prix du pétrole, et partant le revenu lié aux termes de l'échange, ont diminué. Par ailleurs, le taux de change réel, tel que mesuré par les coûts unitaires de main-d'œuvre exprimés dans une monnaie commune, demeure sensiblement supérieur à son niveau tendanciel à long terme, ce qui indique que la rentabilité du secteur exposé à la concurrence internationale s'est dégradée. Dans ces conditions, les pertes d'emploi sectorielles ont été assez importantes et les industriels norvégiens ont été davantage incités à se joindre à la tendance internationale à l'externalisation dans les pays à faible coût.

Une analyse sectorielle fait apparaître un transfert de ressources des industries manufacturières vers les secteurs abrités de la concurrence internationale, notamment vers le secteur public. Cependant, les transferts à partir du secteur agricole ont également été significatifs, malgré les moyens considérables consacrés à la protection de l'agriculture et des communautés agricoles (tableau 1.2). Dans une certaine mesure, il s'agit là de tendances constatées dans l'ensemble de la zone OCDE, qui reflètent les effets généralement produits par la technologie et la mondialisation. En Norvège, toutefois, le recul des industries manufacturières

Graphique 1.1. Taux de change réel et solde des paiements courants hors pétrole



1. Prix relatifs à la consommation exprimés dans une monnaie commune.

2. En prix constants. À l'exclusion des produits du pétrole et du gaz et des biens d'équipement et services aux entreprises liés aux activités pétrolières.

Source : OCDE et Statistics Norway.

a été relativement prononcé, tandis que la progression persistante de l'emploi observée dans les services publics dans les années 90 revêt un caractère exceptionnel. Peut-être faut-il voir là la conséquence des pressions relativement fortes et constantes exercées sur les ressources nationales du fait du budget de l'État, qui peut se permettre d'afficher un déficit non pétrolier de 4 à 5 % du PIB depuis 25 ans grâce aux ressources financières retirées de l'exploitation pétrolière (graphique 1.2)¹¹. Vue sous cet angle, la nouvelle règle budgétaire ne marque pas une rupture nette avec la période précédente, pendant laquelle les recettes pétrolières étaient plus modestes mais intégralement dépensées (elles sont aujourd'hui plus importantes, mais épargnées pour l'essentiel). En limitant le déficit structurel non pétrolier à long terme à 4 % du capital du Fonds pétrolier, cette règle implique (sur la base de la valeur actualisée du Fonds pétrolier) une augmentation du déficit de 2½ % du PIB environ en 2001 à 5 % du PIB aux alentours de 2030 (suivie d'une baisse progressive), autrement dit un budget d'abord restrictif compte tenu des récents résultats observés, qui sera ensuite temporairement expansionniste, pour se stabiliser finalement. En fait, le déficit s'est immédiatement écarté de sa trajectoire de référence pour atteindre 4 % du PIB dès 2003, niveau estimé pour 2009. Les principaux mouvements de prix relatifs ont donc dû avoir lieu à un stade relativement précoce de l'exploitation pétrolière, ces mouvements étant alors largement fondés sur l'absorption anticipée des recettes pétrolières¹².

Il faut en conclure que les recettes pétrolières ont eu pour conséquence d'affaiblir le secteur non pétrolier exposé à la concurrence internationale, ce qui

Tableau 1.2. Répartition sectorielle de la valeur ajoutée et de l'emploi

	Valeur ajoutée				Emploi			
	1975	1985	1995	2002 ¹	1975	1985	1995	2002 ¹
Extraction de pétrole et de gaz ²	1.8	12.1	9.4	12.9	0.1	0.9	1.0	1.1
Agriculture, extraction minière ³	4.7	3.7	3.4	2.4	10.3	7.5	5.2	3.9
Activités manufacturières	33.1	25.0	23.2	18.8	22.4	16.6	14.2	12.6
<i>dont :</i>								
Alimentation, boissons et tabac	6.6	5.5	5.4	4.3	3.2	2.8	2.6	2.3
Pétrole raffiné, produits chimiques et produits minéraux	3.9	3.6	2.4	2.5	1.9	1.4	1.1	1.0
Machines et autres matériels	6.4	4.6	4.5	4.0	5.7	4.3	3.5	3.3
Construction de navires, de plates- formes pétrolières et de modules	3.8	1.7	2.0	2.0	2.4	1.5	1.6	1.5
Construction	8.5	7.6	6.8	6.5	7.3	6.9	5.4	6.0
Services marchands ⁴	51.9	51.7	57.3	59.3	59.8	68.1	74.2	76.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Pour mémoire:</i>								
Administration publique	11.3	11.9	14.3	14.3	7.1	25.5	31.1	31.2
Activités manufacturières dans les autres pays								
États-Unis	21.7	19.1	17.4	14.1	20.2	17.1	14.0	12.1
Allemagne	32.1	30.2	22.6	22.2	32.6	29.2	22.6	20.9

1. 2001 pour les États-unis, et l'Allemagne.

2. Y compris les services.

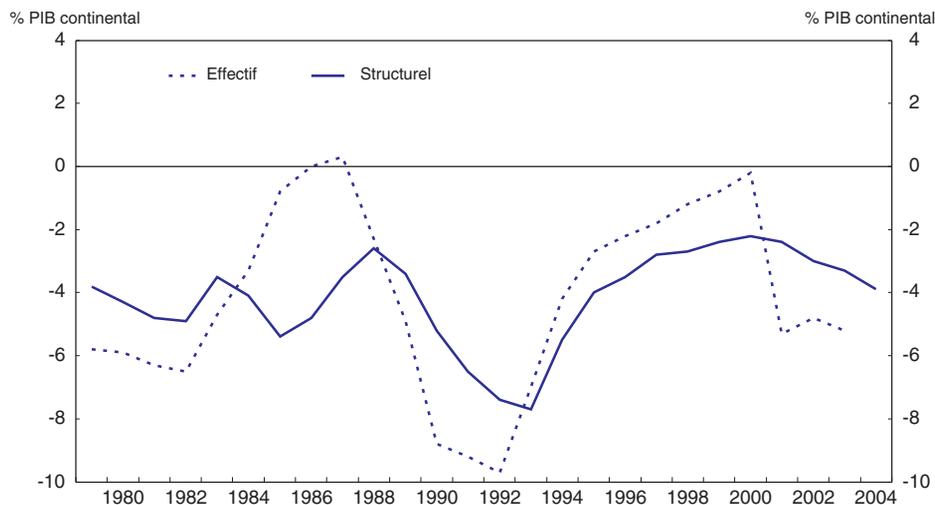
3. Y compris la sylviculture, la pêche et la chasse.

4. Non compris les services aux secteurs de l'extraction du pétrole et du gaz, mais y compris l'électricité, le gaz et l'approvisionnement en eau.

Source : Statistics Norway, OCDE.

était toutefois probablement inévitable, et que les dépenses publiques ont constitué leur principal canal de transmission. D'autre part, les principaux ajustements ont déjà été opérés et ils auraient sans doute dû être beaucoup plus importants si le nouveau cadre d'action n'avait pas été introduit. Dans le même ordre d'idée, pour pouvoir contenir à l'avenir les pressions d'éviction potentielles, il faudra que la nouvelle règle reste crédible, notamment grâce à un retour en temps voulu aux directives budgétaires après les tensions récentes. Avec le temps, en outre, il est probable que les entreprises norvégiennes, une fois qu'elles se seront adaptées aux taux de change flottants, deviendront moins sensibles à leurs fluctuations à court terme, comme cela semble s'être produit dans d'autres pays ayant adopté une politique de ciblage de l'inflation¹³. Néanmoins, la voie de l'externalisation est devenue beaucoup plus facile à emprunter depuis l'ouverture de l'Europe de l'Est, et le prochain élargissement de l'UE pourrait accentuer ce phénomène. La nécessité de se tourner vers une production moins sensible aux variations de prix (donc à plus forte valeur ajoutée) pour compenser ce mouvement d'externalisation représente un défi majeur, qui est commun à tous les pays de l'OCDE.

Graphique 1.2. Solde budgétaire non pétrolier

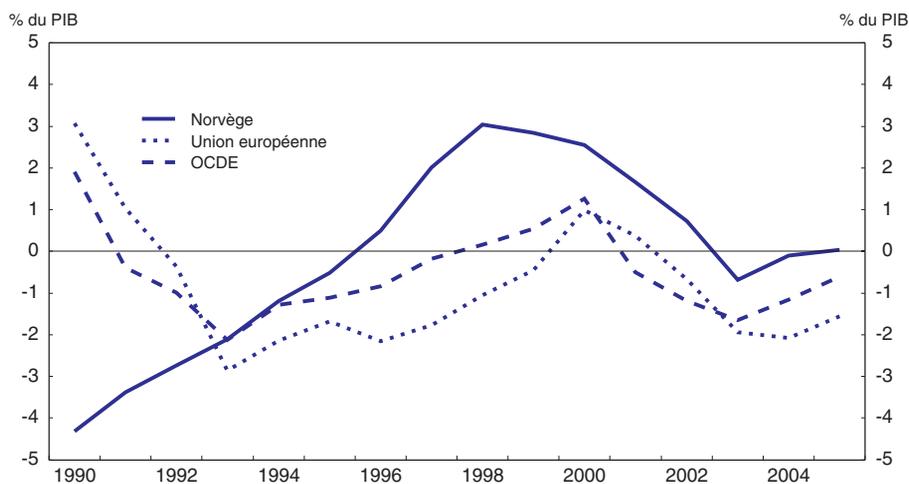


Source : Ministère des Finances.

Des politiques macroéconomiques qui doivent trouver leurs marques dans le cadre du nouveau régime

Le nouveau régime de ciblage de l'inflation de la banque centrale a été mis à rude épreuve en 2002, lorsque les hausses de salaires ont été nettement plus fortes que prévu. Craignant une inflation forte et durable induite par les coûts, la banque a durci la politique monétaire. La couronne norvégienne s'est fortement appréciée, aggravant le ralentissement de l'activité du secteur manufacturier, qui souffrait également de l'éclatement de la bulle des technologies de l'information et des communications (TIC) et de la récession mondiale. Par ailleurs, l'orientation expansionniste de la politique budgétaire accentuait les pressions exercées sur les salaires et les taux de change. De fortes réductions des taux d'intérêt à compter de fin 2002, des investissements pétroliers conséquents, des hausses contractuelles de salaires nettement plus limitées sous l'effet de la progression du chômage et une expansion budgétaire continue ont ouvert la voie à la reprise, et la monnaie norvégienne s'est dépréciée pour se rapprocher de sa valeur moyenne à long terme. À ce stade, il semble que la politique macroéconomique ait contribué à un atterrissage en douceur (graphique 1.3). Un certain nombre de risques subsistent néanmoins. Le taux d'inflation est maintenant nettement inférieur à l'objectif retenu, et il n'existe aucune tension inflationniste majeure sur le plan interne ou externe. La détente des conditions monétaires pourrait être trop marquée et trop longue et la politique budgétaire ne devrait normalement pas se durcir en 2004, même si des considérations à plus long terme militent en faveur d'un tel resserrement. Dans le pire des cas, l'économie

Graphique 1.3. **Écart de production en Norvège et chez ses partenaires commerciaux**
Chiffres annuels



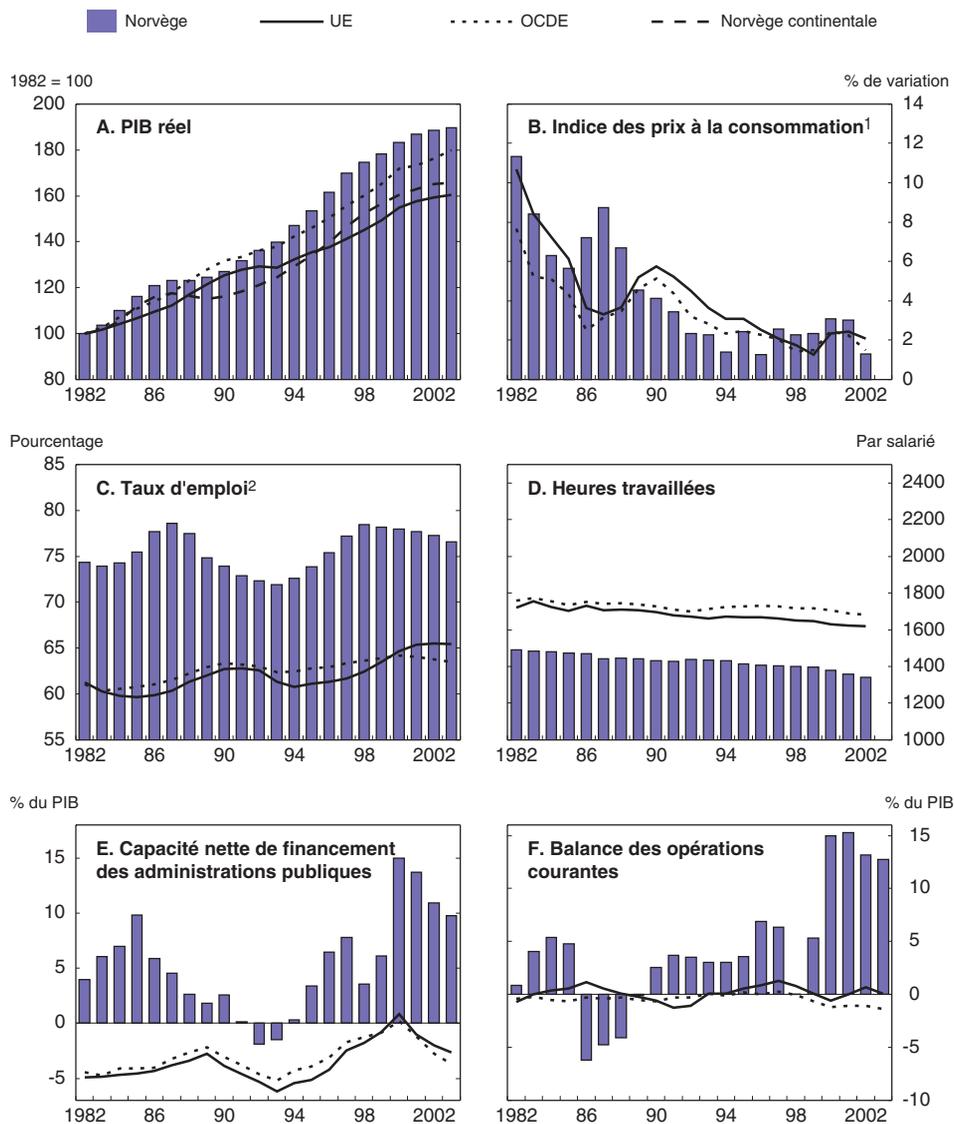
Source : OCDE (2003b).

pourrait donc continuer à fluctuer de manière excessive au gré de la conjoncture, et une économie à « deux vitesses » – caractérisée par l'essor de la consommation et la faiblesse de l'investissement dans le secteur non pétrolier – pourrait s'enraciner en Norvège, ce qui retarderait les évolutions structurelles mêmes qui sont nécessaires pour assurer la résilience de l'économie norvégienne dans l'avenir.

La performance macroéconomique et l'articulation de la politique économique

En Norvège, la conduite de la politique économique s'accompagne depuis longtemps d'un processus centralisé et tourné vers l'extérieur de formation des salaires, qui a garanti une modération salariale globale dans des conditions macroéconomiques extrêmement diverses. Jusqu'au changement de régime de politique économique de 2001, la politique monétaire visait à stabiliser le taux de change à terme, tandis que la politique budgétaire jouait un rôle majeur dans la stabilisation macroéconomique. Conjugué à l'élasticité de la main-d'œuvre et à la relative souplesse des conditions de licenciement des salariés, associée à des transferts budgétaires, ce dispositif de « politique des revenus » garantissait une stabilité à long terme. Il se pourrait que la flexibilité du cadre macroéconomique, conjuguée à une forte utilisation de politiques actives du marché du travail, ait minimisé les effets d'hystérèse préjudiciables sur le marché du travail que l'on trouve dans les économies au rythme d'ajustement plus lent; de fait, le chômage structurel est très faible et le taux d'emploi très élevé en Norvège, par rapport au reste de la zone OCDE (graphique 1.4).

Graphique 1.4. Principaux indicateurs macroéconomiques



1. Dans OCDE n'entrent pas les pays à forte inflation.

2. Emploi total en pourcentage de la population d'âge actif (16-64 ans).

Source : OCDE.

Malgré tout, comme dans les autres petites économies ouvertes ayant une forte dépendance vis-à-vis des industries de ressources, les fluctuations conjoncturelles ont été relativement marquées, bien que, en tant que producteur de pétrole, la Norvège ait été partiellement isolée des chocs pétroliers qui ont frappé la zone de l'OCDE. Ainsi qu'on l'a vu précédemment, le taux de change réel a également enregistré des variations conjointement à l'évolution de la conjoncture, tout en montrant une nette tendance au « retour à la moyenne ». Globalement, l'inflation et les taux d'intérêt réels ont été en général un peu plus élevés que chez les partenaires commerciaux (tableau 1.3). Les niveaux des prix ont été cependant beaucoup plus élevés (chapitre 3), ce qui laisse perplexe, compte tenu de la performance généralement très bonne de l'économie, et semble être dû à des coûts des facteurs (et des impôts) relativement élevés et non à des marges de profit excessives. De fait, en 2002, les salaires pour les ouvriers du secteur manufacturier étaient de 35 % plus élevés que chez les partenaires commerciaux (en monnaie commune). Le revenu réel par habitant est l'un des plus élevés de la zone OCDE et, à l'exclusion du pétrole, il se situe autour de la moyenne de l'OCDE. Cela tient non seulement à des taux élevés d'emploi, mais aussi à une productivité assez élevée, malgré une concurrence peu marquée sur les marchés de produits (voir dernière section ci-après).

Tableau 1.3. **Niveaux des prix et des taux d'intérêt réels**

	Moyenne sur la période		
	1982-1985	1985-1995	1995-2003
Prix à la consommation			
Norvège	7.9	4.4	2.3
Zone euro	8.1	4.0	2.0
Taux d'intérêt réel à court terme			
Norvège	5.6	6.4	3.4
Zone euro	3.3	4.8	2.1

Source : OCDE, Parités du pouvoir d'achat.

L'« Alternative de solidarité » de 1992, qui régit les relations entre partenaires sociaux, a consacré le principe essentiel selon lequel la formation des salaires en Norvège doit être axée sur la préservation de la compétitivité internationale, comme il convient pour une petite économie ouverte. En pratique, cela exigeait que le secteur exposé à la concurrence internationale entre en lice le premier dans le cadre des négociations salariales, et détermine le rythme de croissance des rémunérations dans les autres secteurs¹⁴. Le renforcement de ce cadre fondé sur le consensus a préparé le terrain à une croissance vigoureuse tout au long de la seconde moitié des années 90. Néanmoins, les pressions se sont accentuées sur le marché du travail en raison de pénuries de main-d'œuvre, et une forte hausse des salaires sur la période de cinq ans allant de 1998 à 2002 a débouché

sur une modification marquée de la répartition du revenu national. Tout d'abord, la dépréciation des taux de change a aidé les secteurs exposés à la concurrence internationale à préserver leur compétitivité, mais avec l'appréciation de la couronne à partir du milieu de 2000, les entreprises exposées n'ont pas pu reporter leurs augmentations de coûts sur les prix dans les mêmes proportions que les entreprises des secteurs abrités. L'envolée des salaires, en particulier en 2002, a pris une ampleur supérieure à celle qu'on pouvait escompter, même en tenant compte des tensions sur le marché du travail (graphique 1.5). Toutefois, le ralentissement de 2002 s'est traduit par une montée du chômage, le secteur non pétrolier exposé à la concurrence internationale étant tout particulièrement affecté, et par un retour à la modération salariale en 2003, s'inscrivant largement dans la lignée du modèle classique, tandis que le recul de l'inflation et la baisse des taux d'intérêts réels orchestrés par les autorités venaient compenser cette évolution en soutenant les revenus réels des ménages.

Une question importante se pose : l'envolée des salaires de la période 1998-2002 a-t-elle marqué la fin du régime de solidarité, en raison d'une modification irréversible du rapport de force entre la main-d'œuvre des secteurs exposés à la concurrence internationale et celle des secteurs abrités ? Si tel est le cas, le problème n'a peut-être été que partiellement réglé par la prise de position des partenaires sociaux et du gouvernement, réitérant leur attachement commun à l'Alternative de Solidarité au printemps 2003, qui semblait elle-même reconnaître la nécessité d'une adaptation du modèle de négociation salariale, permettant une plus grande flexibilité au niveau microéconomique (chapitre 4). Par ailleurs, il est possible que la politique budgétaire n'ait pas été assez restrictive pour empêcher la surchauffe de l'économie. Jusqu'en 2001, la politique budgétaire n'a pu remplir son rôle traditionnel de stabilisation, car l'« euphorie pétrolière » et l'orientation à la hausse des marchés boursiers ont créé des attentes excessives en termes de richesse et atténué la perception des contraintes économiques. Par la suite, le passage au ciblage de l'inflation a remplacé l'ancrage qu'offrait l'objectif de taux de change et s'est traduit par l'élargissement du rôle de stabilisation de la politique monétaire, alors que la nouvelle règle budgétaire était destinée à gérer l'absorption progressive de l'argent du pétrole. Les négociations salariales du début de 2002 ont débouché sur de fortes augmentations de salaires dans le secteur public, destinées à combler le retard pris en la matière depuis le lancement de l'Alternative de Solidarité, les tensions persistantes sur le marché du travail contribuant à une importante croissance globale des salaires. Les réductions d'impôts, venues s'ajouter à ces hausses de salaires, n'ont fait que renforcer les pressions exercées du côté de la demande sur les ressources en main-d'œuvre.

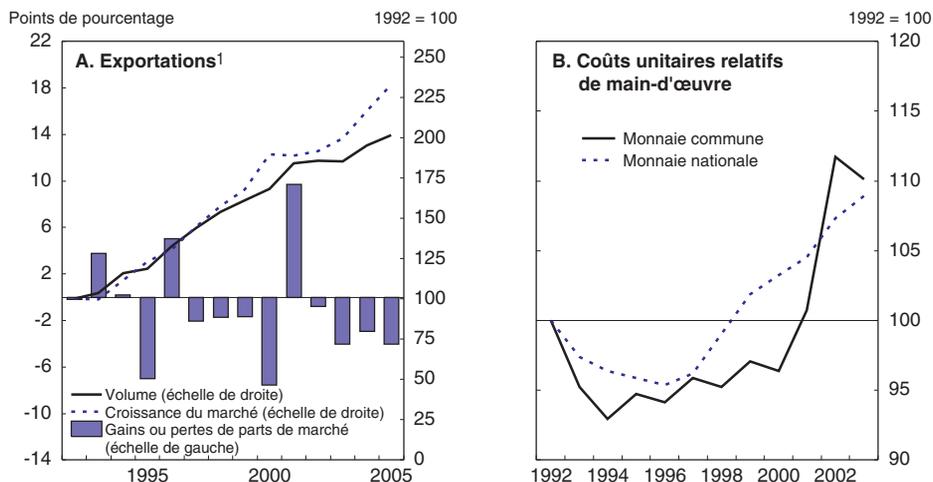
Politique monétaire

L'adoption d'un objectif d'inflation en mars 2001 a été rapidement suivie par des hausses contractuelles de salaires étonnamment fortes à l'issue des négo-

ciations salariales pour 2002. La banque centrale a relevé les taux d'intérêt de 0.5 point pour les porter à 7 % en juillet et les a maintenus à ce niveau jusqu'en décembre, d'où la persistance de l'important écart par rapport aux taux des autres pays qui était déjà apparu l'année précédente. La couronne s'est, pour sa part, fortement appréciée. Le secteur exposé a ainsi été soumis à une double tension (graphique 1.5). Les coûts relatifs de main-d'œuvre ayant augmenté de 17 % entre 1998 et 2002 et les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre de probablement beaucoup plus, 15 000 emplois ont été supprimés dans les industries manufacturières en 2002 (soit 5 % des effectifs de ce secteur)¹⁵. Un débat s'est engagé sur la question de savoir si la banque centrale devait tenir davantage compte de taux de change dans la conduite future de la politique monétaire¹⁶. Au milieu de 2003, il est apparu que l'inflation était très en-deçà de l'objectif retenu, le taux d'inflation sous-jacente tombant nettement au-dessous de l'intervalle de 1 % autorisé de part et d'autre de l'objectif central de 2½ % (graphique 1.6).

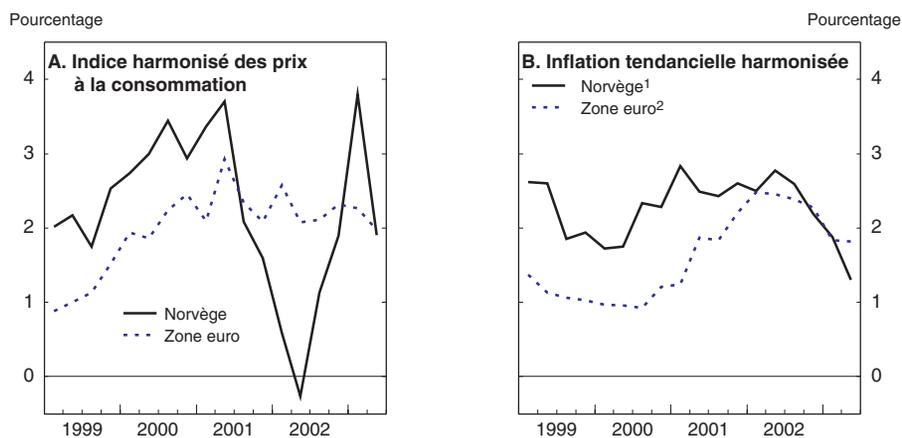
Rétrospectivement, il semblerait que la politique monétaire soit demeurée excessivement restrictive pendant trop longtemps. Mais on peut difficilement reprocher à la banque centrale ce resserrement monétaire *ex ante*, dans la mesure où elle était confrontée à un dilemme difficile en raison d'un violent choc salarial¹⁷, tandis que le climat d'incertitude était accentué par divers facteurs. *Premièrement*, la hausse des salaires était manifestement excessive et représentait un défi majeur pour la banque centrale, dont la crédibilité en tant que gardienne de la stabilité des prix était mise à l'épreuve pour la première fois. Bien que son mandat prévoie que l'écart de production doit également être pris en compte dans sa politique (encadré 1.1), il semblait prudent à ce moment-là de privilégier l'objectif d'inflation, même un ralentissement marqué de l'économie est devenu évident après le milieu de 2002. *Deuxièmement*, l'ampleur de la hausse du taux de change consécutive au durcissement de la politique monétaire a été plus importante que prévu, reflétant probablement l'influence d'autres facteurs, liés aux effets des marchés du pétrole et d'actions¹⁸, même si on ne peut exclure la possibilité d'un surajustement fondé sur des anticipations, résultant de la nouvelle articulation de la politique économique. *Troisièmement*, il est possible que la banque centrale ait d'abord mal apprécié le mécanisme de transmission monétaire, parce qu'elle a interprété la répercussion manifestement plus lente que prévu de l'appréciation du taux de change sur les prix intérieurs comme une répercussion plus faible que prévu¹⁹, et/ou parce que les comportements économiques ont évolué du fait même du changement de régime de politique économique. Enfin, un rééquilibrage structurel marqué par une augmentation de la part des importations en provenance d'Asie du Sud-est, consécutive à de récentes mesures de libération des échanges, a débouché sur des pressions déflationnistes exogènes *via* les prix des importations, comme dans le reste de la zone OCDE (« syndrome chinois »), pressions qui ont peut-être contribué à leur tour au fait que le taux d'inflation s'est finalement établi en-deçà de l'objectif fixé.

Graphique 1.5. Résultats à l'exportation et coûts unitaires de main-d'œuvre



1. En monnaie commune.

Source : OCDE (2003b) et Statistics Norway.

Graphique 1.6. Évolution des prix en Norvège et dans la zone euro
Variations annuelles en glissement

1. Indice des prix à la consommation corrigé des variations d'impôt et hors produits énergétiques (CPIATE).

2. Hors produits alimentaires, énergie, tabac, alcool.

Source : Statistics Norway, OCDE.

Encadré 1.1. Le ciblage flexible de l'inflation

La Norges Bank applique un régime de « ciblage flexible de l'inflation », ce qui signifie que l'écart de production, est intégré dans une certaine mesure avec le taux d'inflation dans la fonction objectif de la banque centrale. Le poids accordé à l'écart de production est directement lié au délai dans lequel doit être atteint l'objectif d'inflation. Autrement dit, tenter de stabiliser l'inflation sur une période relativement courte exigerait des modifications de taux d'intérêt agressives et fréquentes, qui auraient pour contre-coup une déstabilisation de la production, alors qu'une période plus longue permet une plus grande stabilité des taux d'intérêt et de la production. Selon des travaux économétriques réalisés par la banque centrale, les délais de transmission entre le taux d'intérêt à court terme (son instrument de régulation monétaire) et l'inflation sont longs mais l'effet est marqué. En conséquence, la Norges Bank s'est accordée une période assez longue pour réaliser son objectif d'inflation, à savoir deux ans, ce qui représente également un laps de temps suffisant pour pouvoir accorder l'attention nécessaire à la stabilisation de la production. En outre, elle s'est réservée la possibilité de prolonger cette période au-delà de deux ans en cas de chocs inhabituels, sans toutefois en préciser la nature.

Les chocs du côté de l'offre, tels qu'une poussée des salaires ou une modification des termes de l'échange – qui ont tendance à mettre la Norvège en grande difficulté – posent un dilemme aux banques centrales qui appliquent des régimes de ciblage flexible de l'inflation, car les mesures destinées à stabiliser la production et l'inflation sont généralement opposées dans ce cas de figure, au moins à court terme. Des outils de prévision précis sont indispensables pour fixer le cap à suivre, et le modèle macroéconomique de la Norges Bank semble donner des résultats satisfaisants; peut-être faudrait-il toutefois l'adapter aux besoins du ciblage de l'inflation, dans la mesure où il a été élaboré à d'autres fins, à savoir le ciblage du taux de change tel qu'il était pratiqué précédemment. Un autre problème réside dans le choix des hypothèses exogènes. Par le passé, parmi les hypothèses techniques sur lesquelles elle fondait ses prévisions de base en matière d'inflation, la banque centrale présentait des scénarios à taux de change et d'intérêt constants ainsi que des scénarios intégrant les taux de change et d'intérêt du marché implicites, bien que les premiers servaient à représenter les prévisions de référence. Son rapport sur l'inflation d'octobre 2003 marque cependant un changement d'orientation, puisque la Norges Bank y précise qu'elle part du principe que les taux d'intérêt suivent l'évolution des taux d'intérêt à terme et que les fluctuations de la couronne correspondent à celles du taux de change à terme, hypothèse qui devrait viser plus de cohérence d'un point de vue interne⁷.

La mise en œuvre d'un régime de « ciblage flexible de l'inflation » peut également contribuer à la stabilisation du taux de change à terme. À court terme, l'écart des taux d'intérêt internationaux est un déterminant essentiel du taux de change, la moindre variabilité des taux d'intérêt intérieurs résultant de l'intégration de l'écart de production dans la fonction objectif devrait également se traduire par une moindre variabilité du taux de change. À long terme, c'est-à-dire lorsque les

Encadré 1.1. **Le ciblage flexible de l'inflation** (suite)

considérations de parité de pouvoir d'achat ont des chances de dominer, la stabilité des anticipations d'inflation intérieure découlant de la mise en œuvre réussie du régime devrait contribuer à la stabilité des anticipations concernant les taux de change. De fait, la première phrase du règlement qui fixe les attributions de la banque – aux termes de laquelle « 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 » (Nouveau Règlement de politique monétaire) – fait apparemment référence à ce lien. La troisième phrase précise ensuite que l'objectif opérationnel est l'inflation et la banque a bien précisé qu'elle ne réagirait au taux de change que dans la mesure où il affecte l'inflation.

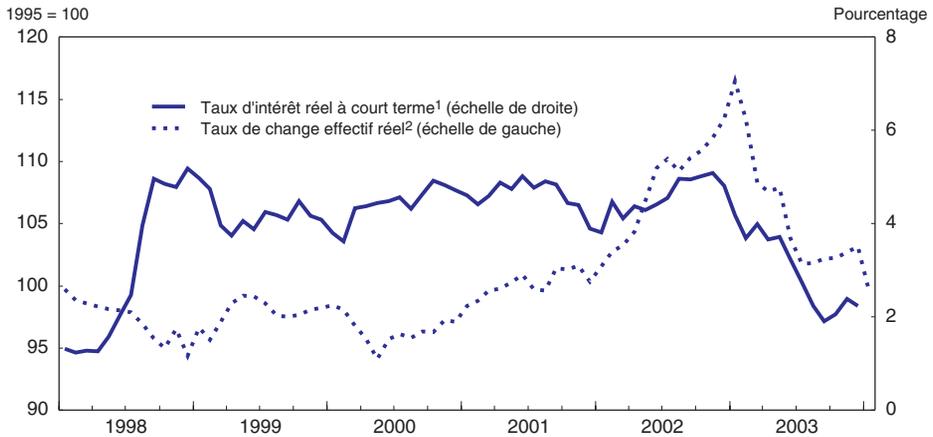
* Le FMI (2000) a estimé que dans la mesure où l'utilisation d'un profil d'évolution correspondant à un taux d'intérêt constant ne concordait pas avec celui des prix des actifs d'après les informations du marché, ramener l'inflation au niveau visé à la suite d'un choc pourrait prendre en fait beaucoup plus longtemps que le délai prévu pour la réalisation de l'objectif d'inflation. Le Fonds monétaire international a donc recommandé que les prévisions soient effectuées sur la base d'un profil d'évolution correspondant au caractère fluctuant du taux d'intérêt, intégrant toutes les informations pertinentes.

Bien que la banque centrale ait mené une action compatible avec le renforcement de sa crédibilité, elle a enregistré une perte de soutien du fait de ce qui a été perçu par l'opinion comme un excès de zèle dans la lutte contre l'inflation au cours de la période critique des débuts du régime de ciblage de l'inflation²⁰. La banque centrale a néanmoins fait preuve de dextérité. De la fin de 2002 jusqu'au début de 2004, elle a procédé à des baisses fréquentes et amples du taux d'intérêt, représentant au total pas moins de 500 points de base, ce qui a permis de ramener le taux de change à un niveau plus normal à l'automne – mais avec un taux d'intérêt nominal de 2½ %, nettement inférieur à son niveau habituel (graphique 1.7). L'inflation de base est restée inférieure à ½ % au début de 2004 et la banque a annoncé qu'elle maintenait une orientation libérale²¹. Après l'adoption d'une orientation neutre pour la politique monétaire annoncée lors de la baisse de l'automne dernier, le taux de change a recommencé à s'apprécier, tandis que l'inflation poursuivait son recul malgré la précédente dépréciation. Vers la fin de l'année, la banque centrale a procédé à une nouvelle réduction de taux de 25 points de base, revenant à une orientation expansionniste malgré la manifestation de signes de reprise économique.

Politique budgétaire

Il est probable que les dérapages budgétaires ont rendu plus difficile la tâche des autorités monétaires. En effet, les règles budgétaires autorisent des

Graphique 1.7. Conditions monétaires



1. Corrigé de l'indice des prix à la consommation, hors variations des droits de douane et des prix de l'énergie, à compter de 1999, et de l'indice des prix à la consommation hors prix de l'énergie avant cette date.

2. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.

Source : OCDE, Statistics Norway.

ajustements du budget en réponse à de fortes variations du cycle économique ou de la valeur du fonds pétrolier sur le marché, condition qui a été remplie pour les budgets 2002 et 2003. Cependant, le fait que les écarts (au cours d'une même période ou d'une période à une autre) par rapport au scénario de référence ne soient pas clairement limités, de même que les pressions politiques exercées par certains groupes en faveur de l'affectation d'une plus grande partie des recettes pétrolières aux dépenses, ont sans doute contribué à l'incertitude sur les marchés financiers. Le dérapage encore présent dans le budget 2004 est encore moins justifié étant donné la reprise économique, et il se traduit par une expansion budgétaire de 0,6 % du PIB, mesurée par la variation du solde structurel hors recettes pétrolières. Cependant, d'après une analyse détaillée des effets de différentes composantes des dépenses et des recettes sur la demande, le budget 2004 est présenté comme neutre, ce qui pourrait avoir contribué à stabiliser les marchés. Le document budgétaire indique par ailleurs que, faute d'une réduction des dépenses financées sur les recettes pétrolières, la Norvège ne devrait pas pouvoir respecter la règle budgétaire jusqu'à la fin de la décennie. Même un gel de ces dépenses en termes réels risque fort d'être remis en cause étant donné qu'une élection générale aura lieu en 2005. La politique budgétaire risque donc de constituer une source de tension permanente dans le dosage des politiques macroéconomiques.

Le caractère expansionniste de la politique budgétaire a sans doute nui également à l'efficacité de la politique monétaire par l'effet de démonstration

induit par les fortes hausses des salaires du secteur public en 2002, qui ont consenties principalement aux enseignants employés au niveau local en compensation d'une augmentation du nombre d'heures de cours, alors que les intéressés revendiquaient un rattrapage après une décennie de restrictions substantielles²². La possibilité d'une spirale des salaires, d'autres groupes essayant de préserver leur niveau de salaire relatif, a certainement été prise en compte par la banque centrale à l'époque²³. Certains observateurs avaient émis l'hypothèse que le secteur public était peut-être sur le point de jouer un rôle moteur dans la formation des salaires, étant donné sa taille et son influence croissantes compte tenu de la contraction persistante du secteur exposé. Ces craintes ont pour le moment diminué. Néanmoins, des pénuries de main-d'œuvre dans le secteur de la santé pourrait conduire à une croissance des salaires plus soutenue que dans le reste de l'économie.

Risques et enjeux futurs

La reprise devrait être plus soutenue et plus rapide que dans la plupart des pays d'Europe, car la Norvège bénéficie d'une plus grande résilience que ces derniers sur le plan macroéconomique (tableau 1.4)²⁴. L'inflation devrait remonter progressivement pour s'approcher de la cible qui a été fixée, à mesure que la dépréciation récente se répercutera sur les prix et que l'écart de production se comblera, ce qui devrait permettre à la politique monétaire de rester relativement expansionniste d'ici là. Cependant, des menaces pèsent sur la viabilité de la reprise. Bien que l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre se soit ralentie et qu'il soit probable qu'elle continue de le faire à mesure que la reprise s'affirmera, ces coûts sont encore relativement élevés par comparaison avec les autres pays. Par conséquent, le secteur exposé demeure fragile et devra connaître une assez longue période de modération salariale pour retrouver sa rentabilité. L'augmentation annuelle des salaires d'environ 4½ % attendue par l'OCDE et d'autres organismes de prévision pour les deux années à venir est plus forte que celle à laquelle on s'attend dans les pays partenaires de la Norvège, en particulier dans la mesure où l'avantage de la Norvège en termes de gains de productivité est peu important alors que l'influence des producteurs sur les prix semble très limitée (tableau 1.5).

Tant que cette situation n'aura pas été corrigée, la faiblesse des taux d'intérêt ne suffira sans doute pas à stimuler l'investissement : l'expansion du crédit est encore surtout imputable aux ménages et au secteur public (graphique 1.8). De surcroît, le revenu disponible des ménages est très sensible aux taux d'intérêt en raison des emprunts hypothécaires qu'ils ont contractés, pour l'essentiel à taux variables, alors que les prix des logements sont restés fermes, ce qui a contribué à la perception d'une augmentation de la richesse des ménages. D'un côté, l'économie pourrait connaître une croissance rapide si la consommation venait à progresser fortement en raison du niveau exceptionnellement

Tableau I.4. **Perspectives à court terme**
Variations en pourcentage par rapport à la période précédente, en prix constants

	Prix courants, milliards de couronnes, 1999	2000	2001	2002	2003 ¹	2004 ¹	2005 ¹
Consommation privée	584.3	3.9	2.6	3.6	3.2	4.0	3.0
Consommation publique	263.7	1.3	2.7	3.2	1.0	2.0	2.0
Formation brute de capital fixe	271.8	-3.6	-4.2	-3.6	1.9	3.7	-0.5
Secteur public	42.3	-11.4	2.9	0.0	0.2	1.8	1.5
Activités pétrolières ²	68.2	-14.7	-9.5	6.8	20.8	10.0	-8.0
Activités résidentielles	43.1	5.6	3.7	-4.2	-5.0	1.8	2.5
Autres activités privées	118.2	2.0	-7.0	-9.4	-4.5	0.9	2.9
Formation de stocks ³	20.7	0.8	-0.5	0.2	-0.3	0.1	0.0
Demande intérieure totale	1 140.6	2.4	0.4	2.1	2.0	3.5	2.0
Exportations de biens et de services	486.2	4.0	4.1	-0.5	-0.8	2.2	3.2
Produits non manufacturés (y compris l'énergie)	211.7	4.7	3.3	2.3	-0.4	0.9	1.5
Importations de biens et de services	393.8	2.7	0.9	1.7	2.5	4.0	3.9
Solde extérieur ²	92.5	1.0	1.6	-0.8	-1.1	-0.2	0.3
Produit intérieur brut	1 233.0	2.8	1.9	1.0	0.6	2.8	2.0
<i>Pour mémoire :</i>							
PIB continental aux prix du marché ⁴	..	2.5	1.7	1.3	0.3	2.7	2.2
Indice de prix à la consommation	..	3.1	3.0	1.3	2.5	1.2	2.5
Déflateur de consommation privée	..	3.0	2.4	0.7	2.0	1.1	2.3
Taux de chômage	..	3.4	3.5	4.0	4.5	4.7	4.5
Taux d'épargne de ménage ⁵	..	4.5	3.7	6.9	5.0	5.3	5.4
Solde budgétaire ⁶	..	15.0	13.7	10.9	9.8	9.7	8.4
Solde de la balance courante ⁶	..	15.0	15.3	31.2	12.7	12.4	12.3

1. Prévisions de novembre 2003.

2. Y compris les plates-formes en construction, la production de pétrole brut, le forage de pétrole et le transport par pipe-line.

3. Contribution à la croissance du PIB.

4. PIB, à l'exclusion du pétrole et de frets maritimes.

5. En pourcentage du revenu disponible.

6. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2003b).

bas des taux d'intérêt réels. En revanche, la surchauffe qui en résulterait (dans la mesure où l'économie fonctionne déjà à un niveau relativement proche de son potentiel) pourrait engendrer de nouvelles pressions salariales et un resserrement de la politique monétaire. Ce risque serait accentué par une politique budgétaire

Tableau 1.5. **Productivité, salaires et prix**
Moyennes annuelles 2003-2005

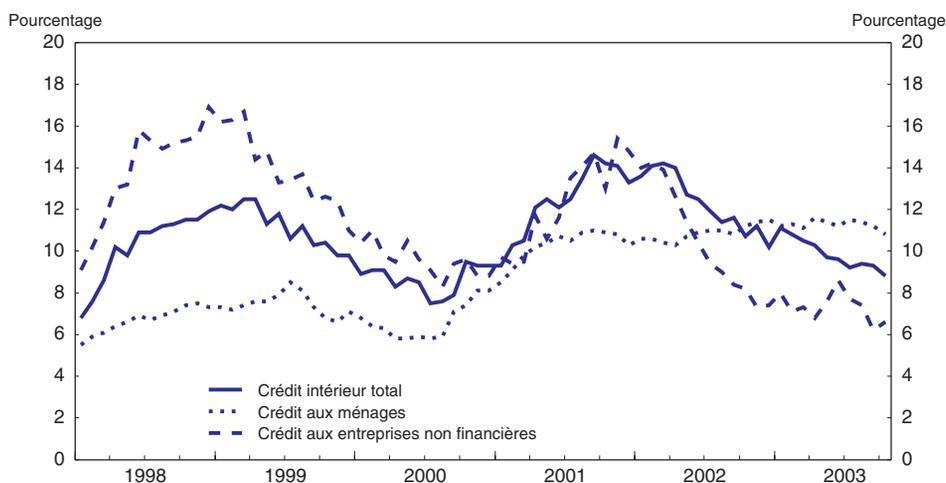
	Productivité	Salaires réels ¹	Prix à l'exportation ²
Norvège	1.66	4.49	2.00
Union européenne	1.23	2.85	0.35
OCDE	1.80	2.88	0.80

1. Mesuré sur la base de la rémunération par salarié, corrigé du déflateur de la consommation privée.

2. Pour les biens et services, en US dollars.

Source : OCDE (2003b).

Graphique 1.8. **Expansion du crédit par secteur**
Variations annuelles en glissement



Source : Norges Bank.

insuffisamment rigoureuse. Une fois encore, le secteur exposé serait beaucoup plus durement touché en cas de récession que le secteur abrité. Ainsi, il semble indispensable de faire preuve de discipline à la fois sur le plan de la politique budgétaire et sur celui des salaires, en laissant encore dans ce dernier cas le secteur exposé jouer un rôle moteur et de tenir compte d'une réelle menace pour la politique monétaire, afin d'assurer une reprise durable.

Il est important que les politiques macroéconomiques établissent les conditions indispensables à la durabilité de l'investissement et de la croissance. Une politique budgétaire plus restrictive, suffisamment rigoureuse pour assurer rapidement le respect de la règle budgétaire à long terme, semble primordiale. Si

tel n'était pas le cas, les marchés financiers pourraient réagir de façon négative sur le plan des taux d'intérêt et du taux de change, exacerbant ainsi le phénomène d'éviction des investissements non pétroliers. Pour que les marchés puissent s'adapter en toute connaissance de cause à la politique budgétaire, une grande transparence est nécessaire. À cet égard, les conséquences économiques du budget pourraient être explicitées et il conviendrait de fixer des limites à moyen termes crédibles aux écarts possibles par rapport à la règle budgétaire, tout en laissant suffisamment de marge de manœuvre pour la flexibilité à court terme. Une plus grande souplesse des hausses des salaires dans le secteur public, de façon à tenir compte des disparités régionales du coût de la vie, pourrait en outre contribuer à préserver la discipline globale en matière de salaires et faciliter la tâche des autorités monétaires, tout en laissant davantage de ressources pour les services publics proprement dits.

L'un des principaux enjeux est de parvenir à gérer le risque de tensions futures entre les différentes composantes des politiques macroéconomiques. À cette fin, il importe de veiller à ce que la politique monétaire et la politique budgétaire aient des rôles et des objectifs clairs, chacune tirant parti de son avantage comparatif dans des domaines particuliers. La politique monétaire devrait mettre fortement l'accent sur le ciblage de l'inflation, tout en laissant la possibilité de stabiliser l'écart de production dans le délai de deux ans que les autorités se sont fixé pour atteindre l'objectif d'inflation. Il faudrait éviter d'appliquer la politique budgétaire de façon asymétrique (ce qui est le cas non seulement en Norvège, mais presque partout dans la zone de l'OCDE²⁵), et mettre au contraire l'accent sur le respect de la règle budgétaire, qui permet déjà aux stabilisateurs automatiques de jouer librement. De plus grandes ambitions sur le plan budgétaire faciliteraient la tâche des autorités monétaires. Si les marchés ont l'impression que les dépenses budgétaires vont s'intensifier, les pressions à la hausse qui s'ensuivront sur le taux de change mettront la banque centrale devant un dilemme, étant donné qu'en assouplissant la politique monétaire afin de respecter l'objectif d'inflation, elles accentueront le caractère expansionniste des politiques macroéconomiques, tandis qu'en la resserrant afin de compenser l'impulsion budgétaire, elles contribueront à faire monter le taux de change.

Assurer une très grande crédibilité de la politique monétaire est indispensable à l'efficacité de l'action menée, ainsi qu'à la stabilité macroéconomique globale, car cela contribue à prévenir les pressions salariales potentielles du fait que les partenaires sociaux internalisent l'objectif d'inflation de la banque centrale. La banque centrale devrait aussi continuer à affiner ses outils analytiques de façon à trouver le juste équilibre requis dans le régime flexible de ciblage de l'inflation. Un recours prolongé à des taux d'intérêt réels très bas pour soutenir la reprise pourrait entraîner une surchauffe, tandis qu'un resserrement prématuré pourrait se traduire par un sous-ajustement durable de l'inflation, ce qui compro-

mettrait dans les deux cas la crédibilité de la politique monétaire. Il importera aussi que la banque centrale mène une bonne campagne de communication et fasse preuve d'indépendance dans la poursuite de ses objectifs. De fait, elle a fourni des informations sur son action en temps utile dans ses publications et rapports périodiques au gouvernement. Il faut saluer également la dépolitisation récente des nominations au conseil d'administration²⁶. Par ailleurs, la banque centrale a récemment fait l'objet d'un contrôle parlementaire dont sa responsabilité et sa transparence sont sorties renforcées.

Tensions à moyen terme entre politiques structurelles et politiques macroéconomiques

La croissance du revenu par habitant a nettement dépassé la moyenne de l'OCDE au cours de la dernière décennie, même sans tenir compte du secteur pétrolier. L'annexe I.A2 montre que les bons résultats de croissance de la Norvège sont fondés non seulement sur une croissance rapide de l'emploi, mais aussi sur une progression soutenue de la productivité multifactorielle, témoignant de l'influence de l'innovation et de l'amélioration de l'efficacité. Cette dernière s'explique par la libéralisation des activités de services, le dynamisme découlant du secteur lié au pétrole et la réduction des distorsions fiscales rendue possible par un important financement des dépenses publiques sur les recettes pétrolières. Néanmoins, la Norvège est confrontée à des enjeux structurels à moyen terme. *Premièrement*, le déclin de l'activité pétrolière, à mesure que les réserves s'épuiseront après avoir atteint quasiment leur point le plus haut, pourrait déboucher sur une période d'ajustement du stock de capital et une diminution des retombées du secteur pétrolier sur la PMF. *Deuxièmement*, la contraction de l'offre de main-d'œuvre, qui est apparue ces dernières années probablement du fait du niveau élevé du revenu et devrait certainement s'accroître à terme sous l'effet du vieillissement démographique, pourrait peser sur la croissance aussi longtemps qu'elle persiste. Le processus imminent d'élargissement de l'Union européenne va accroître les pressions pesant sur la Norvège du point de vue de la localisation des investissements et des activités de production. Il faudra donc que les pouvoirs publics mènent une action prospective. Des politiques macroéconomiques prudentes, ainsi qu'on l'a vu plus haut, constituent un cadre optimal dans lequel des réformes structurelles pourraient être rapidement mises en œuvre afin d'assurer une croissance forte et durable. Face à cette situation, les autorités devraient engager des réformes structurelles afin de renforcer la concurrence interne, de stimuler la poursuite d'un intense effort de travail, de favoriser les investissements dans le capital humain et de mieux canaliser les flux de ressources vers les activités les plus productives. Ces actions nécessiteront l'utilisation d'une partie des sources non encore exploitées de croissance potentielle de la Norvège.

Dégradation de la compétitivité internationale et déclin graduel du secteur pétrolier

La dégradation de la compétitivité enregistrée ces dernières années rendra la Norvège plus vulnérable au déclin graduel du secteur pétrolier dans les années à venir. Les perspectives évoquées plus haut montrent que la croissance devrait être supérieure ou égale à son potentiel jusqu'en 2005, mais il est difficile de dire quelle sera la contribution du secteur exposé compte tenu du niveau actuel des salaires. Pour 2006, les estimations du gouvernement norvégien laissent entrevoir un net déclin des investissements dans le secteur pétrolier, tandis que la production pétrolière se rapprochera de son point culminant. Alors que les exportations pétrolières ont peu d'influence directe sur l'économie continentale (si ce n'est par le biais du déficit budgétaire non pétrolier), la demande découlant de l'investissement dans le secteur pétrolier est importante, représentant environ un quart de l'investissement global, et est couverte dans une large mesure par les industries continentales. Le taux de croissance de la demande émanant des activités pétrolières vis-à-vis de la Norvège continentale va se ralentir, passant en moyenne de 8 % sur la période 2003-05 à -27 % sur la période 2006-07 (tableau 1.6). En outre, la productivité du secteur pétrolier est très élevée en raison notamment des technologies de pointe qui y sont utilisées, des entrées d'IDE et de leurs retombées, alors que les gains de productivité enregistrés dans les industries manufacturières – représentant traditionnellement la principale source de gains de productivité dans les économies de l'OCDE – sont plus faibles que la moyenne et que ce secteur attire relativement peu d'investissements directs étrangers (chapitre 3).

Tableau 1.6. **Activité pétrolière**

	2002	2003	2004	2007
Investissements dans l'activité pétrolière (en milliards de couronnes norvégiennes, 2000)	52.3	64.0	71.4	34.9
Demande de la Norvège continentale ¹	12.5	22.0	12.1	-36.2

1. Variation en pourcentage par rapport à la période précédente.

Source : Ministère des Finances.

Il ressort de ces considérations que la disparition des activités pétrolières pourrait avoir d'importantes conséquences pour l'économie, à la fois par ses effets sur la demande de produits venant de Norvège continentale et par ses effets structurels sur l'intensité technologique de la production totale. D'après le modèle macroéconomique de l'OCDE pour la Norvège, l'incidence pourrait représenter une réduction de pas moins de ½ % de la croissance annuelle durant une période de transition (annexe 1.A2). Mais c'est surtout l'imminence de ce choc qui est préoccupante. Bien qu'une partie de l'industrie liée au secteur pétrolier (construction de plates-formes et activités de forage en haute mer)

puisse se réorienter vers des marchés étrangers, et que, de fait, des efforts considérables soient aujourd'hui déployés pour prendre pied sur de nouveaux sites de production dans la région de la mer Caspienne, la croissance de la demande sur ces marchés pourrait être limitée. Une intensification des investissements non pétroliers sera nécessaire pour remplacer la partie du stock de capital frappée d'obsolescence. Pour des raisons de viabilité externe, le secteur exposé, à forte intensité de capital, sera encore très important. Si l'on veut que les niveaux de vie continuent de s'améliorer tout en préservant le solde extérieur, il faudra que le secteur exportateur se développe en termes relatifs et améliore sa compétitivité, notamment grâce à des gains de productivité.

Cette analyse montre qu'il est de plus en plus important de contenir la détérioration de la compétitivité sur le plan des salaires. Il faut aussi par ailleurs mettre en place une structure économique plus dynamique permettant aux ressources de s'orienter vers les domaines dans lesquels la Norvège dispose d'un avantage comparatif, et de rechercher les « créneaux » que pourrait occuper la Norvège dans la répartition internationale de la production. Autrement dit, étant donné le niveau élevé des salaires, l'obtention de nouveaux marchés dépendra de formes de concurrence fondées sur des activités à plus forte productivité et à plus grande intensité de capital humain. Il faudra pour cela réformer le système éducatif et accorder plus d'attention à la R-D, domaines auxquels il importera de consacrer une part plus importante des recettes pétrolières, parallèlement à des réductions d'impôts et à des réformes fiscales destinées à favoriser le développement du capital humain, l'investissement dans les activités productives et l'innovation. Il semble également nécessaire de revoir les politiques en matière d'aides régionales, qui consacrent des sommes considérables à la sauvegarde d'activités traditionnelles à forte intensité de main-d'œuvre (ce qui peut en fait accélérer l'exode des jeunes les plus qualifiés). Le secteur financier peut lui aussi avoir un rôle potentiel considérable à jouer en orientant les ressources vers des activités compétitives au niveau international (annexe I.A3). Cependant, c'est sans doute le renforcement de la concurrence interne qui favorisera le plus l'innovation.

Une faible concurrence interne et des pertes dynamiques

Les pressions concurrentielles sont loin d'être absentes en Norvège. Les avantages manifestes et considérables apportés par la libéralisation d'industries de réseau comme l'énergie et les télécommunications ont amélioré le sort de la population en maintenant les prix à un niveau plus bas que celui qu'ils auraient atteint autrement. La rationalisation et l'ouverture du marché dans des secteurs comme le commerce de détail et les services financiers ont elles aussi apporté des avantages indéniables aux consommateurs. Outre la déréglementation, l'innovation et l'entrée ont été favorisées par le niveau relativement faible des obstacles administratifs en Norvège. Ces secteurs de services libéralisés ont contribué

à la croissance de la productivité en Norvège continentale et, avec les secteurs producteurs de biens d'équipement pétroliers, ils ont en partie compensé l'effet de freinage exercé par les industries manufacturières. Néanmoins, un certain nombre d'indicateurs donnent à penser que les gains réalisés dans le passé grâce à la libéralisation pourraient perdurer et que, globalement, la concurrence doit être renforcée. Le retournement et le déclin graduel de l'activité pétrolière montrent combien il importe de concrétiser les gains dynamiques que l'on peut tirer d'une concurrence plus vigoureuse. Si les prochaines années se caractérisent, comme prévu, par une croissance soutenue, ce sera sans doute la meilleure occasion de procéder à des réformes de la concurrence afin de stimuler la performance économique.

L'un des principaux problèmes semble être la taille du secteur public, qui s'est régulièrement développé au cours de la dernière décennie, au point d'employer aujourd'hui près d'un tiers de la population active occupée (soit près de 27 % en termes d'heures travaillées) – proportion plus importante que dans aucun autre pays de l'OCDE –, contrairement à la tendance générale observée au sein de la zone OCDE. Cette expansion a peut-être été salutaire dans la mesure où elle a permis d'absorber l'augmentation du taux d'activité des femmes, qui ont tendance à occuper des emplois dans le secteur public (fonction publique, soins infirmiers, enseignement, garde des enfants et prise en charge des personnes âgées), et où elle a contribué à répondre à la demande de services publics. Cependant, les services publics offerts sont comparables à ceux des autres pays nordiques, si bien que l'importance des effectifs du secteur public en Norvège donne à penser que la production de ces services pourrait être plus efficace. En outre, une offre apparemment de plus en plus insuffisante de ressources en main-d'œuvre ayant un haut niveau de formation dans le secteur privé (voir chapitre 4) pourrait rendre difficile l'ajustement du secteur non pétrolier.

La proportion d'entreprises publiques dans le secteur économique est elle aussi étonnamment élevée par comparaison avec les autres pays. Dans le secteur des entreprises, la production publique pourrait répondre à des objectifs non économiques aussi bien qu'économiques et pourrait se traduire par des conditions inéquitable vis-à-vis des entreprises privées. La production dans le secteur public est difficile à mesurer, mais sa grande taille fait sans doute baisser la productivité économique moyenne²⁷. En fait, le gouvernement a établi un plan de privatisations, dont il reconnaît l'importance, mais la mise en œuvre de ce plan s'est heurtée à une opposition politique et à des difficultés pratiques. Il convient également de noter que dans d'autres pays, d'Europe notamment, les privatisations ont été favorisées par des difficultés budgétaires et des problèmes d'endettement, inexistants en Norvège, indépendamment de leurs avantages économiques escomptés.

Les aides massives accordées à certains secteurs protégés, comme l'agriculture, font obstacle à des évolutions qui pourraient présenter des avantages

considérables pour les consommateurs norvégiens et se traduire par des recettes d'exportation potentielles pour les pays en développement. Les règles applicables en matière de participation de l'État au capital dans certains secteurs pourraient empêcher une diffusion internationale du savoir-faire en matière de technologie et de gestion, de nature à renforcer notablement la compétitivité internationale de la Norvège. Enfin, l'insuffisance des pouvoirs d'exécution dont dispose l'Autorité de la concurrence donne à penser qu'il faut accorder une plus large place aux intérêts des consommateurs. Le gouvernement reconnaît toutefois l'importance d'une concurrence plus intense. Il a récemment proposé à cet égard de nouvelles dispositions législatives, qui semblent être les plus rigoureuses d'Europe pour ce qui concerne la lutte contre les ententes, et il importe qu'elles soient adoptées et renforcées encore afin d'être alignées sur les meilleures pratiques dans tous les domaines.

Le renforcement de la concurrence peut avoir d'importants avantages pour l'économie. Le coût direct et indirect des aides régionales équivaut sans doute à lui seul au revenu permanent des ressources pétrolières, bien que ces calculs soient très provisoires (chapitre 3). Il sera donc indispensable, dans un premier temps, d'identifier les objectifs exacts de la politique régionale et, ensuite, de comparer les coûts statiques et dynamiques de la réalisation de ces objectifs aux avantages que l'on peut en attendre. En outre, les prix dans le secteur agricole norvégien dépassent de 50 % environ la moyenne de l'UE, et il serait donc largement possible de réaliser de nouveaux gains statiques. Un alignement des secteurs de services sur les meilleures pratiques de la zone OCDE pourrait accroître la capacité de production de 3 à 4 % et réduire les prix de 3 à 5 % (chapitre 3)²⁸. Les pertes dynamiques potentielles sont sans doute un problème plus sérieux, dans la mesure où elles s'accumulent au fil des ans. La croissance de la productivité pourrait accuser un ralentissement avec la baisse des activités pétrolières et la dissipation des effets ponctuels de la libéralisation des secteurs de services. En outre, les réformes visant à accroître l'utilisation de main-d'œuvre pourraient exercer des pressions à la baisse sur la productivité horaire, sauf si elles s'accompagnent de réformes des marchés de produits. Un programme de privatisation intensive et d'autres réformes proconcurrentielles pourraient majorer de pas moins de 1 point de pourcentage la croissance potentielle, ce qui représenterait au bout de dix ans un surcroît de PIB réel qui serait supérieur à la richesse pétrolière totale (annexe 1.A2)²⁹. Par conséquent, il est coûteux pour l'économie de différer les réformes structurelles les plus difficiles en comptant sur l'effet d'amortissement procuré par les ressources pétrolières.

Baisse de l'utilisation de la main-d'œuvre et vieillissement de la population

La Norvège bénéficie d'un taux d'activité remarquablement élevé et l'augmentation du taux d'activité des femmes a été une source de croissance au

cours de la dernière décennie. L'âge officiel de la retraite, tardif (67 ans), est aussi un modèle pour le reste de l'OCDE. Contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays européens, il ne semble guère possible de renforcer le taux de croissance du PIB et de résoudre le problème des pensions en accroissant les apports de main-d'œuvre. L'utilisation de main-d'œuvre est autour de la moyenne de l'OCDE en raison d'une durée moyenne relativement faible du travail³⁰ et elle diminue sous l'effet des importantes entrées enregistrées récemment dans les systèmes d'invalidité et de retraite, du recours accru aux congés de maladie et au temps partiel et de quatre jours supplémentaires de congé négociés dans les derniers accords salariaux. La situation est plus préoccupante encore si l'on tient compte simultanément de l'augmentation prévisible du taux de dépendance des personnes âgées imputable exclusivement à l'évolution démographique, même si celle-ci est plus atténuée que dans nombre d'autres pays de l'OCDE du fait des effets de cohorte découlant des importantes entrées de femmes observées récemment sur le marché du travail. La nette avance prise par la Norvège face à la charge que représente le vieillissement – grâce à la vie active longue et bien remplie de tous les membres de la collectivité – doit donc absolument être préservée par une action résolue. D'après des calculs effectués par l'OCDE, des réformes du système de retraite destinées à encourager un allongement de la vie active pourraient se solder, ainsi qu'on l'a vu plus haut, par une augmentation de la population active potentielle de la Norvège allant jusqu'à 8 points au cours des deux prochaines décennies, par comparaison avec un scénario excluant toute réforme, ce qui ferait progresser les taux de croissance annuelle de ¼-½ point de pourcentage au cours de la même période (annexe I.A2).

Ces tendances défavorables reflètent en partie les mesures prises par les autorités pour venir en aide aux citoyens d'âge actif qui sont apparemment incapables de travailler. En effet, le choix des incitations est difficile dans ce cas : à en juger par l'expérience d'autres pays, et aussi par celle de la Norvège, si les avantages procurés par l'inactivité ne sont pas suffisamment faibles, les individus « rationnels » en tireront profit. Si l'accès à la préretraite devient trop difficile, le nombre de personnes cessant d'exercer une activité par le biais de l'invalidité a tendance à augmenter. En outre, la forte progressivité des taux d'imposition, jointe à la compression prononcée des salaires, pénalise la production marchande de services aux ménages, ce qui oblige ceux-ci à assurer eux-mêmes une plus grande proportion de ces services, d'où une faible durée moyenne du travail (parmi les femmes). Ces problèmes seront atténués dans une certaine mesure par des effets de cohorte : la nouvelle génération de travailleuses a tendance à occuper des emplois à plein-temps et qualifiés, contrairement à la précédente. En outre, le progrès économique se traduira par une expansion des emplois à forte intensité de connaissances, dans lesquels le travail répond à un besoin d'épanouissement personnel au lieu d'être considéré comme une corvée. Cependant, ces évolutions prennent du temps et il semble donc indispensable de restreindre

prudemment l'accès aux prestations sociales et leur niveau tout en les contrôlant mieux. Il semble également important d'offrir de meilleurs mécanismes de transition que la préretraite aux travailleurs (masculins, pour l'essentiel) qui perdent leur emploi du fait de la restructuration des industries traditionnelles. Il faut notamment encourager davantage la formation continue et le perfectionnement en cours d'emploi. Par ailleurs, les dispositifs de préretraite et la « rémunération de la non-activité » dans les administrations publiques ne sont guère justifiés, l'obsolescence des qualifications devant là encore être traitée par des mesures de recyclage et non par des licenciements.

Cela étant, la demande croissante de nouvelles qualifications est généralement très spécialisée, comme c'est le cas dans le secteur de la santé ou dans celui des applications des TIC dans les entreprises, et la formation nécessaire doit commencer le plus tôt possible. Dans cette optique, il faudrait rendre la formation du capital humain plus rentable et, en définitive, mettre en œuvre une politique éducative plus volontariste, mettant l'accent sur les connaissances de base en mathématiques, les sciences et la capacité de raisonnement (les résultats obtenus par la Norvège sur le plan de l'éducation sont décevants; voir chapitre 4). Le modèle de la politique des revenus a été très efficace dans le passé et a contribué de façon essentielle à la bonne performance macroéconomique de la Norvège, mais son utilité diminue sans doute dans la mesure où les industries manufacturières traditionnelles sont de plus en plus soumises à la concurrence mondiale et où les nouvelles activités exigent de nouvelles qualifications. Il importe de préserver les meilleurs éléments de l'ancien modèle, notamment le rôle moteur joué par le secteur exposé (du moins jusqu'à ce que la concurrence soit suffisamment développée), tout en permettant une plus grande différenciation des salaires en fonction du niveau d'instruction et de la productivité, afin de mieux répondre au progrès technologique. Une concurrence plus intense sur les marchés de produits permettrait à son tour de réduire les rentes que se partagent les travailleurs et les entreprises des industries abritées, tout en faisant baisser les prix pour l'ensemble des consommateurs, si bien qu'une coordination serait moins nécessaire pour favoriser la modération salariale³¹.

Résumé : principaux enjeux

Compte tenu de ces considérations, quatre principaux enjeux doivent être pris en compte si l'on veut assurer une croissance stable et soutenue à long terme :

- Le premier consiste à *gérer la politique monétaire et la politique budgétaire*, et à en assurer l'équilibre, de manière à renforcer l'économie et à éviter qu'elle se déstabilise. L'affaiblissement de la compétitivité des coûts observé ces dernières années a rendu vulnérable le secteur exposé, d'autant que les pressions de la concurrence devraient s'accroître après l'élargissement de l'espace économique européen. Face à cette

- situation, les autorités devront mener pendant un certain temps une politique monétaire prudente et ciblée et resserrer sensiblement leur politique budgétaire afin de renforcer la crédibilité de la politique macroéconomique et d'imposer ainsi une discipline à la formation des salaires tout en assurant un meilleur ancrage des anticipations des marchés en matière de taux de change. Cela donnerait le temps de mettre en œuvre des réformes structurelles destinées à faire baisser les coûts et à améliorer les flux de ressources dans les domaines où la Norvège jouit d'un avantage comparatif et dans les activités à forte valeur ajoutée.
- Le deuxième est lié aux menaces qui pèseront sur la *viabilité des finances publiques* à long terme si les politiques actuelles sont poursuivies. Le système de retraite, qui n'a pas encore atteint son plein régime mais va subir les conséquences de l'évolution démographique, engendrera une augmentation des dépenses plus prononcée que dans les autres pays de l'OCDE. Face à cette situation, il va falloir réformer en profondeur le système de retraite afin de freiner l'augmentation des charges qui seront imposées aux générations futures de travailleurs. Le respect de la règle budgétaire, voire une rigueur encore plus grande, constituerait un autre atout important, qui exigerait à son tour un contrôle plus rigoureux des droits à prestations et une amélioration de l'efficacité de toutes les formes de dépenses publiques. L'imposition de limites contraignantes à moyen terme aux déviations par rapport à la règle pourrait faciliter le choix des priorités les plus adaptées et la comparaison des coûts et avantages des politiques en matière de dépenses.
 - Le troisième enjeu sera de mettre un terme à la *diminution de l'utilisation de la main-d'œuvre* due à la baisse de l'âge effectif de la retraite et de la durée moyenne du travail. La nette augmentation des transferts publics (contrairement à la tendance observée dans les autres pays de l'OCDE), la forte progressivité des taux d'imposition et la structure salariale comprimée ont sans doute faussé les arbitrages entre le travail et le temps libre et les choix en matière d'investissement en capital humain. Il faudrait donc mieux contrôler les programmes d'aide sociale afin d'éviter les abus tout en mettant davantage l'accent sur les incitations au travail, en réformant parallèlement la fiscalité et la réglementation du travail afin de renforcer encore ces incitations.
 - Le dernier enjeu, qui fait l'objet d'une analyse particulièrement approfondie dans la présente *Étude*, tient à la *faiblesse de la concurrence sur le plan intérieur*. La propriété publique, encore très répandue, une politique régionale ambitieuse et la protection de l'agriculture ont empêché les ressources de s'orienter vers les activités nécessaires pour soutenir la concurrence internationale et ont diminué l'efficacité et l'étendue de la

production locale. Le développement du rôle du secteur privé, joint à la suppression de diverses formes de protection, sera probablement le moyen le plus rapide de compenser le ralentissement prononcé de l'amélioration des niveaux de vie qui résultera probablement, toutes choses égales par ailleurs, de la disparition future des activités pétrolières et du vieillissement de la population.

Enfin, on ne saurait trop souligner l'importance des synergies entre les diverses mesures prises par les autorités. En d'autres termes, on ne peut guère s'attendre à obtenir des résultats valables dans un domaine si d'autres domaines sont négligés. Par exemple, une intensification de la concurrence sur les marchés de produits permettra d'atténuer les rigidités du système centralisé de négociations salariales en offrant la possibilité de maîtriser l'inflation par d'autres moyens et, en stimulant l'innovation, d'améliorer la compétitivité internationale grâce à une production à plus forte valeur ajoutée. Des réformes du marché du travail pourraient à leur tour faciliter des réformes des marchés de produits en permettant une redistribution plus rapide et plus souple de la main-d'œuvre entre les différentes activités et en accroissant la rentabilité des investissements dans le capital humain. Les privatisations seront moins coûteuses pour le budget si des marchés de produits et du travail plus flexibles permettent une absorption plus rapide des excédents de main-d'œuvre. Les mesures destinées à freiner la baisse de l'utilisation de la main-d'œuvre renforcent aussi les finances publiques car elles aboutissent à une diminution des dépenses sociales. Un renforcement de la croissance, grâce à des réformes du marché du travail et des marchés de produits, atténuerait les contraintes budgétaires à long terme. Une meilleure maîtrise des salaires et des dépenses dans le secteur public facilitera les arbitrages auxquels seront confrontées les autorités monétaires. Une résolution rapide du problème des retraites et le respect de la règle budgétaire assureront la crédibilité de la politique budgétaire et renforceront la confiance du secteur privé, indispensable au succès de la politique macroéconomique. Des politiques destinées à assurer la viabilité des finances publiques contribueraient en outre à rétablir la compétitivité internationale du secteur non pétrolier, puisque les pressions à la hausse sur les ressources et le taux de change seraient ainsi atténuées. Un secteur non pétrolier robuste permettrait de préserver la valeur réelle des actifs extérieurs nets une fois que les recettes pétrolières se seront dissipées, laissant des revenus suffisants pour le budget et contribuant ainsi à la viabilité des finances publiques, en un cercle vertueux. Les enjeux sont donc clairs, et il faut mettre en œuvre un programme durable et exhaustif afin d'y répondre et de mettre en place une économie beaucoup plus robuste et prospère une fois passée l'ère du pétrole.

Notes

1. La charge fiscale étant déjà élevée et progressive, impliquant des pertes sèches, la solution d'un relèvement des impôts pour combler le déficit de financement des pensions n'est pas réaliste.
2. L'Allemagne indexe les pensions sur les salaires déduction faite des cotisations de sécurité sociale, ce qui réduit le déséquilibre.
3. L'Italie est aussi passée à l'indexation sur les prix pour les personnes déjà à la retraite comme pour les travailleurs non encore retraités.
4. Ces réformes sont également sources de gains de bien-être. En effet, les dispositifs de retraite qui ne sont pas neutres sur le plan actuariel infléchissent la décision de départ en retraite vers un temps libre excessif et une consommation insuffisante, ce qui se traduit par une réduction de bien-être (Duval, 2003).
5. Voir la proposition formulée dans le chapitre consacré au vieillissement démographique dans OCDE (2001).
6. L'OCDE (1998) a recommandé une approche multidimensionnelle pour traiter le problème du vieillissement démographique, impliquant l'association d'un système autonome de retraite par répartition et d'un mécanisme de retraite par capitalisation – ce dernier pouvant être obligatoire ou facultatif – afin de diversifier les risques; l'Organisation a aussi préconisé de mettre l'accent sur des politiques préservant les incitations au travail, accroissant l'épargne globale et renforçant l'infrastructure du marché des capitaux, afin de faire augmenter la croissance potentielle. La Norvège est également un des cinq pays auxquels l'OCDE a recommandé de prendre des mesures afin d'accroître l'épargne privée destinée aux retraites, compte tenu de son volume relativement limité (voir Casey et autres, 2003).
7. D'après l'annexe I.A1, une réduction de 4 % du PIB des dépenses autres que les pensions serait sans doute nécessaire pour compenser la progression attendue des dépenses de santé liées à l'âge et les nouvelles baisses d'impôt prévues.
8. Il semble y avoir une corrélation négative entre la charge fiscale et la croissance dans la zone de l'OCDE. Une réduction de 10 points de pourcentage du PIB du niveau d'imposition fait grimper le taux de croissance de ½ point, toutes choses égales par ailleurs (voir OCDE 2003a).
9. Voir par exemple Krugman (1987), Torvik (2001) et Wijnbergen (1984).
10. On peut aussi parler à cet égard des « termes de l'échange internes » (équivalant, sous certaines conditions, au taux de change réel), qui devraient se modifier en faveur des secteurs ne produisant pas de biens échangeables, de façon à permettre un passage des facteurs de production du secteur manufacturier à l'industrie des services, conformément à l'évolution des schémas de la demande qui découlera vraisemblablement d'une augmentation des dépenses fiscales. À plus long terme, toutefois, la réaction du

taux de change sera déterminée par la productivité relative dans les secteurs des biens échangeables et dans les autres secteurs : si, par exemple, le déplacement de l'emploi vers les secteurs des biens non échangeables entraîne aussi un déplacement de la productivité en leur faveur (« apprentissage par la pratique »), le taux de change réel finirait par se déprécier (voir Torvik, 2001).

11. Le déficit non pétrolier est difficile à comparer avec celui des autres pays, car il témoigne de plusieurs ajustements en sus du pétrole (chapitre 2) et se rapproche davantage du concept de solde primaire (c'est-à-dire un chiffre net des paiements d'intérêt au titre de la dette publique), qui est une mesure du retrait net du secteur public de la demande intérieure ou de la contribution de ce secteur à cette demande. L'ensemble des pays de l'OCDE ont enregistré un déficit primaire moyen de 0.3 % du PIB au cours de la période 1985 à 1995 et un excédent primaire de 1.3 % de 1996 à 2002.
12. Entre 1970 et 1976, c'est-à-dire entre l'époque où ont eu lieu les premières découvertes de pétrole et le moment où les recettes pétrolières ont commencé à affluer, le taux de change effectif s'est apprécié de 14 % environ.
13. Tel semble notamment avoir été le cas dans les autres pays qui ont adopté des régimes de ciblage de l'inflation, par exemple le Mexique.
14. Des données empiriques solides ont mis en évidence un phénomène régulier, résidant dans le fait que les revendications salariales étaient fortement corrélées au niveau du chômage, si bien que cette politique ne fonctionnait à proprement parler que dans les phases de ralentissement; elle produisait malgré tout un effet modérateur au cours des périodes consécutives de redressement en raison de forts effets de rémanence (voir Statistics Norway, 2003).
15. Dans une lettre datée du 13 janvier 2003, le ministère des Finances a demandé à la Norges Bank, la banque centrale norvégienne, de fournir un aperçu de la politique monétaire en 2002 et au cours des huit premiers mois de l'année 2003. Il a en outre été indiqué dans le budget national de 2004 que la banque centrale devait faire preuve de davantage de souplesse quant au délai prévu pour la réalisation de son objectif d'inflation.
16. Il ressort des calculs de l'OCDE que les coûts unitaires de main-d'œuvre ont progressé au total de 32 % entre 1998 et 2002, bien que les estimations sous-jacentes de la valeur ajoutée sectorielle, et partant de la productivité, sont sans doute sujettes à beaucoup d'incertitudes (voir tableau 3.1, qui fait apparaître la faible croissance de la productivité dans le secteur manufacturier).
17. Un choc salarial est généralement considéré comme un « choc du côté de l'offre », ce qui pose un dilemme aux banques centrales, car il produit des effets opposés sur les prix et la production (voir l'encadré 1.1). Toutefois, dans le cas de la Norvège, le choc salarial aurait pu avoir à court terme des effets de hausse tant sur les prix que sur la production, dans la mesure où l'impulsion donnée à la consommation privée aurait pu l'emporter sur les effets négatifs produits sur les exportations et l'investissement; en conséquence, ce dilemme aurait pu ne pas se poser, au moins dans un premier temps, et le bien-fondé d'un resserrement rapide des conditions monétaires serait apparu encore plus clairement.
18. La Norges Bank (2003a) a souligné le fait que les banques centrales étrangères réduisaient fortement leurs taux d'intérêt tandis que la Norvège relevait les siens, ce qui avait entraîné une hausse du taux de change par le biais des entrées de capitaux. En outre, l'effondrement des marchés d'actions au niveau mondial a amené les investisseurs à se tourner vers les titres à revenu fixe ou vers les marchés monétaires, qui

offraient des rendements relativement élevés en Norvège, accentuant du même coup l'ampleur des remaniements de portefeuilles provoqués normalement par les écarts internationaux de taux d'intérêt. Par ailleurs, l'exacerbation des tensions au Moyen-Orient a renforcé les anticipations des marchés quant au maintien des cours du pétrole à un niveau élevé.

19. Voir Norges Bank (2003a).
20. Dans la plupart des pays qui optent pour un régime de ciblage de l'inflation, sa mise en place fait suite à une période de forte inflation et se déroule sur fond de ralentissement de la croissance économique. La politique monétaire est alors perçue comme une forme de soutien à l'expansion économique, ce qui contribue à l'adhésion de la population au nouveau régime (voir Soikkeli, 2002).
21. Avec la réduction du taux d'intérêt à la fin de l'automne 2003, la banque avait annoncé le passage à une orientation neutre, ce qui a surpris les marchés et le taux de change a commencé de s'apprécier plus tard dans l'année.
22. La croissance des salaires dans le secteur public a été inférieure de $\frac{1}{4}$ de point à celle observée dans le reste de l'économie entre 1992 et 2001, en vertu de l'engagement pris par le gouvernement dans le cadre de l'« Alternative de solidarité ». Cette disparité a provoqué une « explosion » des revendications salariales dans le secteur public.
23. Voir Norges Bank (2003a).
24. Voir OCDE (2003b), pour une analyse plus complète des perspectives de la Norvège.
25. Voir « Orientation budgétaire au cours du cycle : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires », dans OCDE (2003b).
26. Deux universitaires renommés ont été désignés comme experts indépendants : Øystein Thøgersen, professeur associé à l'École norvégienne d'économie et d'administration des affaires, et Asbjørn Rødseth, professeur à l'Université d'Oslo. Auparavant, les membres du conseil étaient nommés directement par les partis politiques.
27. Les comptes nationaux norvégiens font apparaître une augmentation de $\frac{1}{2}$ % par an de la productivité dans le secteur public.
28. La partie de l'écart général de prix due à la protection du secteur agricole permet certainement d'escompter des gains potentiels. Il n'en est pas de même, toutefois, de la partie de cet écart imputable au niveau plus élevé des salaires et des impôts indirects (sur les automobiles, l'alcool et le tabac).
29. Il a été calculé que, dans une situation où les réformes structurelles font défaut et où, en conséquence, la croissance potentielle est réduite de 2 à $1\frac{1}{2}$ %, le niveau du PIB après une décennie serait semblable à celui d'un scénario où la Norvège n'a pas de pétrole mais maintient la croissance potentielle à 2 %. Voir Isachsen, A-J « Hva gjør oljepengene med oss » dans *Aftenposten* 01.11.2001.
30. La faible durée moyenne du travail est dans une certaine mesure le résultat naturel d'un taux d'activité très élevé. Les femmes et les travailleurs âgés exercent plus souvent une activité que dans les autres pays, mais préfèrent souvent travailler à temps partiel.
31. De nombreuses études montrent que la modération salariale est généralement associée soit à une coordination très centralisée, soit à une concurrence totale ; les modèles se situant entre ces deux extrêmes donnent généralement de moins bons résultats. Ainsi, l'ancien modèle ne doit pas être démantelé trop rapidement, notamment pas avant que les mécanismes de la concurrence aient été renforcés.

Bibliographie

- Burniaux, J.-M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 371.
- Casey, B., H. Oxley, E. Whitehouse, P. Antolin, R. Duvall, et W. Leibfritz (2003), « Policies for an ageing society: recent measures and areas for further reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 369.
- Duval, R. (2003), « The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 370.
- FMI (2000), « Norway: Selected Issues », *Rapports nationaux du FMI* n° 00/35.
- Krugman, P. (1987), « The narrowing band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: notes on trade in the presence of dynamic scale economies », *Journal of development economics* 37.
- Norges Bank (2003a), *Report on monetary policy in 2003 – the first eight months*, Oslo.
- Norges Bank (2003b), *Inflation Report 3/03*, Oslo.
- OCDE (1998), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE – Norvège*, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE – Norvège*, Paris.
- OCDE (2003a), « Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE ».
- OCDE (2003b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 74, Paris.
- Organisation mondiale du commerce (2000), *Examen des politiques commerciales: Norvège*, Genève.
- Soikkeli, J. (2002), « The Inflation Targeting Framework in Norway », *Document de travail du FMI* WP/02/184.
- Statistics Norway (2002), *Ressources naturelles et environnement*, Oslo.
- Statistics Norway (2003), *Economic Analysis 4/2003*, Oslo.
- Torvik, R. (2001), « Learning by doing and Dutch disease », *European Economic Review* 45, pp. 285-306.
- Van den Noord, P. (2000), « The tax system in Norway: past reforms and future challenges », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 244, OCDE, Paris.
- Van den Noord, P. et A. Vourc'h (1999), « Sustainable economic growth: natural resources and the environment in Norway », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 218, OCDE, Paris.
- Van Winjberg, S. (1984), « The "Dutch disease": a disease after all? », *Economic Journal* 94, pp. 41-55.

Annexe I.A1

Ajustements à long terme des soldes macroéconomiques

Le tableau I.A1.1 montre l'étroite relation existant entre le solde budgétaire et le solde extérieur, qui, en l'absence de déséquilibres majeurs entre l'investissement privé et l'épargne privée¹, sont dans une large mesure chacun l'exacte image de l'autre. Les calculs en longue période présentés dans le tableau, qui visent essentiellement à fournir des ordres de grandeur approximatifs pour d'éventuels ajustements des soldes macroéconomiques dans l'économie post-pétrolière, partent du principe que la préférence temporelle du secteur privé ne se modifie pas de façon spectaculaire à l'avenir, ce secteur souhaitant toujours éviter une forte accumulation de la dette extérieure, de sorte que la position créditrice nette du budget de l'État et la position créditrice extérieure nette évoluent de façon à peu près équivalente.

La production pétrolière de la Norvège, et partant ses recettes pétrolières nettes, viennent d'entrer dans une longue période de déclin progressif (graphique I.A1.1). Si certaines

Tableau I.A1.1. Soldes sectoriels et positions créditrices nettes en pourcentage du PIB de la Norvège continentale

	Soldes courants		Positions créditrices nettes	
	1992-2002	2050 ¹	2001	2050 ¹
Secteur extérieur	12.3	0	41.1	130.0
Pétrole	21.4	3.5	40.2 ²	130.0 ²
Hors pétrole ³	-9.0	-3.5	0.9	0.0
Solde budgétaire	9.2	0	71.9	160.0
Pétrole	13.2	4.5	40.2 ²	130.0 ¹
Hors pétrole	-4.0	-4.5	31.7 ⁴	30.0 ⁴
Pensions	-6.3	-13.5	..	..
Autres	2.3	9.0	..	..
Secteur privé ⁵	3.1	0	-30.8	-30.0

1. Soldes courants en 2050 calculés en tant que valeurs en « état stationnaire » requises pour assurer la stabilisation des positions créditrices nettes indiquées pour 2050.

2. Actifs du Fonds pétrolier de l'État.

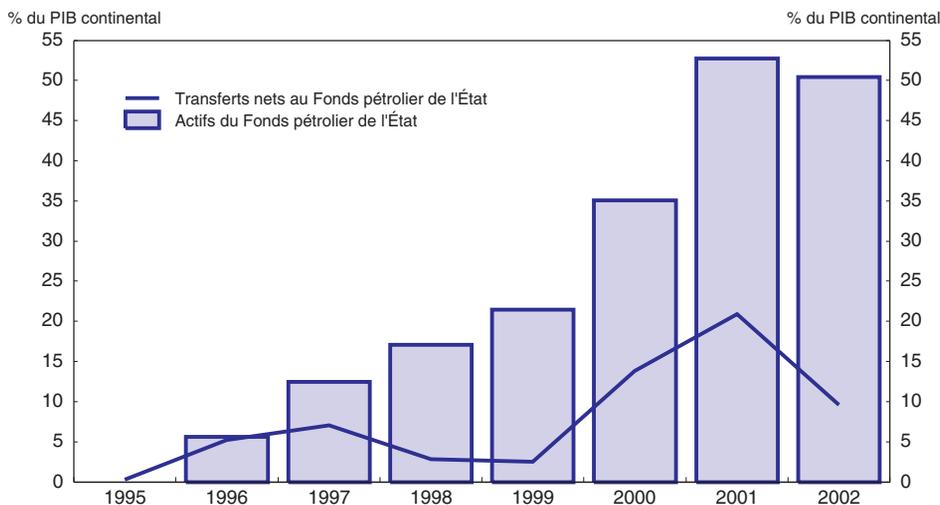
3. Non compris le commerce de produits pétroliers et gaziers et les autres biens d'équipement et services aux entreprises liés au pétrole.

4. Autres actifs nets publics, censés être investis au niveau intérieur.

5. Calculs résiduels, mais en principe les chiffres représentent le solde épargne-investissement des ménages et du secteur des entreprises.

Source : OCDE (2003), *Perspectives économiques* n° 74, Statistics Norway, ministère des Finances.

Graphique 1.A1.1. Recettes pétrolières



Source : Statistics Norway.

conditions étaient réunies, les recettes pétrolières pourraient disparaître avant 2050, mais il est plus probable qu'elles se stabiliseront à des niveaux très bas². D'après les estimations de l'État, le Fonds pétrolier devrait atteindre son niveau maximum vers 2030, représentant alors 130 % environ du PIB, ce qui devrait aussi correspondre au niveau maximal des actifs extérieurs nets du pays dans l'hypothèse où il n'y a pas de changements significatifs des avoirs extérieurs nets détenus sous d'autres formes (qui sont actuellement négligeables). Le tableau 1.A1.1 indique que pour assurer plus longtemps le maintien du Fonds pétrolier à ce niveau, il faudrait que le solde non pétrolier de la balance des opérations courantes s'améliore pour passer d'un déficit sous-jacent estimé de 9 % du PIB actuellement à un déficit d'environ 3½ % par an sur une base plus permanente. Cela implique que le compte courant non pétrolier continue de bénéficier d'une rentabilité réelle brute à long terme estimée à 4 % sur les actifs accumulés dans le Fond pétrolier, mais faute de nouvelles recettes pétrolières à l'exportation, une partie de ces gains devront être régulièrement réinvestis à l'étranger afin de préserver la valeur en capital des actifs extérieurs par rapport au PIB intérieur réel, censé quant à lui s'accroître de 1¼ à 1½ % à long terme (voir annexe 1.A2).

L'ajustement de la balance des opérations courantes devrait vraisemblablement intervenir par le biais de « transferts des dépenses » induits à la fois par la modération des salaires et des prix, des améliorations de la qualité des produits intérieurs et, enfin, par une dépréciation du taux de change effectif. L'option d'une « réduction des dépenses » par l'assainissement budgétaire est exclue par la règle budgétaire à long terme. Cependant, la dépréciation du taux de change devrait aussi se traduire par une certaine réduction du revenu et des dépenses réelles des ménages³. Inversement, durant la précédente période d'exploitation pétrolière, c'est-à-dire celle qui a précédé le choc inverse des prix pétroliers de 1986, les gains des termes de l'échange se sont conjugués à une solide croissance de la productivité pour susciter une hausse des niveaux de vie.

De même, pour que la position créditrice nette de l'État se stabilise, la valeur « en état stationnaire » du déficit budgétaire non pétrolier ne peut dépasser 4½ % environ du PIB, compte tenu du rendement du Fonds pétrolier ainsi que des recettes tirées des actifs intérieurs nets (qui devraient rester stables en pourcentage du PIB par rapport au niveau enregistré aujourd'hui), mais aussi de la baisse de la valeur des actifs totaux du secteur public par rapport à un PIB en expansion⁴. À première vue, l'ajustement budgétaire semble peu important, voire expansionniste, car le déficit est actuellement d'environ 4 % du PIB. Cependant, le poste des pensions devrait se dégrader d'environ 7 points de pourcentage du PIB (de -6½ à -13½ %), en raison d'une progression prévue des dépenses d'environ 10 % du PIB, après prise en compte d'une augmentation, de près de 30 % selon les prévisions, des paiements d'impôts par les retraités, jusqu'en 2050⁵. En conséquence, comme le montre le tableau, la viabilité budgétaire exigerait un ajustement à la hausse du solde primaire hors pensions de 6 % environ du PIB *ex ante*, contre un excédent de 2½ % du PIB actuellement, et de 9 % à long terme.

Le montant implicite de la réduction des dépenses discrétionnaires, ou de l'augmentation de la charge fiscale générale, est considérable. Seules des réformes visant à empêcher le déficit des retraites d'augmenter sensiblement permettraient au solde primaire hors pensions de rester plus ou moins stable. Cela ne dispenserait pas totalement de la nécessité d'autres ajustements budgétaires, toutefois, en raison des postes de dépenses non liées aux pensions mais liées au vieillissement, comme la santé et la prise en charge de longue durée, qui devraient augmenter d'environ 3¼ points de pourcentage du PIB à long terme (tableau 1.1). Les autorités sont aussi politiquement engagées à procéder à de nouvelles réductions d'impôts, se chiffrant à quelque 11 milliards de couronnes norvégiennes, soit environ ¾ % du PIB (chapitre 2), ce qui nécessitera donc des réductions de dépenses encore plus marquées.

Ces prévisions à long terme sont, bien entendu, très approximatives et sujettes à de grandes incertitudes, dont un grand nombre sont liées à des résultats moins bons que prévus, encore que certains éléments contrôlables puissent jouer dans un sens positif :

- Les directives budgétaires n'ont pas été respectées jusqu'ici, pour des raisons liées à la conjoncture et au marché, le dérapage annuel représentant récemment 1 % du PIB. Le non retour à la trajectoire impliquerait une diminution de la valeur future du Fonds pétrolier plus importante que celle prévue officiellement et, par conséquent, un déficit budgétaire primaire durablement plus faible, rendant les ajustements ultérieurs encore plus difficiles.
- La rentabilité réelle des actifs étrangers s'est en fait établie à 2½ % en moyenne depuis que la règle budgétaire a été introduite (voir chapitre 5), au lieu de 4 % comme on le supposait, et elle pourrait être inférieure à 4 % à l'avenir si le processus de vieillissement dans les autres pays de l'OCDE pèse sur la croissance potentielle et la rentabilité d'équilibre. Ce risque peut être atténué en investissant une partie du portefeuille sur les marchés émergents, bien que cette option présente aussi des risques qui doivent être bien gérés.
- Des variations futures inattendues du taux de change ou des cours boursiers étrangers pourraient provoquer des mouvements de bascule de la valeur du Fonds, comme cela a déjà été le cas. Avec le temps, les variations des cours boursiers réels devraient se neutraliser et le taux de change réel devrait rester stable si la politique budgétaire est prudente et si le compte courant non pétrolier s'ajuste au moyen d'améliorations de la productivité. La difficulté tiendra sans doute à la nécessité de mieux isoler les résultats budgétaires des variations des prix des actifs à court terme.
- Le taux de croissance à long terme jouera un rôle important. Si la Norvège parvient à neutraliser l'incidence négative sur la croissance du vieillissement – en relevant l'âge de la retraite, en allongeant la durée du travail, en favorisant l'immigration ou en

encourageant la croissance de la productivité (annexe I.A2) – le déficit au titre des pensions serait moins important que prévu car la base d'imposition serait élargie.

- Le secteur privé est une inconnue. Les importants investissements des entreprises dans les installations médicales et de soins de longue durée et la désépargne des ménages face au vieillissement pourraient accroître les appels à l'épargne extérieure des secteurs non publics, menaçant la viabilité extérieure et exigeant un ajustement encore plus marqué.

En résumé, le compte courant non pétrolier et le solde primaire budgétaire hors pensions pourraient devoir être améliorés à terme de quelque 5 et 6 points de pourcentage du PIB, respectivement, par rapport à leur valeur moyenne récente, bien que cette estimation soit soumise à des incertitudes particulièrement marquées liées à l'évolution future de l'équilibre entre épargne et investissement du secteur privé (et ne puisse, par conséquent, être considérée que comme approximative). Des ajustements de cet ordre de grandeur ne semblent gérables que par des actions préventives, notamment l'augmentation de la productivité dans le secteur des biens échangeables non pétroliers au moyen de réformes structurelles et la réforme du système des pensions. En outre, une réduction à long terme de peut-être 4 % du PIB des dépenses discrétionnaires hors pensions, qui donnerait une certaine marge de manœuvre pour l'augmentation prévue des dépenses de santé et des dépenses de soins de longue durée ainsi que de nouvelles réductions d'impôts, paraîtrait justifiée et pourrait intervenir dans le cadre d'un programme de « modernisation » accélérée du secteur public. Des réductions des dépenses non liées à l'âge encore plus importantes seraient requises dans la mesure où la réforme prévue des pensions ne semble pas empêcher une hausse des dépenses à ce titre par rapport au PIB (voir chapitre 2).

Notes

1. De nombreux ouvrages démontrent que l'épargne et l'investissement tendent à être très corrélés au sein des pays (voir, par exemple, Feldstein, M.S. et C. Horioka, 1980, « Domestic saving and international capital flows », *Economic Journal*, vol. 90).
2. Les estimations concernant les réserves pétrolières prouvées et les périodes de production maximale ont souvent été révisées par le passé; cependant, les chances de nouvelles découvertes ont rapidement diminué et les dernières estimations semblent fiables.
3. Elle affectera aussi la valeur intérieure des actifs extérieurs, influant sur des calculs des soldes en état stationnaire eux-mêmes.
4. L'hypothèse posée ici, à des fins d'analyse essentiellement, est une légère modification de la règle fiscale, permettant à l'État de réinvestir une partie des recettes du Fonds pétrolier pour maintenir constante la valeur du Fonds en pourcentage du PIB. Aucune politique de ce type n'est actuellement envisagée, ce qui implique que la valeur du Fonds est appelée à diminuer lentement en pourcentage du PIB.
5. Bien que seulement une partie des impôts acquittés par les retraités revêtent la forme de cotisations sociales directes, à des fins d'analyse, l'augmentation des paiements d'impôts généraux découlant de la hausse des pensions est affectée dans sa totalité à la réduction du déséquilibre du régime.

*Annexe 1.A2***Croissance potentielle à moyen et à long terme****Introduction**

Ces dernières années, la Norvège s'est située au premier rang des pays de l'OCDE pour ce qui est des résultats de croissance et la progression du PIB continental s'est accélérée au cours de la dernière décennie. Ces résultats sont dus dans une large mesure à des marchés du travail très performants, caractéristique que l'on retrouve dans un groupe restreint de pays de l'OCDE comprenant les États-Unis, l'Australie, l'Irlande et le Canada. Dans ces pays, la productivité du travail a été influencée positivement à la fois par des investissements de rationalisation favorables à l'emploi et par la croissance de la productivité multifactorielle, contrairement à la plupart des pays européens où la productivité a été soutenue en substituant du capital au travail (d'un coût élevé)¹. Ces résultats sont aussi dus aux gains d'efficacité rendus possibles par les mesures de libéralisation antérieures dans plusieurs secteurs des services, ainsi qu'aux incidences directes et aux retombées d'un secteur pétrolier à forte intensité de capital, à la pointe du progrès technologique et en forte expansion. L'enjeu consistera à maintenir dans les années à venir ces bons résultats en matière de croissance.

Dans la présente annexe, on s'attachera à affecter des ordres généraux de grandeur à l'incidence probable sur la croissance de certains chocs prévisibles – épuisement du pétrole, poursuite éventuelle des tendances négatives du marché du travail et vieillissement – ainsi que des politiques destinées à les contrer, réformes des marchés du travail, des produits et des pensions, notamment.

Évolution récente de la croissance

Le PIB réel par habitant de la Norvège continentale s'est accéléré au cours de la dernière décennie². Une progression significative du taux d'activité (essentiellement des femmes), des gains d'emploi conjoncturels et un regain de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre ont compensé une forte baisse de la durée moyenne du travail. L'amélioration de la productivité a été imputable essentiellement au progrès technologique, car la productivité multifactorielle (PMF) dans le secteur des entreprises s'est accélérée dans les années 90, avec une légère baisse des investissements de rationalisation (tableau 1.A2.1.). Un processus de libéralisation du secteur des services pourrait avoir contribué largement à la croissance de la PMF, une forte progression de la productivité globale étant enregistrée dans le commerce, les communications et les services financiers (voir tableau 3.1). La relative légèreté des procédures administratives pourrait aussi avoir joué un rôle, dans la mesure où elle a favorisé la création d'entreprises et, par conséquent, l'entrée de nouvelles technologies dans les secteurs des services en voie de libéralisation³. Mais la croissance de la productivité dans le secteur manufacturier est restée exceptionnellement faible, à la fois par rapport aux secteurs des services au niveau national et aux secteurs manufacturiers des

Tableau I.A2.1. **Croissance de la productivité du travail dans le secteur des entreprises**
Variation en pourcentage en taux annuel, séries tendancielles¹

	Productivité du travail			Investissement de rationalisation			PMF		
	1980-1990 ²	1990-2000 ³	1996-2000 ⁴	1980-1990 ⁵	1990-2000 ⁶	1996-2000 ⁷	1980-1990 ⁵	1990-2000 ⁶	1996-2000 ⁷
États-Unis	1.3	1.4	1.6	2.9	2.5	3.0	0.9	1.1	1.3
Japon	3.3	2.3	1.9	6.5	5.1	4.3	2.2	1.0	0.7
Allemagne	2.5	1.9	1.6	3.7	3.2	3.0	1.5	0.9	0.8
France	3.2	2.0	1.8	4.0	3.1	2.7	1.9	1.0	1.1
Italie	2.4	2.0	1.6	3.2	3.0	3.0	1.5	1.0	0.7
Royaume-Uni	2.3	1.4	1.5	2.8	2.8	2.8	1.0	0.7	1.0
Canada	1.2	1.5	1.6	3.5	1.4	0.9	0.6	1.3	1.7
Australie	1.4	2.1	2.2	4.4	4.1	4.5	0.6	1.3	1.4
Autriche	2.7	2.6	2.7	4.4	4.4	4.3	1.8	1.6	1.5
Belgique	2.6	2.3	2.2	3.4	3.8	3.8	1.7	1.2	1.2
Danemark	1.9	2.3	2.1	3.8	2.5	2.4	1.0	1.5	1.4
Finlande	3.7	3.7	3.3	3.2	0.8	0.7	2.4	3.2	3.6
Grèce	0.6	1.4	2.0	0.4	2.2	3.5	0.6	0.8	0.9
Irlande	4.3	4.5	4.4	2.7	3.3	..	3.6	4.4	..
Pays-bas	3.3	2.1	1.6	3.6	3.4	3.5	2.3	1.6	1.2
Nouvelle-Zélande	1.4	0.7	0.9	3.1	2.2	2.5	0.2	0.8	0.9
Norvège⁸	1.9	2.2	1.8	2.7	2.1	2.9	1.2	1.7	1.3
Portugal	3.0	2.5	..	..	..	..	..	..	..
Espagne	3.5	1.8	1.1	4.4	4.2	3.9	2.1	0.7	0.5
Suède	1.6	2.2	1.9	2.0	1.5	..	1.0	1.4	..
Suisse	..	0.3	..	..	2.7	..	..	..	..
Corée	7.0	5.0	3.8	..	..	..	..	..	..
<i>Moyenne pondérée :</i>									
UE 15 ⁹	2.7	1.9	1.6	3.4	3.1	2.9	1.5	1.0	0.9
OCDE 24 ¹⁰	2.1	1.7	1.7	3.7	3.1	3.1	1.3	1.1	1.1
<i>Écart-type:</i>									
UE 15 ⁹	0.93	0.84	0.89	1.09	1.01	0.96	0.77	1.07	0.82
OCDE 24 ¹⁰	0.99	0.89	0.79	1.21	1.08	1.06	0.81	0.90	0.68

1. Les séries sont ajustées des variations conjoncturelles pour tenir compte des différences entre les pays des conditions offertes aux entreprises, qui ont été très peu uniformes dans les pays de l'OCDE au cours des années 90. Pour l'ajustement conjoncturel, on applique une version élargie du filtre d'Hodrick-Prescott grâce auquel le problème bien connu de fin d'échantillon est minimisé en prolongeant les séries chronologiques en dehors de l'échantillon sur la base de prévisions à moyen terme de l'OCDE. Voir Scarpetta et autres (2000) pour une analyse de sensibilité fondée sur des procédures de lissage différentes.

2. 1983-1990 pour la Belgique, le Danemark, la Grèce et l'Irlande, 1985-1990 pour l'Autriche et la Nouvelle-Zélande, 1986-1990 pour le Portugal.

3. 1991-1996 pour la Belgique, 1990-1997 pour l'Autriche, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, 1990-1998 pour l'Irlande, la Corée et les Pays-Bas, 1990-1999 pour le Danemark, la Grèce, le Japon et le Royaume-Uni.

4. 1996-1997 pour l'Autriche, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, 1996-1998 pour l'Irlande, la Corée et les Pays-bas, 1996-1999 pour le Danemark, la Grèce, le Japon et le Royaume-Uni.

5. 1983-1990 pour la Belgique, le Danemark, la Grèce et l'Irlande, 1985-1990 pour l'Autriche et la Nouvelle-Zélande, 1987-1990 pour le Royaume-Uni.

6. 1991-1996 pour la Suisse, 1990-1996 pour l'Irlande et la Suède, 1990-1997 pour l'Autriche, la Belgique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, 1990-1998 pour les Pays-Bas, 1990-1999 pour l'Australie, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie et le Japon.

7. 1996-1997 pour l'Autriche, la Belgique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, 1996-1998 pour les Pays-Bas, 1996-1999 pour l'Australie, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie et le Japon.

8. Norvège continentale seulement.

9. À l'exclusion du Luxembourg.

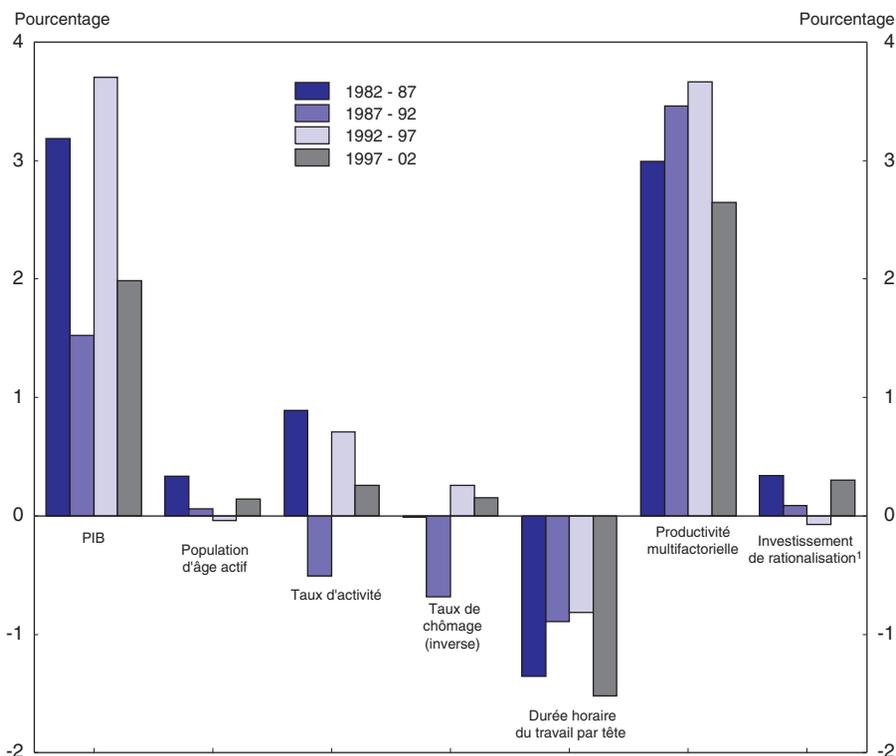
10. À l'exclusion de la République tchèque, de la Hongrie, de l'Islande, de la Corée, du Luxembourg, du Mexique, de la Pologne, de la République slovaque et de la Turquie.

Source : OCDE (2003), Document de travail du Département des affaires économiques n° 347, Nicoletti G, Scarpetta S.

autres pays, ce qui est sans doute surprenant, compte tenu du dynamisme du sous-secteur desservant les activités pétrolières, et amène à penser que le secteur manufacturier traditionnel souffre de faiblesses encore plus marquées.

Si l'on examine les taux tendanciels de croissance de la Norvège en plus haute fréquence, le tableau se dégrade quelque peu ces cinq dernières années (graphique 1.A2.1.). L'utilisation de la main-d'œuvre a sensiblement diminué, sous l'effet d'une tendance à la baisse de plus en plus marquée de la durée moyenne du travail ainsi que d'une décélération des taux d'activité. En outre, les investissements de rationalisation semblent s'être accrus, sans doute face à la forte croissance des salaires au cours de cette période, notamment sous la forme de relocalisations de la production à forte intensité de main-d'œuvre dans les pays à bas salaire. La croissance de la PMF semble s'être ralentie, vraisemblablement du fait de la disparition des retombées positives des mesures initiales de libéralisation dans le secteur des services, la croissance de la productivité globale diminuant (voir aussi tableau 1.A2.1).

Graphique 1.A2.1. La croissance du PIB réel par habitant et ses composantes
Économie totale, variations annuelles moyennes en pourcentage



1. Pondéré en fonction des parts dans le revenu.

Source : OCDE, ADB.

Croissance potentielle à moyen terme

Scénario de référence de l'OCDE

Le scénario de référence à moyen terme de l'OCDE propose des prévisions pour le PIB effectif et le PIB potentiel de l'économie continentale jusqu'en 2009. Il suggère un fléchissement du PIB réel à mesure que l'écart de production se referme ainsi qu'un léger ralentissement de la croissance potentielle, tombant de 2.5 % en moyenne au cours de la période 1997-2005 à 2.1 % en 2006-2009 (tableau 1.A2.2)⁴. Ce ralentissement est dû pour partie à la baisse de la croissance potentielle de l'emploi imputable à la disparition des gains enregistrés précédemment sous l'effet de l'augmentation du taux d'activité féminin (qui a atteint ses limites naturelles) et à un léger fléchissement de la croissance de la population d'âge actif avec le début du départ à la retraite de la génération du baby-boom. La productivité de la main-d'œuvre a aussi connu une légère décélération, en partie sous l'effet de l'atténuation des retombées du secteur pétrolier. Ces perspectives ne permettent pas de présager de fortes perturbations de la dynamique de la croissance à moyen terme. Elles pourraient donc être considérées comme la référence par rapport à des résultats moins optimistes.

Incidence du retrait des investissements pétroliers

Une forte réduction de l'activité d'investissement dans le secteur pétrolier est attendue à compter de 2006 (voir tableau 1.6), mais elle n'est pas prise en compte dans le scénario. Les simulations du modèle macroéconomique de l'OCDE pour la Norvège donnent à penser que ce choc pourrait être assez important, les investissements pétroliers représentant un quart des investissements totaux et une grande partie d'entre eux venant de la Norvège continentale (tableau 1.A2.3). Des effets sont à l'œuvre aussi bien du côté de l'offre que du

Tableau 1.A2.2. **Croissance du PIB de la Norvège continentale dans le scénario de référence à moyen terme**
Taux de croissance annuels

	PIB réel	Population d'âge actif (a)	Taux d'activité (b)	Taux de chômage (inverse) (c)	Durée horaire moyenne du travail (d)	Utilisation de la main-d'œuvre (a + b + c + d)	Productivité
2003	0.5	0.2	-0.3	-0.6	-0.5	-1.1	1.6
2004	2.5	0.3	0.0	-0.2	-0.6	-0.5	2.9
2005	1.7	0.4	-0.3	0.2	-0.6	-0.4	2.1
2006	1.9	0.4	-0.1	0.3	-0.6	-0.0	1.9
2007	1.6	0.4	-0.1	0.3	-0.6	0.1	1.4
2008	1.6	0.5	-0.1	0.2	-0.5	0.1	1.5
2009	1.6	0.5	-0.0	0.1	-0.6	-0.0	1.6
Moyenne	1.6	0.4	-0.1	0.1	-0.6	-0.2	1.9
<i>Pour mémoire :</i>							
PIB potentiel (moyennes annuelles) ¹							
1997-2005	2.5	0.6	0.1	0.1	..	0.8	1.7
2006-2009	2.1	0.5	0.0	0.0	..	0.5	1.5

1. Les taux d'activité de la main-d'œuvre représentent la productivité (par salarié) en termes de valeurs potentielles et le chômage en termes structurels.

Source : Downes et autres, (2003).

Tableau I.A2.3. **Les investissements pétroliers de la Norvège sont réduits de 35 milliards de couronnes norvégiennes**

	2006	2007	2008
Écart par rapport au (niveau du) scénario de référence			
Stock de capital	-0.9	-3.0	-5.6
Investissement des entreprises	-11.0	-26.0	-33.0
Croissance potentielle	-0.1	-0.5	-1.1
Écart par rapport au (taux de croissance du) scénario de référence			
Stock de capital	-0.9	-2.1	-2.6
Investissement des entreprises	-11.0	-15.0	-7.0
Croissance potentielle	-0.1	-0.4	-0.6

Source : Downes et autres, (2003).

côté de la demande. La diminution de la demande résultant du recul des investissements réduit encore plus l'investissement, incorporant les effets multiplicateurs du mécanisme d'accélération des bénéfices. (L'incidence négative sur les prix augmente le revenu disponible réel et la consommation, compensant en partie l'effet sur la demande à court terme.) Le stock de capital est réduit et la croissance potentielle est diminuée de 0.6 % au cours de la troisième année suivant le choc. Aucun effet sur la PMF n'a été pris en compte dans cette simulation, ce qui aurait pu pourtant diminuer encore la croissance potentielle. En revanche, tout transfert de la production de biens d'équipement pétroliers de la Norvège continentale vers des marchés étrangers réduirait l'ampleur du choc.

Incidence des réformes des marchés de produits recommandées

Malgré la bonne performance de la Norvège en matière de productivité par le passé, et les niveaux actuels globalement élevés, le classement international du pays pour certains aspects relatifs aux marchés des produits permet de penser que des améliorations pourraient intervenir si les politiques concernées étaient alignées sur la moyenne de l'OCDE, ou mieux encore sur les meilleures pratiques. De fait, d'après les estimations empiriques de l'OCDE de l'incidence sur la croissance des réformes des marchés de produits⁵ examinées dans le chapitre 3, un passage graduel (sur 10 ans) à la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de la part des entreprises d'État dans la valeur ajoutée totale pourrait doper la croissance annuelle de la PMF de pas moins d'un point de pourcentage en Norvège, en raison du très fort pourcentage des activités relevant des entreprises publiques (la plus forte de l'OCDE). En outre, la levée des obstacles au commerce et à la concurrence et la suppression des contrôles d'État pourraient susciter une nouvelle accélération de la PMF pendant une période prolongée. Bien que l'on ne dispose pas pour la Norvège d'estimations de l'incidence sur la croissance globale de cette dernière série de mesures, on peut penser que cette incidence pourrait être importante, notamment pour ce qui est de l'élimination des obstacles aux échanges et à l'IDE⁶.

Incidence de l'impuissance à maîtriser les tendances récentes des marchés du travail

Bien que toujours élevée (autour de la moyenne de l'OCDE), l'utilisation de la main-d'œuvre s'est dégradée ces dernières années. La durée horaire totale du travail a diminué de 1 % par an en moyenne sur la période 1997-2002, période de pic conjoncturel, ce qui

permet d'envisager l'existence de facteurs structurels négatifs sur le marché du travail, notamment la participation croissante aux régimes publics de cessation d'activité. Sur la période 2003-2009, toutefois, le scénario de référence à moyen terme part de l'hypothèse que le rythme moyen du fléchissement de la main-d'œuvre tombe à seulement 0.2 %. Cela suppose implicitement que des mesures sont prises par les pouvoirs publics pour freiner les tendances structurelles négatives à venir. Si ces tendances persistent en raison de l'absence de mesures correctrices, la croissance annuelle pourrait alors être réduite de pas moins d'un demi-point de pourcentage par rapport au scénario de référence (en assumant, de façon conservatrice, que l'effet sur l'offre structurelle de main-d'œuvre serait seulement moitié aussi important que celui observé récemment même sans modification des politiques⁷), ce qui exacerberait le choc des investissements pétroliers.

Vieillesse de la population, réforme des pensions et croissance potentielle à long terme

Une étude récente de l'OCDE⁸ s'est efforcée de quantifier l'incidence du vieillissement démographique sur l'offre de main-d'œuvre à long terme, à la fois dans le cas où des réformes sont engagées pour faire face à ce problème et en l'absence de réformes. Pour la Norvège, les résultats de cette analyse sont reflétés dans le tableau 1.A2.4 qui prolonge aussi les hypothèses du scénario de référence à moyen terme concernant la durée horaire du travail (en supposant que la baisse tendancielle s'atténue avec le temps) et la croissance de la productivité afin de dresser un tableau plus complet de la croissance jusqu'en 2050. Les aspects suivants peuvent être soulignés :

- Dans le cas de base, c'est-à-dire l'absence de réformes des pensions et du marché du travail, le vieillissement de la population entraîne par lui-même une baisse des taux d'activité – appliquée dans l'optique de cette analyse à la population adulte *totale* – en raison d'une augmentation du nombre de personnes âgées d'environ 0.2 % par an au cours des cinq prochaines années. C'est là l'un des effets démographiques les plus modérés de la zone de l'OCDE, les effets négatifs du vieillissement pour la Finlande, la Suède et le Danemark étant trois à quatre fois supérieurs⁹. L'avantage de la Norvège tient dans une large mesure au plus fort taux d'activité des femmes dans les cohortes jeunes.
- Dans les scénarios tablant sur des réformes, la Norvège prend des mesures pour accroître le taux d'activité futur. Les mesures de réforme minimales consistent notamment à introduire des incitations supplémentaires au travail pour les travailleurs âgés et pour les femmes, ainsi que pour les jeunes afin de leur permettre d'associer travail et études. Elles devraient être suffisantes pour compenser à peu près l'incidence négative du vieillissement sur le taux d'activité. Cependant, les réformes ayant les effets potentiels les plus importants sur le taux d'activité futur sont celles qui concernent le régime des pensions, en particulier, celles qui permettent d'établir la neutralité actuarielle. Ces mesures hardies pourraient doper la croissance annuelle du taux d'activité de +0.1 % (c'est-à-dire 0.3 % de mieux que dans le cas de base) au cours des 25 prochaines années, ce qui ferait grimper à son tour la croissance moyenne au cours de la période, de 1.4 % en l'absence de réformes à 1.7 %.

Tableau I.A2.4. **Taux de croissance à long terme fondé sur différentes hypothèses concernant les réformes futures des pensions**

Variations moyennes annuelles en pourcentage

	Population totale (+15 ans)	Taux d'activité			Offre de main-d'œuvre			Durée du travail	Productivité par heure	PIB réel		
		Scénario de référence (a)	Mesures de réforme minimales (b)	Mesures de réforme hardies (c)	Scénario de référence (a)	Mesures de réforme minimales (b)	Mesures de réforme hardies (c)			Scénario de référence (a)	Mesures de réforme minimales (b)	Mesures de réforme hardies (c)
2000-2025	0.54	-0.15	0.05	0.12	0.39	0.59	0.66	-0.50	1.50	1.39	1.59	1.66
2025-2050	0.17	-0.07	-0.05	-0.05	0.10	0.12	0.12	-0.30	1.50	1.30	1.32	1.32
2000-2050	0.36	-0.11	0.00	0.04	0.24	0.35	0.39	-0.40	1.50	1.34	1.45	1.49

Source : OCDE (2003), Document de travail du Département des affaires économiques n° 371, J.M. Burniaux, R. Duval, F. Jaumotte.

Conclusion

En résumé, l'analyse empirique donne à penser que des taux de croissance robustes pourraient être maintenus à l'avenir, en dépit de plusieurs chocs structurels négatifs, grâce aux mesures à court terme ci-après :

- Le taux de croissance annuel de la Norvège pourrait être relevé de peut-être 1 point de pourcentage ou plus sur une longue période (10 ans) de privatisation intensive et d'autres réformes des marchés de produits visant à renforcer la concurrence. Cette action pourrait largement compenser les incidences négatives du déclin du secteur pétrolier.
- La Norvège dispose encore d'une large marge de manœuvre pour augmenter l'offre de main-d'œuvre au moyen de réformes destinées à assurer une vie professionnelle plus longue et plus remplie. Une telle action pourrait entraîner une augmentation de la croissance annuelle de pas moins de ½ point de pourcentage, par rapport à un scénario où aucune mesure n'est prise, inversant ainsi les tendances négatives récentes et plus que compensant les incidences futures du vieillissement démographique. Il s'agirait non seulement d'adopter la réforme des pensions, mais aussi de réformer le régime de pensions d'invalidité (en même temps que les systèmes d'assurance-maladie et de réhabilitation), des principaux facteurs « d'inéquité » actuarielle et, par conséquent, de distorsions dans le choix entre travail et loisirs.

Les réformes devront aussi être appliquées parallèlement dans tous les secteurs et ne devraient pas être considérées comme des éléments séparés. Un problème clé actuellement pourrait être le nombre élevé de personnes ayant un haut niveau de formation employées dans le secteur public, ce qui implique sans doute que les entreprises de pointe ont du mal à avoir accès à de la main-d'œuvre qualifiée. Une allocation plus flexible de la main-d'œuvre, fondée sur les recommandations des réformes du marché du travail examinées dans le chapitre 4, permettrait aux ressources de main-d'œuvre de se diriger vers des secteurs à l'avant-garde la croissance de la productivité. Les réformes des marchés des produits elles-mêmes pourraient susciter une progression de l'offre de main-d'œuvre, en réduisant les prix et en augmentant les salaires réels. Les réformes des marchés financiers pourraient aussi soutenir de façon décisive la croissance. Les mesures visant à privatiser totalement le secteur bancaire et à développer davantage les instruments d'épargne non bancaires pourraient contribuer à acheminer des moyens de financement vers les entreprises souhaitant démarrer des activités et innover sur des marchés de produits plus dynamiques (voir annexe 1.A3).

Notes

1. Voir Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, productivity and growth: OECD evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 347.
2. Les taux de croissance du PIB par habitant sont préférables pour corriger l'accroissement démographique qui peut varier largement suivant les pays, en raison, par exemple, de différences dans les politiques d'immigration et les taux de fécondité.
3. Voir Nicoletti et Scarpetta, *op. cit.*, graphique 2, qui paraissent associer le niveau relativement faible de la réglementation administrative (par rapport aux autres types de

réglementation) et la réforme réglementaire proconcurrentielle de la période 1975-1998 (proche de la moyenne des autres pays) au redressement de la PMF dans les années 90. En revanche, l'accélération de la PMF est moins compatible, semble-t-il, avec le niveau général de rigidité des marchés de produits, qui, d'après ces indicateurs, situe la Norvège au troisième rang des pays de l'OCDE (après l'Italie et la Grèce) et pourrait s'expliquer en partie par le « facteur spécial » que représentent les investissements dans le secteur pétrolier.

4. Voir Nicoletti et Scarpetta, *op. cit.*
5. Cette observation semble être en contradiction avec le fait que la Norvège est le pays de l'OCDE qui enregistre la plus forte hausse des dépenses liées à l'âge (tableau 1.1); cependant, cette dernière évolution est due non seulement au vieillissement mais aussi à l'inéquité actuarielle de l'actuel régime de pension.
6. Ces mesures permettraient de réduire le retard technologique dans le secteur manufacturier, même si l'essentiel des barrières douanières concernent essentiellement le secteur agricole. Les principales barrières aux IDE sont constituées : en premier lieu par un taux marginal d'imposition sur les revenus du capital élevé et variable (dépendant du pays d'origine de l'investissement), reflétant l'absence d'accord fiscaux entre certains pays ; en second lieu par l'obligation dans certains secteurs d'opérer dans le cadre de sociétés possédées par le gouvernement norvégien.
7. En particulier, l'accord de quatre jours supplémentaires de congés payés lors de la phase de négociation salariale de 2001-2002 a eu un impact significatif. On estime qu'il explique près d'un quart de la baisse de l'offre de travail mesurée en 2002, mais cet effet est aussi largement non récurrent.
8. Voir Burniaux *et autres*, (2003).
9. Cela peut apparaître contradictoire avec le fait que la Norvège observe la plus forte hausse de ces dépenses au sein de l'OCDE (tableau 1.1). Cependant, ce dernier développement reflète non seulement le vieillissement de la population, mais aussi le caractère non équitable d'un point de vue actuariel du système de retraite actuel.

Bibliographie

- Burniaux, J.-M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371.
- Downes, P., A. Drew et P. Ollivaud (2003), « The OECD medium-term reference scenario: Economic Outlook n° 74 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 372.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, productivity and growth: OECD evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 347.

*Annexe 1.A3***Concurrence et stabilité sur le marché financier norvégien**

Un système financier efficient et stable peut contribuer à une plus forte croissance et à la stabilité macroéconomique en mobilisant l'épargne et en l'orientant vers les projets les plus rentables, en diversifiant les risques et en surveillant les investissements et la gestion des entreprises¹. En outre, des conditions financières cadres appropriées, protégeant les investisseurs – notamment en garantissant de façon satisfaisante les droits des actionnaires et des créanciers, l'application effective des contrats et une bonne diffusion des informations – peuvent améliorer la confiance des épargnants dans le marché financier et contribuer au développement de celui-ci².

La mise en œuvre de réformes visant à renforcer la concurrence dans les services financiers norvégiens a commencé au milieu des années 80. La libéralisation, associée à l'expansion économique favorisée par la faiblesse des taux d'intérêt, a finalement débouché sur une forte expansion des prêts³. Les directions des banques et les organismes de surveillance n'ayant pas l'expérience de ce cadre plus concurrentiel, l'exposition au risque a été tout d'abord sous-estimée. La forte baisse ultérieure des prix à l'exportation du gaz et du pétrole et la hausse des taux d'intérêt nécessaire pour contrer l'inflation rampante ont conduit à une récession à la fin des années 80. Cette situation s'est tout d'abord traduite par des pertes importantes pour les banques puis par une crise financière plus généralisée au début des années 90. La réaction des autorités a contribué à restaurer la confiance dans le secteur (voir ci-après) et, depuis lors, la stabilité financière a été rétablie, bien que les profits des banques se soient dégradés ces dernières années⁴. Une série de fusions et de restructurations opérées durant les années 90 ont permis l'exploitation des économies d'échelle entraînant une diminution sensible des coûts pour les institutions financières⁵. Mais le nombre d'acteurs performants sur tous les segments du marché est aujourd'hui assez limité, variant de deux à quatre. Certaines banques ont privilégié les services spécialisés, alors que d'autres se sont développées pour fournir de nouveaux services, notamment l'assurance non-vie⁶. Les établissements étrangers ont progressivement renforcé leur présence et représentent aujourd'hui une part importante du capital des institutions financières⁷. Le recours aux services bancaires *via* Internet s'est sensiblement accru ces dernières années et l'accès plus facile à l'information sur les prix et les conditions qui en est résulté pourrait avoir contribué à l'accentuation observée de la mobilité de la clientèle⁸. L'innovation technologique a aussi permis d'importantes réductions des coûts, en particulier pour les banques moyennes qui utilisent davantage les nouvelles technologies⁹.

Au début des années 90, plusieurs initiatives ont été engagées pour répondre à la crise financière¹⁰. Au début de 1991, un fonds d'assurance bancaire de l'État a été établi afin de fournir une aide, sous certaines conditions, aux banques en difficulté. En outre, un fonds d'investissement bancaire de l'État a été mis en place pour alimenter en fonds propres les banques solvables. Ces mesures devaient initialement n'être que temporaires. En fait,

contrairement à ce qui est le cas dans les autres pays de l'OCDE, l'État joue encore un rôle important dans le secteur financier. Malgré un programme graduel de retrait engagé en 1994, le fonds d'investissement bancaire de l'État a longtemps gardé une participation de 48 % dans la plus grande banque commerciale, *Den Norske Bank*. L'objectif avoué du maintien d'un contrôle direct de l'État dans la plus grande banque norvégienne est l'établissement d'un groupe financier norvégien tenant sa place sur le marché intérieur et en mesure de soutenir la concurrence au niveau international. Il est en effet communément admis en Norvège que :

- a) un grand groupe financier national génère des externalités positives grâce à la formation en cours d'emploi de ses salariés qui finissent par partir dans d'autres institutions financières;
- b) une banque basée au niveau national peut plus efficacement utiliser les informations locales;
- c) la participation étrangère au capital du grand groupe bancaire exacerberait vraisemblablement la pénurie de crédits durant une récession ou lorsque la banque rencontre des difficultés en dehors de la Norvège.

Les actions récentes ont encore renforcé la présence de l'État dans le système bancaire norvégien, tout en réduisant le nombre de concurrents. En décembre 2003, *Den Norske Bank* a fusionné avec la deuxième banque commerciale, *Gjensidige NOR*, pour constituer *DnB NOR*¹¹. La part de 48 % dans *Den Norske Bank* du fonds d'investissement bancaire de l'État correspondait à une participation de 28 % dans la nouvelle banque. Cependant, le fonds a déclaré qu'il avait l'intention – conformément à une décision précédente du Parlement – d'accroître sa participation dans la nouvelle banque pour la porter à 34 % afin d'exercer un contrôle minoritaire, ce qu'il a commencé à faire en décembre 2003. Ce processus sera achevé d'ici à la fin de 2004 grâce à l'acquisition d'actions sur le marché secondaire¹².

L'Autorité de la concurrence et la Commission des opérations bancaires, d'assurance et boursières se partagent la responsabilité d'assurer la concurrence dans le secteur bancaire, la Commission étant aussi responsable de la stabilité financière, de concert avec la *Norges Bank*. L'Autorité de concurrence et la Commission des opérations bancaires, d'assurance et boursières sont convenues d'une coopération formelle, mais elles traitent indépendamment les différents dossiers¹³. Le ministre des Finances reste néanmoins compétent pour ce qui est de l'octroi des agréments pour les fusions ou acquisitions bancaires. C'est lui, par exemple, qui a autorisé la fusion susmentionnée entre *Den Norske Bank* et *Gjensidige NOR* – après une approbation des 13 conditions par l'Autorité de la concurrence – alors même que l'État était le principal actionnaire de la première banque. Le fait que l'État soit à la fois superviseur et actionnaire – conjugué au faible nombre d'acteurs sur le marché – pourrait faire obstacle à des conditions de concurrence dans le secteur bancaire et créer des incertitudes à cet égard.

Une mesure a été prise récemment pour renforcer la concurrence et l'efficacité sur le marché financier : depuis le début de 2004 les règles en matière de participation au capital ont été assouplies. D'après les nouvelles règles, la détention de 10 à 100 % du capital des institutions financières peut être autorisée. Précédemment, la participation dans ces institutions devait être soit inférieure à 10 % soit supérieure à 90 %. Ces nouvelles règles devraient indirectement faciliter les reprises car, jusqu'ici, pour que la reprise puisse intervenir, la société acquéreuse était obligée d'acheter au moins 90 % de la société cible, soit auprès d'un concurrent (détenant plus de 90 % des parts), soit auprès d'un grand nombre d'investisseurs dispersés (détenant chacun moins de 10 % de l'entreprise). Néanmoins, pour les acquisitions impliquant plus de 25 % de la société cible, l'État garde le pouvoir d'accorder l'autorisation sur la base d'une liste de critères visant à assurer que l'opération n'aura pas de « conséquences négatives » sur le fonctionnement du marché des capitaux et du marché du crédit norvégiens.

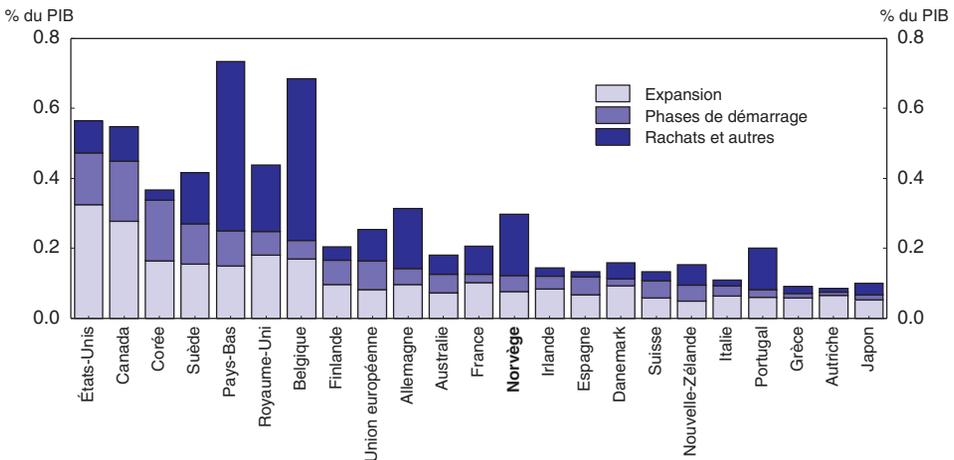
En mai 2001, la Bourse d'Oslo (*Oslo Børs*) est devenue une société à responsabilité limitée. Le rôle de la *Oslo Børs* s'accroît dans l'économie norvégienne. Le placement d'un pourcentage de

plus en plus grand de l'épargne en actions pourrait être en partie lié à la protection adéquate des droits des actionnaires assurée par le droit civil norvégien¹⁴. Ce facteur pourrait aussi contribuer à la concentration relativement faible de la propriété du capital dans les entreprises norvégiennes cotées¹⁵. Cependant, la présence de l'État sur le marché boursier est remarquablement importante car il possède un sixième de la valeur des actifs d'*Oslo Børs*, même si des conditions de concurrence devraient être assurées par le fait que les sociétés dont l'État détient une partie du capital suivent aussi, à l'instar des sociétés détenues par les fonds privés, les principes en matière de gouvernement d'entreprise établis par la loi sur les sociétés¹⁶.

En revanche, d'après le gouverneur de la Norges Bank, le marché obligataire norvégien est relativement peu étendu en raison de sa libéralisation tardive – commencée à la fin des années 80¹⁷. Le volume limité des émissions de titres par les sociétés à responsabilité limitée pourrait aussi s'expliquer par l'étroitesse du marché des obligations d'État, qui est généralement utilisé comme référence pour les obligations privées. Une plus grande participation du public en général au marché boursier serait favorisée par la communication d'informations plus nombreuses et de meilleure qualité aux épargnants. De fait, d'après l'Autorité de la concurrence (2003), la concurrence sur le marché des fonds d'investissement pourrait être renforcée par la fourniture de davantage d'informations sur les prix et la qualité des produits. L'amélioration de la concurrence est aussi gênée, cependant, par les charges élevées liées aux changements de gestionnaires de fonds.

En 2001, un marché secondaire des actions (SMB List) a aussi été mis en place, avec des obligations d'entrée moins restrictives pour les sociétés, l'objectif essentiel étant d'offrir des possibilités de sortie aux capitaux-risqueurs grâce à l'introduction en bourse des petites entreprises¹⁸. Néanmoins, la taille du marché du capital-risque est relativement limitée (graphique 1.A3.1). Les fonds sont essentiellement orientés vers l'expansion des sociétés

Graphique 1.A3.1. Investissement sous forme de capital-risque dans les pays de l'OCDE, suivant les phases de développement 1999-2002, en pourcentage du PIB



1. 1998-2001 pour l'Australie, le Japon, la Corée et la Nouvelle-Zélande.

Source : Base de données de l'OCDE sur le capital-risque, 2003.

existantes dans les secteurs traditionnels au lieu de se diriger vers le financement des entreprises en phase de démarrage. Le principal acteur sur ce marché est *SND Invest*, qui appartient à l'État. Ce dernier prévoit de privatiser le capital et la gestion du fonds, mais pourrait encore contribuer à son financement. L'État finance aussi plusieurs fonds régionaux dispersés qui s'efforcent de lever des financements privés. Cependant, le faible nombre d'institutions d'assurance et fonds de pensions privés et d'individus fortunés prêts à prendre des risques (« business angels ») explique le volume limité du capital-risque privé. En outre, les réglementations imposant des restrictions à la prise de risque par les investisseurs institutionnels et l'impôt sur la fortune prélevé sur les individus limitent l'offre de capitaux propres privés.

Notes

1. Leahy et autres (2001).
2. Voir OCDE (1999) et Leahy et autres (2001) pour une description des grands principes du gouvernement d'entreprise.
3. Bergo (2003).
4. La dégradation des bénéficiaires bancaires est due essentiellement à la baisse des revenus nets d'intérêts. Les pertes sur prêts se sont chiffrées à 0.5 % environ des actifs totaux moyens durant les trois premiers trimestres de 2003, soit le double du chiffre de l'année précédente. Ces pertes sont imputables essentiellement à la faiblesse de l'activité dans le secteur des pêches. Le secteur de la gestion des biens immobiliers constitue un élément de risque, en raison de la forte exposition des trois grandes banques (30 % du total des prêts aux sociétés à la fin du troisième trimestre 2003). Néanmoins, la plupart des banques conservent un ratio de fonds propres de première catégorie sensiblement supérieur au minimum requis de 4 %. Voir *Norges Bank* (2003).
5. Humphrey et Vale (2003) estiment que la réduction moyenne des coûts a été d'environ 2.8 % pour les 26 fusions analysées dans leur étude.
6. Autorité de la concurrence (2003).
7. Les entreprises étrangères représentent, respectivement, 27.3 et 5.3 % des actifs bancaires et des actifs d'assurance-vie, et 49 % des primes brutes de l'assurance non-vie.
8. L'Autorité de la concurrence (2003) signale néanmoins que, contrairement à ce qui est le cas pour les services bancaires, les informations sur les prix et les conditions de l'assurance non-vie sont limitées sur Internet.
9. *Norges Bank* (2003). Humphrey et Vale (2003) estiment que le passage des paiements sous forme papier aux paiements électroniques a conduit à une réduction des coûts de 13 % pour l'ensemble du secteur au cours de la période 1987-1998. Voir aussi Lindquist (2002).
10. Bergo (2003).
11. En janvier 2003, *Den Norske Bank* avait déjà repris le contrôle total de la banque norvégienne en difficulté *Nordlandsbanken*.
12. L'État gère aussi trois institutions de prêts levant des fonds sur le marché obligataire et accordant des prêts au logement et des prêts à l'éducation aux ménages ainsi que des

crédits aux municipalités et aux entreprises poursuivant des objectifs régionaux. Voir OCDE (2003a).

13. OCDE (2003b).
14. Børhen et Odegaard (2003).
15. Børhen et Odegaard (2003) montrent qu'en moyenne le plus gros actionnaire détient une participation de 29 % dans leur échantillon de sociétés norvégiennes cotées, les deux plus importants étant des actionnaires minoritaires en mesure de bloquer les changements de statut, le troisième ayant une majorité simple et le quatrième une super-majorité.
16. Toutefois, pour les sociétés appartenant entièrement à l'État, les autorités peuvent passer outre les décisions du conseil concernant les modifications des activités de l'entreprise et le versement de dividendes.
17. Gjedrem (2002).
18. Baygan (2003).

Bibliographie

Autorité de la concurrence (2003), *Rapport annuel 2002*, Oslo.

Baygan G. (2003), « Venture capital policy review: Norvège », *Documents de travail de la DSTI*, OCDE, 2003/17.

Bergo J. (2003), *Crisis resolution and financial stability in Norvège*, Discours prononcé par le gouverneur adjoint de la Norges Bank lors du 50^e anniversaire de la banque d'Indonésie, 10 décembre 2003.

Børhen O. et B.A. Odegaard (2003), « Governance and performance revisited », *ECGI Finance Working Paper*, 28/2003.

Gjedrem S. (2002), *Monetary policy, securities market and municipalities*, Discours du gouverneur de la Norges Bank lors du séminaire marquant l'anniversaire de la Kommunalbanken, 30 août 2002.

Humphrey D.B. et B. Vale (2003), « Scale economies, bank mergers, and electronic payments: A spline function approach », *Norges Bank Research Department Working Paper*, 2003/5.

Leahy M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin et T. Thorgeirsson (2001), « Contributions of financial systems to growth in OCDE countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, 280.

Lindquist K. (2002), « The effect of new technology in payment services on banks' intermediation », *Norges Bank Research Department Working Paper*, 2002/6.

Norges Bank (2003), « Financial stability », *Rapports de la Banque centrale de Norvège*, 6/2003.

OCDE (1999), *Principes de gouvernement d'entreprise*, Paris.

OCDE (2003a), *Rentabilité des banques*, Paris.

OCDE (2003b), *Examen de la réforme de la réglementation de la Norvège*, Paris.

2. Réforme budgétaire

Introduction

L'énorme richesse pétrolière de la Norvège facilite et complique à la fois la politique budgétaire. Ainsi, si les rentrées de fonds annuelles liées aux activités pétrolières représentent une part importante du PIB (environ 10 % en moyenne ces trois dernières années) et, contrairement aux impôts, n'ont pas d'effets de distorsion importants sur les choix entre travail et loisirs ou entre consommation et épargne, il faut veiller, pour des raisons d'équité entre les générations et de sensibilité économique, que l'ensemble de la richesse pétrolière ne soit pas utilisée seulement par les générations en vie entre le début de la production pétrolière au début des années 70 et l'épuisement des réserves récupérables¹. Pour répondre à cet enjeu, un « Fonds pétrolier » a été créé en 1990². Les recettes pétrolières sont utilisées pour acquérir des actifs financiers de pays autres que la Norvège. La directive budgétaire, établie en 2001, prévoit que l'utilisation admissible des recettes pétrolières dans les budgets de l'État pour financer le déficit structurel non pétrolier ne doit pas dépasser le rendement réel à long terme du Fonds pétrolier prévu en début d'année, soit 4 % selon les estimations.

Cette directive a l'avantage d'être simple et facile à comprendre. Si elle est à peu près respectée et si les prévisions actuelles concernant la production et les prix du pétrole se vérifient, le pourcentage des recettes pétrolières qui sera dépensé passera progressivement de 2.4 % du PIB continental en 2001 à 5 % environ au milieu des années 2020, avant de se stabiliser en termes constants. Les recettes pétrolières continueront ainsi de soutenir les niveaux de vie pendant de nombreuses décennies après l'épuisement des réserves. La directive permet des écarts par rapport à la règle de 4 %. La valeur nominale du Fonds peut fluctuer si les marchés montent ou baissent et avec elle le « rendement réel » de 4 %, ce qui n'est pas fait pour faciliter la politique budgétaire. En outre, la situation conjoncturelle en Norvège elle-même peut justifier des écarts par rapport à la directive dans l'un ou l'autre sens. Cependant, pour préserver l'objectif ultime du Fonds, les dépassements de dépenses les mauvaises années doivent être compensés par des dépenses inférieures à celles prévues les bonnes années. Aucun dispositif automatique contraignant n'existe à cet égard et l'expérience récente dans la

zone euro donne à penser que ce type de contrainte est plus facile à concevoir qu'à mettre en œuvre. Malheureusement, les premières années du nouveau régime ont coïncidé à la fois avec une chute des marchés boursiers mondiaux et une récession intérieure, mais le dépassement, depuis 2002, du pourcentage des recettes pétrolières dépensées par rapport à celui prévu par la directive est préoccupant. Il est inquiétant aussi de constater que, d'après les scénarios actuels à moyen terme, il faudra attendre presque jusqu'à la fin de la décennie pour revenir sur les rails et que cela supposera des politiques budgétaires modérément restrictives durant cette période. Par la suite, les dépenses au titre du régime public de pensions auront commencé de s'accroître, poursuivant leur ascension pendant toute la décennie pendant laquelle la génération du baby-boom prendra sa retraite.

Les principales questions examinées dans ce chapitre sont les suivantes :

- i) Comme presque tous les autres pays de l'OCDE, la Norvège est confrontée à de graves problèmes de viabilité budgétaire en raison du vieillissement de la population. Les difficultés qui s'annoncent pourraient être encore plus graves dans le pays, à la fois parce que le ratio calculé des dépenses de retraite par rapport au PIB d'ici à 2050 est beaucoup plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE et parce que le chemin qui mène à ce niveau sera l'un des plus pentus, les dépenses au titre des pensions étant actuellement relativement faibles. En outre, les réformes nécessaires pour faire face à cette situation sont à la traîne en Norvège par rapport aux autres pays.
- ii) Certes, la Norvège se trouve dans une situation particulière du fait de sa richesse pétrolière, mais il serait faux de penser que celle-ci peut résoudre à elle seule le problème des pensions. En fait, il s'agit là aussi d'un malentendu dangereux, qui pourrait amener à retarder les réformes nécessaires. Les nouvelles recommandations proposées par la Commission des pensions devraient donc être mises en œuvre sans être édulcorées.
- iii) Les graves problèmes à prévoir sur le long terme devraient inciter dès maintenant à la prudence budgétaire. Même si l'on tient compte de la récession mondiale, le dépassement des dépenses budgétaires par rapport à la règle de 4 % semble être encore trop important. Un retour rapide dans le droit chemin est nécessaire pour maintenir la légitimité. La mise en œuvre des mesures à moyen terme nécessaires pour réconcilier le court terme et le long terme pourrait contribuer à empêcher les asymétries dans la politique budgétaire. En règle générale, des gains d'efficacité devraient être continuellement recherchés dans les dépenses publiques de façon à libérer des ressources

pour faire face aux pressions croissantes s'exerçant sur les finances publiques.

Le présent chapitre commence par évaluer la politique budgétaire actuelle à court terme. Si la directive budgétaire admet des écarts d'une année sur l'autre, en particulier lorsque le marché boursier est instable, l'asymétrie probable des dépenses publiques conjuguée à un gouvernement minoritaire et à une règle budgétaire *de facto* peu contraignante est jugée préoccupante. La section ci-après examine les moyens d'établir d'autres points d'ancrage à moyen terme plus contraignants. Les problèmes à long terme liés au vieillissement de la population, qui ont une trop grande incidence budgétaire pour être réglés à l'aide du seul Fonds pétrolier, sont examinés dans la dernière section. Des réformes sont en cours pour y faire face et elles sont examinées parallèlement.

La politique budgétaire dans la conjoncture actuelle

Les évolutions budgétaires en 2003

D'après le dernier Budget national, le déficit structurel non pétrolier en 2003 se chiffre, selon les estimations, à environ 40 milliards de couronnes norvégiennes, soit 3.3 % du PIB continental tendanciel (voir tableau 2.1). Ce chiffre dépasse de quelque 10 milliards de couronnes norvégiennes le déficit initialement estimé dans le budget de l'année précédente. Il y a eu une forte révision à la baisse du montant estimé des recettes fiscales et une révision à la hausse du montant estimé des indemnités de chômage, qui n'ont pas été compensées par un resserrement des autres secteurs des budgets³.

Tableau 2.1. **Solde budgétaire structurel non pétrolier**
En millions de couronnes

	2001	2002	2003	2004
Excédent non pétrolier du budget fiscal	-1 640	-62 392	-58 980	-67 752
- Transferts de la Norges Bank supérieurs au niveau tendanciel estimé	6 012	-4 492	-4 685	-4 878
- Intérêts créditeurs supérieurs au niveau tendanciel estimé	-1 184	-1 667	-2 840	-6 230
- Facteurs comptables extraordinaires	2 586	-21 779	-4 829	-668
- Ajustements conjoncturels	18 012	1 039	-6 270	-5 265
= Excédent structurel non pétrolier	-27 066	-35 493	-40 356	-50 711
Mesuré en pourcentage du PIB continental tendanciel	-2.4	-3.0	-3.3	-3.9
Variation d'une année sur l'autre (indicateur budgétaire)	-0.2	-0.6	-0.2	-0.6

Source : Ministère des Finances et Statistics Norway. Voir OCDE (2002a) pour une discussion sur le concept du solde budgétaire structurel non pétrolier.

D'après ces chiffres, l'orientation budgétaire – mesurée par la modification du déficit structurel non pétrolier – aurait été légèrement expansionniste (tableau 2.1). Les dépenses réelles sous-jacentes de l'administration centrale⁵ ne se sont pas accrues, cependant, ce qui a vraisemblablement réduit l'incidence expansionniste de la politique budgétaire sur l'économie réelle⁷.

L'excédent du Fonds pétrolier d'État s'établit, selon les estimations à 136.4 milliards de couronnes en 2003 (tableau 2.2)⁶, représentant ainsi la plus grosse partie de la capacité de financement de l'administration centrale de 151.4 milliards de couronnes⁹. En revanche, les collectivités locales ont enregistré des déficits se traduisant par un besoin de financement de 6 milliards de couronnes. La capacité de financement des administrations publiques a donc été de 145.4 milliards de couronnes, soit 9.2 % du PIB, environ le même niveau qu'en 2002 (voir tableau 2.3). Les évolutions favorables des marchés financiers et des marchés de change en 2003 ont entraîné des révisions à la hausse de la valeur estimée des actifs du Fonds pétrolier, qui devraient représenter quelque 850 milliards de couronnes norvégiennes d'ici à la fin de 2003 (tableau 2.4).

Un aspect central du programme économique de l'État, tel qu'énoncé dans la « Déclaration Sem » de 2001, est de réduire le niveau des impôts et prélèvements de 31 milliards de couronnes au total d'ici à 2005¹⁰. Les taxes et prélèvements corrigés des fluctuations conjoncturelles ont diminué, selon les estimations,

Tableau 2.2. Principaux chiffres concernant le budget fiscal
(y compris la sécurité sociale) et le Fonds pétrolier, avant les opérations de prêt
Milliards de NOK

	2002	2003	2004
1. Budget			
Recettes totales	691.1	695.0	696.2
Recettes des activités pétrolières	185.3	185.9	164.5
Recettes hors activités pétrolières	505.8	509.1	531.7
Dépenses totales	584.2	588.1	620.5
Dépenses au titre des activités pétrolières	16.1	20.0	21.1
Dépenses hors activités pétrolières	568.2	568.0	599.4
Excédent avant transfert au fonds pétrolier	106.8	106.9	75.7
– Recettes tirées des activités pétrolières	169.2	165.9	143.5
= Excédent budgétaire non pétrolier	-62.4	-59.0	-67.8
+ Transferts du fonds pétrolier	53.4	59.0	67.8
= Excédent budgétaire	-9.0	0.0	0.0
2. Fonds pétroliers			
Recettes des activités pétrolières	169.2	165.9	143.5
– Transferts du budget	53.4	59.0	67.8
+ Dividendes du fonds pétrolier	22.6	29.5	30.2
= Excédent du fonds pétrolier	138.4	136.4	105.9
3. Budget et excédent du fonds pétrolier	129.4	136.4	105.9

Source : Ministère des Finances.

Tableau 2.3. **Capacité nette de financement des administrations publiques**
Milliards de couronnes norvégiennes

	2002	2003	2004
Excédent budgétaire	-9,0	0,0	0,0
+ Excédent du fonds pétrolier	138,4	136,4	105,9
+ Excédent des autres administrations publiques et des comptes de la sécurité sociale	8,2	6,6	9,1
+ Différences de définition entre le budget ordinaire et les comptes nationaux	6,7	5,4	-4,7
+ Investissements directs dans les entreprises d'État	-8,8	3,1	4,0
= Capacité nette de financement de l'administration centrale	135,4	151,4	114,3
+ Excédent des collectivités locales, valeur accumulée	5,1	-6,0	-7,4
= Capacité nette de financement des administrations publiques	140,6	145,4	106,9
En pourcentage du PIB	9,2	9,2	6,7

Source : Ministère des Finances.

Tableau 2.4. **Évolution du Fonds pétrolier et du solde structurel non pétrolier, 2001-2010**

	Prix courants (milliards de couronnes norvégiennes)			Prix fixes de 2004 (milliards de couronnes norvégiennes)			
	Fonds pétrolier en début d'année	Rentabilité estimée sur la base de 4 %	Déficit structurel non pétrolier	Rentabilité estimée sur la base de 4 %	Déficit structurel non pétrolier	Écart par rapport au taux de 4 %	Déficit structurel non pétrolier, pourcentage du PIB tendanciel de la Norvège continentale
2001	386,6	-	27,1	-	30,2	-	2,4
2002	619,3	24,8	35,5	26,6	38,1	11,5	3,0
2003	604,6	24,2	40,4	25,0	41,7	16,7	3,3
2004	857,0	34,0	51,0	34,3	50,7	16,4	3,9
2005	996,0	40,0	53,0	38,4	50,7	12,3	3,9
2006	1 133,0	45,0	55,0	42,1	50,7	8,7	3,8
2007	1 268,0	51,0	57,0	45,3	50,7	5,4	3,8
2008	1 396,0	56,0	59,0	48,1	50,7	2,6	3,7
2009	1 527,0	61,0	61,0	50,7	50,7	0,0	3,7
2010	1 665,0	67,0	67,0	53,2	53,2	0,0	3,9

Source : Ministère des Finances.

de 8,6 milliards de couronnes en 2003, après une réduction de 10,8 milliards en 2002, les deux tiers du chemin vers l'objectif final étant ainsi couverts. La plus grosse partie des allègements fiscaux intervenus en 2003 découlent de décisions prises en 2002¹¹. C'est le cas notamment de la suppression de l'impôt sur l'investissement en octobre 2002 pour laquelle les trois quarts (4,5 milliards de couronnes)

de l'allègement fiscal ont été enregistrés en 2003. En outre, l'augmentation des taux d'amortissement a privé le budget de 1.5 milliard de couronnes supplémentaires.

Le budget 2004

Le budget de 2004, qui a été adopté en novembre 2003 après un accord avec le parti travailliste, implique un déficit budgétaire structurel non pétrolier de 50.7 milliards de couronnes – soit une augmentation réelle de 9 milliards de couronnes par rapport au résultat estimé de 2003, qui représentait déjà une augmentation de 10 milliards de couronnes par rapport au projet de budget initial de 2003. Le déficit structurel prévu pour 2004 est donc de 3.9 % du PIB continental, contre un résultat estimé de 3.3 % en 2003 (tableau 2.1). L'orientation budgétaire mesurée sur la base des modifications du déficit structurel de 2003 à 2004 est donc expansionniste. L'incidence sur l'économie, toutefois, pourrait largement être compensée par des modifications de la composition des recettes et des dépenses. En particulier, les recettes pâtiront de moins-values exceptionnelles qui n'auront vraisemblablement pas une grande incidence sur l'activité¹⁴. Les dépenses sous-jacentes réelles de l'administration centrale devraient s'accroître de quelque 2 %, contre une croissance estimée de 2.6 % du PIB réel de la Norvège continentale¹⁵.

Bien qu'encore très importante, la capacité de financement de l'administration centrale devrait diminuer de près de 40 milliards de couronnes en 2004, pour se situer à 114 milliards environ. Cette baisse est due essentiellement à une diminution prévue de l'excédent du Fonds pétrolier, sous l'effet de la contraction des recettes pétrolières et d'une augmentation du déficit pétrolier. Les collectivités locales devraient continuer d'enregistrer des déficits, entraînant une déduction de 7.4 milliards de couronnes de la capacité de financement des administrations publiques, qui devrait se situer à 6.7 % du PIB, soit une diminution de 2½ points de pourcentage par rapport aux niveaux de 2002 et de 2003, mais un niveau encore supérieur à la moyenne des vingt dernières années (tableau 2.3). La valeur des actifs du Fonds pétrolier devrait atteindre 1 000 milliards de couronnes en 2004, soit 62.2 % du PIB.

Après deux années de très importants allègements fiscaux, représentant quelque 19 milliards de couronnes, le budget de 2004 donne à penser que le niveau réel des taxes et prélèvements restera pratiquement inchangé entre 2003 et 2004. Compte tenu de la marge de manœuvre très limitée de la politique budgétaire, si la directive est respectée, il semble peu probable que l'État soit en mesure de réaliser son objectif de réduction des impôts de 31 milliards de couronnes d'ici à 2005. L'évolution des impôts et des prélèvements après 2004 sera aussi influencée par les travaux en cours sur la réforme fiscale, dont les résultats devraient être présentés au Parlement en 2004. La réforme fiscale est décrite plus loin dans le prochain chapitre et de façon plus approfondie dans l'annexe 2.A1.

La règle budgétaire

Le niveau du déficit fixé par la règle budgétaire a été sensiblement dépassé depuis son entrée en vigueur en 2002. Le dérapage en 2003 et 2004, c'est-à-dire un déficit structurel non pétrolier supérieur au rendement réel estimé du Fonds pétrolier, devrait se situer à environ 16½ milliards de couronnes chaque année (où 1¼ % du PIB continental), après un dépassement de 11.5 milliards de couronnes en 2002. Outre le ralentissement conjoncturel, les dérapages sont aussi dus à des réductions d'impôt discrétionnaires, non compensées par des réductions des dépenses. Un net resserrement de la politique budgétaire n'est sans doute pas très justifié à l'heure actuelle, compte tenu de la faiblesse conjoncturelle persistante, s'il s'agit seulement de revenir rapidement au niveau fixé par la règle budgétaire. Pour préserver la légitimité de la directive, toutefois, l'orientation budgétaire devrait permettre un retour à ce niveau tout en assurant l'élimination de l'écart de production. Cela pourrait supposer une orientation légèrement restrictive pendant plusieurs années à venir.

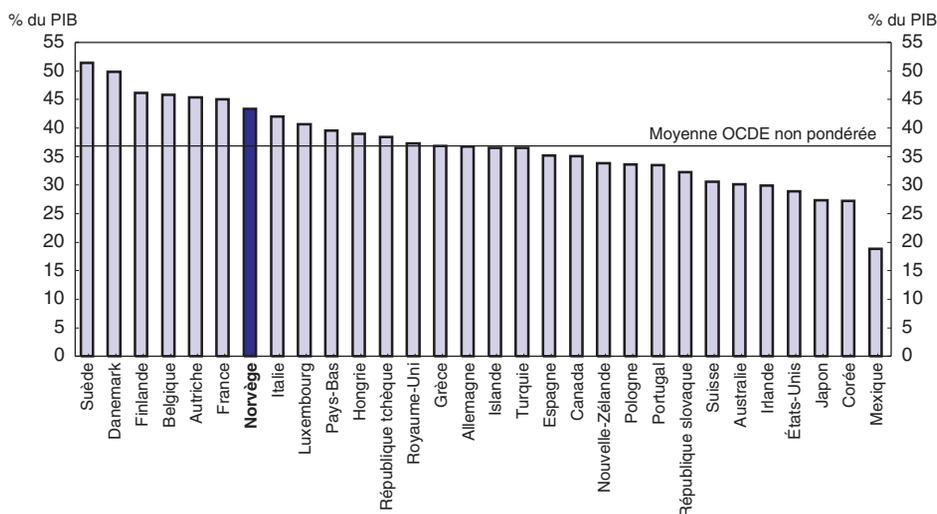
Les calculs du ministère norvégien des Finances montrent que le solde de l'administration centrale ne sera en conformité avec l'objectif de 4 % à la fin de la décennie qu'avec une politique de croissance réelle nulle du déficit structurel non pétrolier. Pour améliorer la crédibilité de la règle budgétaire, et parce que les pressions exercées par les dépenses au titre des pensions commenceront de s'accumuler plus tard cette décennie, un retour rapide à la directive de 4 % est souhaitable et devrait être possible une fois que l'économie a atteint son potentiel et qu'elle s'accroît à un rythme durable.

La directive budgétaire vise à donner à toutes les générations la possibilité de bénéficier de la manne pétrolière, essentiellement en permettant de majorer de 4 à 5 % le PIB continental dans les budgets courants. Cependant, s'il était décidé d'établir un lien étroit entre le Fonds pétrolier et les engagements futurs au titre des pensions, ce ne serait pas sans conséquences pour la directive. De toute évidence, il ne servirait plus à rien d'enregistrer un déficit budgétaire permanent (hors pensions) si les recettes pétrolières couvrant précédemment ce déficit étaient désormais affectées aux pensions. Ce point sera examiné plus longuement dans la dernière section du présent chapitre.

Politique budgétaire à moyen terme

Si les dépenses publiques moyennes de l'OCDE, en pourcentage du PIB, ont diminué légèrement depuis leur niveau record de 1993, en Norvège, elles se sont orientées de nouveau à la hausse depuis le milieu des années 90¹². Les pressions sur les dépenses publiques devraient s'accroître encore, à court et à moyen terme, en particulier du fait du vieillissement démographique. Les dépenses publiques en Norvège sont déjà bien supérieures à celles des autres pays européens et, comme dans les autres pays nordiques, les niveaux d'imposition sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE (graphique 2.1)¹³, en raison notamment du rôle joué

Graphique 2.1. **Recettes fiscales totales des pays de l'OCDE**
En pourcentage du PIB, 2001



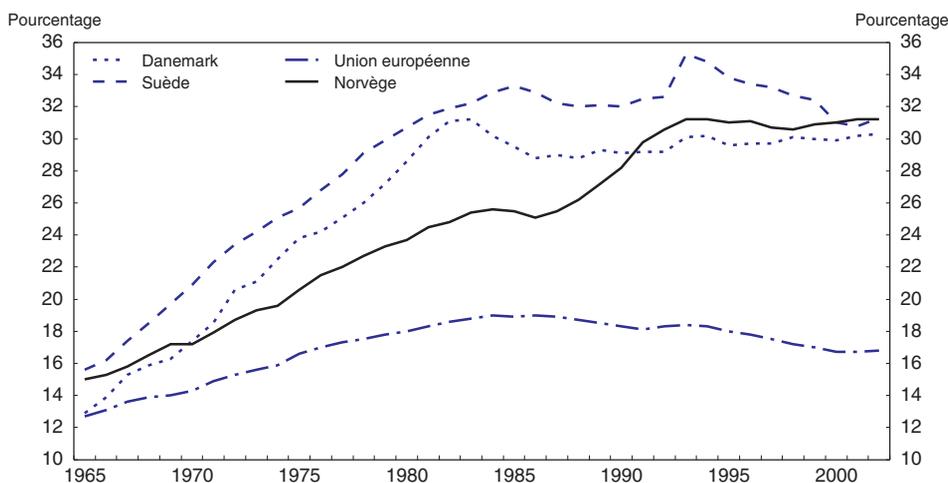
Source : OCDE.

par l'État providence mais aussi du fait de la large présence de l'État dans la vie économique. L'administration actuelle a certes réduit les impôts de 20 milliards de couronnes, mais elle n'a pas diminué les dépenses proportionnellement. En fait, les dépenses de sécurité sociale au titre des pensions d'invalidité, de la préretraite, de la réhabilitation et des congés maladie se sont plutôt fortement accélérées.

Ce tableau général, caractérisé par des impôts élevés et de fortes dépenses publiques, est inquiétant à plusieurs égards. Premièrement, bien que nécessaires pour financer l'État providence, les impôts faussent les choix à la marge, aggravent l'allocation des ressources et créent ainsi des pertes sèches. Le système fiscal norvégien actuel se distingue aussi par une fiscalité plus lourde sur le revenu du travail que sur le revenu du capital, incitant à reclasser le revenu du travail comme revenu du capital chaque fois que possible. En outre, la part importante et croissante des salariés du secteur public entraîne une diminution des effectifs potentiels du secteur privé (graphique 2.2). Cette tendance pourrait être particulièrement marquée pour les travailleurs ayant une formation poussée, car on observe en général une forte concentration de ces travailleurs dans le secteur public. Sauf retournement de situation, les perspectives économiques du secteur exposé pourraient en pâtir.

Un inconvénient de la directive de politique budgétaire est qu'elle n'est pas juridiquement contraignante. Il serait souhaitable que la règle de 4 % soit respectée de façon plus symétrique sur le cycle, ce qui pourrait être assuré plus

Graphique 2.2. **Emploi public**
En pourcentage du nombre total de salariés



Source : OCDE, Statistics Norway et ministère des Finances.

facilement dans un cadre multibudgétaire. Il importe aussi de s'employer à accroître l'efficacité des dépenses et du recouvrement des impôts et à améliorer le potentiel économique, car les pressions s'exerçant dans le sens d'une augmentation des dépenses publiques sont de plus en plus vives.

Réforme budgétaire

Ancrer le processus budgétaire dans un processus à moyen terme peut beaucoup contribuer à améliorer l'allocation des dépenses et, par conséquent, à promouvoir la viabilité budgétaire. Les efforts faits pour maîtriser la croissance des dépenses publiques sur un horizon budgétaire trop court peuvent avoir des effets négatifs sur l'allocation. L'impuissance à se projeter suffisamment loin dans l'avenir peut faire craindre que des ajustements soient réalisés sans tenir adéquatement compte de la position de l'économie dans le cycle, que les dépenses dont les avantages mettent du temps à se concrétiser (investissements) soient réduites et que les réformes structurelles nécessaires pour maîtriser les dépenses ne soient pas encouragées. Bon nombre de pays, y compris la Norvège, privilégient en théorie les règles fiscales ajustées des fluctuations conjoncturelles pour limiter ces inconvénients potentiels, encore qu'il soit admis que mesurer les positions budgétaires corrigées des fluctuations conjoncturelles puisse être problématique. En autorisant les déficits durant les récessions, tout en exigeant que des excédents soient dégagés durant les reprises, ces règles peuvent contribuer à éviter un ajustement des dépenses ponctuel et sous-optimal.

Pour favoriser le respect de la directive, des stratégies visant à sensibiliser davantage aux arbitrages à long terme implicites dans le processus budgétaire annuel devraient être mises en œuvre encourageant ainsi la discipline budgétaire. Actuellement, la Norvège présente des prévisions macroéconomiques clés pour le moyen terme ainsi que des comptes générationnels et des projections à long terme des dépenses publiques au titre des pensions. Plusieurs pays sont allés plus loin en introduisant des mécanismes pour éviter des ajustements arbitraires des dépenses à court terme¹⁴. Parmi ces mécanismes, figure entre autres la budgétisation pluriannuelle, actuellement aussi à l'étude en Norvège.

Le Comité du budget de l'État

Le Comité du budget de l'État a présenté son projet en janvier 2003. Deux recommandations ont été formulées, l'une sur chacune des questions que le Comité était chargé d'évaluer : premièrement, le remplacement dans le budget de l'État de la comptabilité sur la base des règlements effectifs par la comptabilité dans l'optique des droits constatés et, deuxièmement, l'introduction de prévisions budgétaires pluriannuelles, devant servir d'engagements contraignants pour divers projets et activités. D'après le budget de l'État pour 2004, le ministère des Finances devrait conseiller au Parlement de ne pas mettre en œuvre les recommandations sous leur forme actuelle. Le ministère recommande plutôt une introduction progressive de la comptabilité dans l'optique de droits constatés, en commençant par élaborer des règles et par tester la mise en œuvre dans un petit échantillon d'organismes. L'application de cette comptabilité dans le budget et les comptes de l'État pourrait intervenir à un stade ultérieur, eu égard aux données d'expérience ainsi accumulées. Pour ce qui des budgets pluriannuels, le ministère des Finances est convenu de présenter des prévisions budgétaires sur trois ans au niveau global à compter de l'automne 2004¹⁵, mais a rejeté la recommandation selon laquelle ce type de prévisions devraient être rendues obligatoires.

Le gouvernement norvégien a établi le 1^{er} janvier 2004 l'Agence publique norvégienne pour la gestion financière, qui relève du ministère des Finances. Cette nouvelle agence aura un rôle important à jouer dans le lancement, la promotion et la coordination des réformes concernant la gestion des performances et la gestion financière. Le ministère des Finances et l'Agence pour la gestion financière travailleront en tandem aux fins de la mise en œuvre progressive de la comptabilité dans l'optique des droits constatés dans les organismes publics et les entreprises d'État. Pour ce qui est de la mise en œuvre de cette comptabilité dans les budgets de l'État, le ministère des Finances rejoint, semble-t-il, l'opinion internationale générale (voir encadré 2.1) en soulignant que cette réforme entraînerait d'importantes dépenses administratives, sans doute supérieures aux avantages potentiels. En outre, les autorités soulignent que la comptabilité dans l'optique des droits constatés et la comptabilité sur la base des règlements effectifs

Encadré 2.1. Comptabilité dans l'optique des droits constatés ou comptabilité sur la base des règlements effectifs

On s'est interrogé dernièrement au niveau international sur les principes qui conviendraient le mieux pour la budgétisation et la comptabilité dans le secteur public. Le principe de la comptabilité sur la base des règlements effectifs est depuis longtemps considéré comme une méthode simple et gérable et ses partisans mettent en avant son plus grand intérêt dans la gestion de la demande, qui est bien entendu une priorité élevée de la gouvernance publique. La comptabilité dans l'optique des droits constatés et la comptabilité sur la base des règlements effectifs, telles qu'utilisées dans le secteur privé, diffèrent en ce sens que, dans le premier cas, les recettes et les dépenses sont enregistrées l'année où elles sont encourues et non pas l'année où les flux monétaires entrent ou sortent. Le principal avantage de ce système est qu'il rend plus transparent le véritable coût des activités de l'État. C'est notamment le cas des coûts liés au capital physique, comme les bâtiments et les machines, ainsi qu'aux obligations au titre des pensions des fonctionnaires publics. Un nombre croissant de pays ont adopté la comptabilité dans l'optique des droits constatés pour leurs rapports financiers, mais souvent seulement partiellement, mais peu nombreux sont ceux qui utilisent cette comptabilité pour leur processus de budgétisation.

Les pays utilisant la comptabilité dans l'optique des droits constatés à la fois pour la budgétisation et pour la comptabilité (Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ont aussi été à l'avant-garde des réformes de la gestion publique visant à rendre la direction responsable des résultats et/ou produits, tout en réduisant les contrôles sur les intrants. La direction doit être responsable de tous les coûts associés aux résultats et/ou produits et pas seulement des décaissements immédiats. Il faut toutefois reconnaître qu'une application intégrale et cohérente du principe des droits constatés n'est pas tâche facile, car certains éléments d'appréciation entrent en jeu. Elle implique, par exemple, d'imputer les coûts des retraites des fonctionnaires publics sur la période pendant laquelle les intéressés exercent un emploi, au lieu de les comptabiliser comme dépenses autonomes une fois qu'ils ont pris leur retraite. L'évaluation de ces engagements implicites est un exercice qui se heurte à d'importantes difficultés conceptuelles et techniques. Le même problème se pose avec les actifs infrastructurels, pour lesquels, en l'absence de cadres transparents mais vérifiables, le choix des méthodes d'évaluation (valeur historique ou valeur courante) et les méthodes d'amortissement affectent sensiblement les résultats.

Le débat n'a pas été, semble-t-il, concluant et il se peut que ce soit là la voie de la prudence. Cependant, il paraît raisonnable de rendre les gestionnaires responsables des coûts encourus annuellement et pas des décaissements annuels. On pourrait donc conclure à titre provisoire que les divergences entre les décaissements et les coûts encourus (pensions, investissements, etc.) devraient être appréciées au cas par cas. Il est de toute évidence souhaitable que la direction soit responsable (et assure le financement) des pensions de son personnel. Mais il paraît aussi logique qu'elle finance les coûts annuels en capital de certains biens durables et non la totalité de l'investissement de départ, en particulier lorsque ces

Encadré 2.1. **Comptabilité dans l'optique des droits constatés ou comptabilité sur la base des règlements effectifs** (suite)

investissements sont irréguliers. Cependant, pour aucun de ces changements, il n'est nécessaire que l'État adopte un système de budgétisation dans l'optique des droits constatés. Par exemple, il est possible d'établir des calculs actuariels qui font apparaître les engagements totaux au titre des fonctionnaires publics sans passer par la comptabilité dans l'optique des droits constatés.

Source : OCDE (2002b), (2003c) et ministère norvégien des Finances (Budget de l'État 2004).

ne s'excluent pas nécessairement. Le ministère considère que la pleine mise en œuvre de la comptabilité dans l'optique des droits constatés n'est pas nécessaire pour obtenir les informations sur les coûts, les actifs et les obligations indispensables à la prise de décisions. Ainsi, les calculs actuariels peuvent faire apparaître les obligations totales au titre des retraites des fonctionnaires publics sans basculer l'ensemble du système comptable dans l'optique des droits constatés.

La budgétisation pluriannuelle est moins controversée et plus généralisée que la comptabilité dans l'optique des droits constatés. Les pays voisins de la Norvège ont tous mis en place un type ou l'autre de cadre pluriannuel. En Suède, le budget ordinaire de l'État est adopté chaque année, mais le Parlement approuve aussi une résolution sur la croissance des dépenses pour les trois années à venir. Au Danemark, une grande partie du budget est bloqué sur quatre années à la fois. L'Islande présente des prévisions trisannuelles des recettes et des dépenses de l'État et, bien que non contraignantes, ces prévisions orientent strictement les budgets futurs. Le ministère norvégien des Finances est aussi favorable à l'idée générale de prévisions budgétaires pluriannuelles et intégrera ces prévisions dans le budget 2005. Le ministère ne recommande pas la prise de décisions budgétaires pluriannuelles, arguant du fait que la part des dépenses au titre des transferts (par exemple les dépenses de sécurité sociale) dans les dépenses totales est si importante que des engagements supplémentaires réduiraient encore davantage la marge de manœuvre, déjà limitée. En outre, le ministère souligne que l'application de règles contraignantes en matière des dépenses dans seulement certains domaines alourdirait la charge pesant sur les autres postes budgétaires. Néanmoins, la possibilité d'introduire des plafonds de dépenses à moyen terme contraignants devrait être étudiée.

Il est vrai que des règles contraignantes en matière de dépenses réduisent la marge de manœuvre, lorsque les dépenses sont augmentées sans mesures compensatoires dans d'autres parties du budget, ce que le cadre cherche effecti-

vement à éviter. L'objectif est de faire voter par le Parlement des plafonds budgétaires solides et résistants. Comme on l'a mentionné plus haut, le problème qui pourrait se poser avec la règle budgétaire actuelle est qu'elle est seulement auto-imposée et qu'il ne s'agit bien que d'une « directive » et pas d'une règle contraignante. Néanmoins, les dépenses publiques n'ont dans l'ensemble pas été excessives ces dernières années et l'État s'impose d'assurer la maîtrise des dépenses publiques. Pourtant, si l'on ajoute aux effets incitatifs pervers de la forte richesse pétrolière, les enjeux financiers futurs liés au vieillissement et un gouvernement sans majorité au Parlement, il est à craindre que l'actuel cadre de politique budgétaire ne se révèle peu satisfaisant, avec une propension au dérapage. L'introduction de plafonds de dépenses contraignants réduirait les possibilités de dépenses discrétionnaires et compléterait la directive actuelle dans un sens favorable à la prudence budgétaire.

Gestion publique

Afin d'améliorer les résultats en matière de dépenses publiques, beaucoup de pays ont réévalué leurs pratiques de gestion du secteur public. On s'intéresse moins désormais au montant des ressources utilisées par programme ou par ministère pour s'attacher surtout aux services fournis ou aux résultats obtenus. Dans cette optique, les résultats souhaités ou visés pour les organismes gouvernementaux et publics ont dû être précisés, en prêtant une plus grande attention à l'utilité pour les usagers, tout en donnant aux responsables des organismes de dépenses davantage de flexibilité dans leurs opérations au jour le jour.

Les comparaisons internationales donnent à penser qu'il importe de concevoir des incitations appropriées pour encourager les entités publiques à atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés en matière de résultats¹⁶, qui devraient eux-mêmes bien correspondre à l'enveloppe des dépenses à moyen terme, comme on vient de le voir. Pour les services spécifiques, on a de plus en plus recours au financement fondé sur l'activité, qui agit directement comme mécanisme de récompense et de sanction. Les systèmes de paiements prospectifs et les services rémunérés à l'acte dans le secteur des soins de santé en sont des exemples. Dans le secteur de l'éducation également, plusieurs pays, notamment la Norvège, ont assujéti les ressources des institutions au nombre d'étudiants inscrits ou au nombre de diplômes obtenus. Une difficulté majeure, toutefois, réside dans la définition des mesures qui devraient être prises si les résultats ou le niveau d'activité approuvés ne sont pas atteints. Dans le cas des biens et services essentiels, il est peu probable que les mauvais résultats puissent être sanctionnés, surtout s'il n'y a pas de prestataire de rechange, car cela aboutirait à réduire encore le niveau des services fournis.

L'assouplissement des contrôles sur les intrants en faveur d'un financement fondé sur les résultats peut favoriser les gains d'efficience mais risque aussi

de compromettre la maîtrise des dépenses. Dans le cas d'une demande refoulée (par exemple, des listes d'attente pour les soins de santé), la hausse des dépenses publiques peut n'être que temporaire. En revanche, à long terme, plusieurs conditions doivent être réunies pour que le financement fondé sur les résultats se traduise par des gains d'efficacité tout en permettant la maîtrise des dépenses totales. En particulier, des prix appropriés doivent être fixés pour les biens financés par le secteur public afin d'éviter des pressions excessives de la demande et assurer une concurrence adéquate et équitable entre les prestataires. Même ainsi, il s'est révélé difficile de concevoir des systèmes de paiement qui limitent les incitations à une offre excessive, surtout dans le secteur de la santé où les prestataires sont généralement mieux informés que les patients et les assureurs des véritables besoins et des possibilités de traitement médical. Fixer une enveloppe globale pour un service public donné et laisser les prestataires se concurrencer pour les parts de marché dans le cadre de cette enveloppe pourrait atténuer le risque d'une augmentation de la demande induite par l'offre.

En outre, la décentralisation, qui va souvent de pair avec le recours plus large à une approche fondée sur les résultats pose plusieurs problèmes au niveau de la gestion macroéconomique, notamment celui d'assurer la discipline budgétaire. D'après des études portant sur différents pays, le fait que les juridictions infranationales attendent une aide financière, ou bien carrément un renflouement, a créé des contre-incitations à une gestion budgétaire prudente et a été à l'origine de plusieurs épisodes de dérapage des déficits des administrations publiques¹⁷. Le chevauchement des responsabilités, les subventions illimitées et une comptabilité déficiente peuvent créer une distorsion à la hausse dans les dépenses infranationales, avec des conséquences pour la situation budgétaire globale.

Pour faire face à ce problème, des règles budgétaires plus détaillées ont été introduites, le budget de fonctionnement des collectivités locales (hors investissements) étant soumis à des contraintes imposées par l'État. En Norvège, si une municipalité enregistre un déficit une année, elle a deux années pour revenir à l'équilibre. Si elle n'y parvient pas, les finances de la commune sont mises sous contrôle. Plus précisément, cela signifie que l'administration locale ne peut plus obtenir de prêts ou nouer des contrats de location à long terme sans l'approbation du gouverneur du comté ou du ministère. Actuellement, plus de 100 communes sont inscrites dans le « Registre des entités dont les obligations financières sont soumises à l'examen et à l'approbation de l'État », représentant environ 25 % des collectivités locales¹⁸. C'est là un pourcentage inquiétant. Premièrement, étant donné que les communes inscrites sur la liste sont nombreuses, il n'est plus aussi honteux d'y figurer. Deuxièmement, la longueur de la liste implique que le degré d'autonomie des collectivités locales n'est généralement pas très important.

Modernisation du secteur public

Dans son discours au Parlement de janvier 2002, le ministre du Travail et de l'Administration publique a présenté le programme de modernisation du gouvernement pour le secteur public. Des efforts avaient déjà été faits par le passé pour renouveler et réorganiser le secteur public. L'actuelle administration se propose de poursuivre les changements structurels engagés par les administrations précédentes dans ce domaine. À cette fin, elle continuera de travailler selon les grandes lignes du programme :

- Rechercher une moins grande complexité du secteur public.
- Assurer des services publics adaptés aux besoins individuels.
- Rendre le secteur public plus efficient et faire en sorte qu'il contribue à l'efficacité du reste de l'économie.
- Élaborer une politique des ressources humaines pour les fonctionnaires publics.
- Moderniser la répartition des tâches entre l'administration centrale et les collectivités locales, de façon à ce que l'État définisse les paramètres de fonctionnement appropriés pour les collectivités locales et que les élus locaux aient une influence déterminante sur les évolutions dans leur domaine de responsabilité.

Le plus souvent, les services publics sont aujourd'hui fournis dans le cadre de monopoles publics, isolés des mécanismes du marché, ce qui ne contribue guère à la recherche de l'efficacité économique. Dans plusieurs domaines, il conviendrait de laisser la production aux entreprises privées ou de permettre la concurrence entre prestataires publics et prestataires privés. L'État estime aussi que, dans certains cas, il serait souhaitable d'établir un marché concurrentiel et efficace dominé par les producteurs publics. L'ampleur de la participation privée varie sensiblement suivant les types de services. Les autorités visent à donner une plus grande liberté de choix lorsque cela est possible, entre autres en assurant un traitement égal des jardins d'enfants publics et privés et des écoles municipales et indépendantes, en favorisant la concurrence entre les organismes d'emploi et en mettant en place un cadre pour le renforcement de la concurrence dans les communes. Un élément important à cet égard est le projet de modification de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) présenté dans le Budget national de 2004 et adopté par le Storting. Le nouveau système conduit à la neutralité de la décision des communes de produire les services elles-mêmes ou de les acheter auprès de prestataires privés. L'encadré 2.2 présente un récapitulatif du travail de réforme en cours.

Le pourcentage des dépenses des administrations publiques représenté par les dépenses infranationales s'est accru au cours de la dernière décennie et est relativement élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE; il est plus faible,

Encadré 2.2. Grandes réformes en faveur de l'efficacité du secteur public

Domaine de réforme (ministère concerné)	Type de réforme	État de la mise en œuvre
Ministère du Travail et de l'Administration publique	<i>Aetat</i> , le service public de l'emploi, et les prestataires externes de services du marché du travail, relèvent désormais du financement fondé sur les résultats	Les essais de nouvelles formules de financement seront poursuivis et développés en 2004
Ministère de l'Enfance et de la Famille	L'administration centrale reprend en charge les services relatifs à la famille et à l'enfance fournis jusqu'ici au niveau des comtés et des municipalités	Nouvelle direction établie le 1 ^{er} janvier 2004
Ministère de la Défense	Mise en place d'une nouvelle structure avec des changements organisationnels, réductions des effectifs et des bâtiments	Cette réforme doit être mise en œuvre entre 2002 et 2005. Le calendrier est respecté
Ministère des Finances (FIN)	Réduction du nombre de régions et de zones douanières	À mettre en œuvre en 2004
FIN	Renforcement du recouvrement des impôts	Le Comité doit faire ses propositions d'ici au printemps 2004
Ministère de la Santé (MS)	Transfert de la responsabilité financière des services ambulanciers de l'État aux entreprises sanitaires régionales	À compter du 1 ^{er} juin 2004
MS	Système expérimental supposant des appels d'offres pour les médicaments prescrits sur une ordonnance bleue (délivrés gratuitement ou à un prix réduit)	Présentation au Parlement à l'automne 2003
Ministère de la Justice et de la Police (MJ)	Organisation et répartition des tâches plus efficaces entre les unités opérationnelles	Une proposition doit être présentée au Parlement en 2005
MJ	Réduction du nombre de tribunaux et amélioration de leur rapport coût-efficacité	Nouvelle structure pour les tribunaux devant être établie en 2007
MJ	Transfert de la responsabilité de l'enregistrement judiciaire des tribunaux à l'Autorité norvégienne de cartographie	Mesure adoptée. Réforme devant être mises en œuvre simultanément avec la nouvelle structure des tribunaux

Encadré 2.2. Grandes réformes en faveur de l'efficience du secteur public (suite)

Domaine de réforme (ministère concerné)	Type de réforme	État de la mise en œuvre
MJ	Réduction du nombre de conseils de médiation, amélioration de l'utilisation des ressources	Mise en œuvre le 1 ^{er} janvier 2004
MJ	Simplification de l'administration locale de la justice	Une nouvelle loi a été proposée par le gouvernement à l'automne 2003
Ministère des Collectivités locales et du Développement régional	Réduction des coûts de l'intégration des immigrants	Approbation d'une mise en œuvre graduelle. Volontairement au niveau des municipalités à compter du 1 ^{er} septembre 2003 et obligatoirement à compter du 1 ^{er} septembre 2004
Ministère des Transports et des Communications	Soumission à la concurrence des services de transport passagers sur le réseau ferroviaire norvégien	Approbation d'une mise en œuvre graduelle
Ministère des Affaires sociales	Amélioration de la qualité de la protection sociale. Ajustement en fonction des besoins individuels des consommateurs, liberté de choix	Livre blanc présenté en 2003. Le programme se poursuivra jusqu'en 2006
Ministère de l'Éducation et de la Recherche (MER)	Modernisation de l'éducation de base. Système national devant améliorer la qualité de l'éducation de base	La réforme commencera à être introduite au printemps 2004
MER	Enseignement supérieur. Plusieurs mesures différentes pour améliorer la qualité, la souplesse, le financement et l'égalité dans les établissements publics et privés	Réforme adoptée ou dont l'introduction est prévue en 2004
MER	Évaluation des stratégies d'amélioration de la qualité et du renforcement de l'efficience de la caisse de crédit	Livre blanc publié à l'automne 2003

Source : Ministère des Finances.

toutefois, que dans les autres pays nordiques¹⁹. Le revenu des entités infranationales a, en revanche, diminué progressivement. On peut s'interroger sur leur degré d'autonomie. Bien que le revenu des collectivités locales soit constitué pour les trois quarts par les impôts et des subventions forfaitaires, c'est-à-dire non réservées, les pouvoirs discrétionnaires dans le domaine des impôts, des dépenses et de la réglementation sont limités²⁰. À terme, les budgets infranationaux seront assujettis à d'importantes pressions au niveau des dépenses. En particulier, le vieillissement de la population exerce une pression à la hausse sur les dépenses et pourrait affecter davantage les administrations locales que l'administration centrale, car la prise en charge des personnes âgées relève de la compétence des communes²¹.

Ces dernières années, de larges réformes des établissements d'enseignement primaire et secondaire (premier et deuxième cycles) ont été mises en œuvre, ce qui s'est traduit par un net surcroît d'activité dans les collectivités locales. En outre, la prise en charge des personnes âgées et des personnes handicapées mentales est une mission qui absorbe des ressources considérables. Les années 2003 et 2004 seront aussi marquées par une augmentation des crédits aux jardins d'enfants. En revanche, la responsabilité des services de santé spéciaux a été transférée à l'État en 2002. Un accroissement des recettes discrétionnaires permettrait un processus d'adoption des décisions au niveau local, répondant mieux aux besoins de la population et prenant davantage en compte les conséquences locales. En conséquence, des efforts devraient être faits pour développer de nouveaux types d'interactions entre l'État et les communes, moins dépendants des dispositifs statutaires, de l'affectation des crédits et de l'exercice d'un contrôle. Il faudrait privilégier plutôt la gestion par objectifs, sans en définir précisément les modalités.

La majeure partie des activités du secteur public est déjà financée au moyen de dotations budgétaires globales. Pour assurer l'efficacité, des objectifs de profits ou d'autres objectifs sont fixés. Contrairement à la budgétisation fondée sur les résultats, dont on a parlé plus haut, ce système n'assure pas un lien automatique entre la réalisation de l'objectif et l'allocation budgétaire de l'année suivante. La budgétisation fondée sur les résultats est toutefois introduite dans les hôpitaux et l'enseignement supérieur. Il s'agit d'améliorer l'efficacité en renforçant la concurrence du côté de l'offre et en élargissant les choix des consommateurs. La réforme hospitalière en Norvège a conduit à une forte augmentation de la production recensée et a mis à très rude épreuve les finances publiques. Le système de financement fondé sur les résultats implique une diminution de la gestion centrale du niveau d'activité. Dans ces conditions, il est d'autant plus indispensable d'introduire des mécanismes efficaces de maîtrise de la demande, par exemple en rendant les municipalités responsables du financement des services de soins hospitaliers. La mise en place de redevances d'utilisation constituerait une mesure importante dans cette optique. En outre, il faudrait supprimer

les incitations à une offre excessive. Une partie de l'augmentation recensée de la production hospitalière peut être attribuée à l'amélioration des techniques de déclaration et à la plus grande priorité accordée au diagnostic « rentable ». Cela frise la fraude et est tout à fait contraire à l'objectif du système. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, permettre aux prestataires de se concurrencer pour obtenir des parts de marché dans un cadre budgétaire fixe, comme cela a été fait récemment pour les activités de recherche dans les universités, pourrait atténuer le risque d'augmentation de la demande induite par l'offre²².

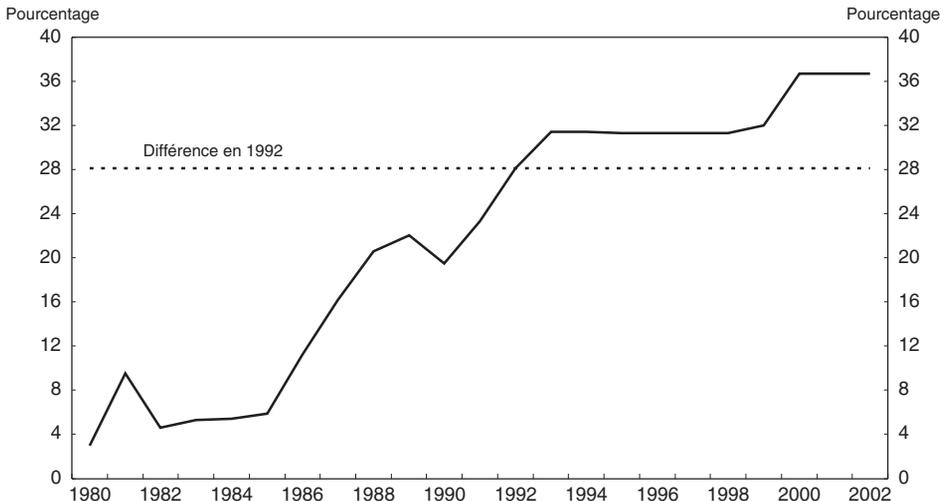
Actuellement, un comité réexamine le système de surveillance des communes par l'État afin d'assurer la qualité sans interférer avec la gouvernance locale. Il s'agit de mettre au point un système qui permettrait en fin de compte de donner aux communes et aux comtés une large responsabilité globale sur leurs activités. Le comité doit rendre son rapport en septembre 2004.

Nouvelle réforme fiscale

La réforme fiscale de 1992 s'est traduite par une refonte fondamentale du régime d'imposition sur le revenu, en particulier de la fiscalité des sociétés et du capital. Mais nombre d'aspects importants sont restés inchangés, notamment l'imposition de la fortune et de l'immobilier. Depuis 1992, le régime fiscal a été modifié à plusieurs reprises, en remettant partiellement en cause les principes initiaux. En outre, plusieurs changements substantiels n'ont été adoptés que pour être annulés peu après²³, ce qui a nui à la prévisibilité du système fiscal. Au début des années 90, marquées par une série de réformes fiscales au niveau international, les pays nordiques se sont distingués par l'introduction de systèmes duaux d'imposition sur le revenu, avec des taux plus faibles pour le revenu du capital que pour le revenu du travail²⁴. Les problèmes suscités par la répartition du revenu imposable entre revenu du travail et revenu du capital dans le cas des entreprises à propriétaire unique, des partenariats et des propriétaires actifs de petites entreprises, de même que ceux engendrés par les grandes différences des taux d'imposition marginaux sur le revenu du capital et sur le revenu du travail, ont conduit à réclamer la révision du modèle d'imposition duale sur le revenu et du modèle de répartition (graphique 2.3). Aujourd'hui, tant les motivations que les possibilités d'un ajustement de ces modèles ne manquent pas, les contribuables étant notamment incités à reclasser la plus grande partie possible de leurs revenus dans la catégorie la plus faiblement imposée, à savoir le revenu du capital. Cette tendance est incompatible avec le principe d'équité du système fiscal, affaiblit la capacité du système d'assurer la péréquation des revenus et entraîne un gaspillage des ressources.

Un Comité des impôts, nommé par le gouvernement, a présenté des propositions de réforme en février 2003²⁵. Ce Comité avait pour mandat d'évaluer les objectifs et principes applicables au régime fiscal et de proposer des changements

Graphique 2.3. **Différence du taux marginal supérieur d'imposition entre le revenu du capital et le revenu du travail**



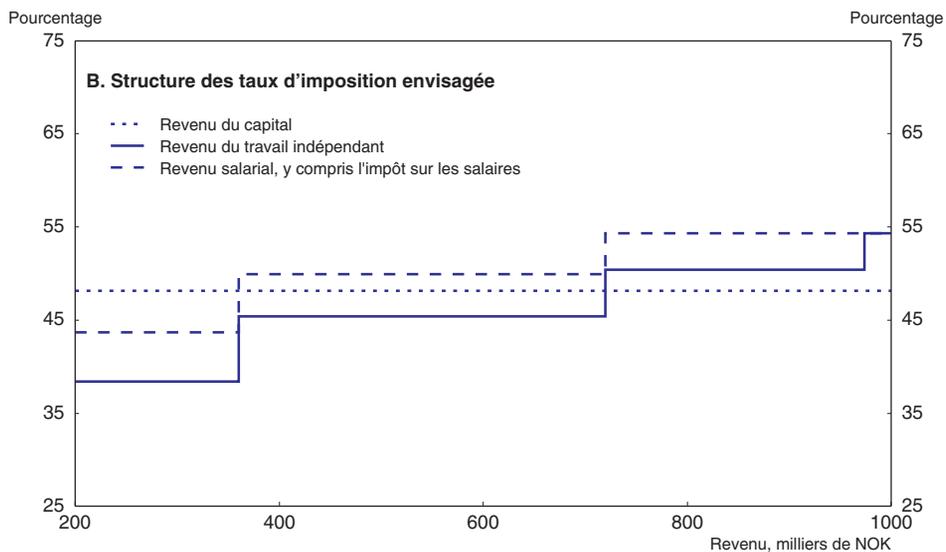
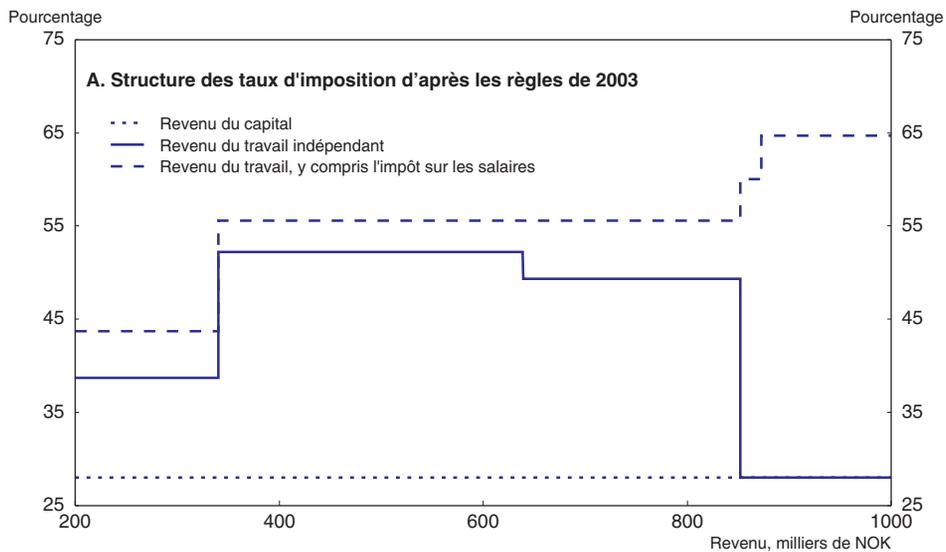
Source : Ministère des Finances.

dans l'optique d'une réduction des impôts de 8 à 10 milliards de couronnes norvégiennes. Il devait en particulier examiner la nécessité de réduire l'écart des taux d'imposition entre le revenu du travail et le revenu du capital ainsi que la possibilité d'abolir totalement ou partiellement le modèle de répartition. Il a aussi été invité à évaluer le rôle de l'impôt sur la fortune. Enfin, son mandat exigeait que tout changement soit fondé sur les principes généraux de la réforme fiscale de 1992, notamment de larges assiettes d'imposition et des taux d'imposition relativement faibles.

Le Comité des impôts a proposé une solution au problème de l'impôt dual sur le revenu, appelant deux modifications essentielles du régime fiscal :

- Une réduction des taux marginaux d'imposition sur le revenu du travail, grâce à la diminution de la surtaxe de l'administration centrale dans les deux tranches d'imposition et à la suppression de la cotisation sociale patronale supplémentaire sur le revenu du travail dépassant 16 fois le « G » (« G » est le montant de base retenu pour le système national d'assurance et représente 55.964 couronnes en 2003). Ces changements supposeraient une réduction des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu du travail, qui tomberaient de 64.7 à 54.3 %, y compris les cotisations patronales à la sécurité sociale (graphique 2.4), et de 55.3 à 46.8 %, hors cotisations patronales à la sécurité sociale.

Graphique 2.4. Structure du taux d'imposition effective et envisagée



Source : Ministère des Finances.

- Pour les actionnaires individuels, les bénéficiaires sur actions dépassant un rendement d'opportunité calculé pour l'investissement sont imposés comme un revenu ordinaire (modèle de l'actionnaire). Le taux marginal d'imposition sur les rendements supérieurs à la normale serait ainsi porté de 28 à 48.16 %²⁶ (graphique 2.4), tout en restant à 28 % pour les rendements égaux ou inférieurs au rendement d'opportunité calculé. Les taux d'imposition marginaux sur le revenu du travail et ceux applicables au revenu tiré de participations individuelles étant quasiment identiques, les possibilités de planification des recettes fiscales sont réduites et le modèle de l'actionnaire peut remplacer le modèle de répartition pour les actionnaires actifs de sociétés anonymes. Le système RISK visant à éviter la double imposition des gains non distribués et le système d'imputation destiné à éviter la double imposition des gains distribués peuvent aussi être remplacés par le modèle de l'actionnaire pour les contribuables redevable de l'impôt sur les personnes physiques (voir annexe 2.A1).

Le Comité des impôts propose aussi d'éliminer progressivement l'impôt sur la fortune, tout en augmentant l'impôt foncier, et dans une certaine mesure, les droits de succession. Il considère que l'impôt foncier est mieux ciblé que l'impôt sur la fortune pour ce qui est de l'imposition des immobilisations et qu'une telle réforme réduirait le risque de fuite des capitaux, tout en améliorant l'utilisation des ressources globales. Elle permettrait également de mieux aligner le régime de la Norvège sur celui des autres pays de l'OCDE, qui imposent en général beaucoup plus lourdement les biens immobiliers et les successions, la Norvège faisant partie des pays, relativement peu nombreux, à prélever encore un impôt sur la fortune. Il est généralement suggéré que l'alourdissement de la charge fiscale sur les actifs moins mobiles, comme le logement, associé à un allègement de la charge fiscale sur les actifs mobiles ou « élastiques », peut avoir des effets positifs sur l'allocation des ressources. La souplesse du régime fiscal applicable au capital immobilier en Norvège s'est sans doute traduite par des investissements excessifs dans le logement, entraînant une perte d'efficacité pour l'économie. Bye et Åvitsland (2003) montrent que l'augmentation de la fiscalité immobilière pourrait avoir un effet de bien-être positif. Il faut pour cela que les recettes tirées de l'augmentation de l'impôt foncier soient utilisées soit pour réduire l'impôt marginal sur le revenu du travail et absorber ainsi la baisse des taux réels de salaire imputable à l'augmentation du prix des services de logement, soit pour réduire le taux marginal sur le revenu du capital.

L'augmentation de l'impôt foncier, associée à l'élimination de l'impôt sur la fortune et à la réduction générale de l'impôt marginal sur le travail, est conforme aux recommandations antérieures de l'OCDE. Pour ce qui est du modèle de l'actionnaire, sa neutralité devrait être prise en compte car seuls les dividendes et les plus-values représentant un rendement supérieur à la normale

seraient plus fortement taxés à la marge. En outre, le fait que le modèle de l'actionnaire permette de supprimer le modèle dual, source de distorsions pour les actionnaires actifs, est une amélioration. Pourtant, il importe de se demander si l'attrait que présente en théorie le modèle de l'actionnaire n'est pas annulé par les difficultés pratiques de l'application de ce modèle. Le gouvernement présentera un Livre blanc distinct au Parlement sur les modifications du régime fiscal sur la base du rapport du Comité des impôts et des consultations. À l'issue des délibérations du Parlement, il présentera des projets de loi à l'automne 2004, vraisemblablement dans le cadre du projet de budget pour 2005.

Enjeux à moyen terme

Durant les trente dernières années, pour chaque personne prenant sa retraite, trois autres sont en moyenne entrées sur le marché du travail, de sorte qu'il a été facile d'améliorer le niveau de vie des retraités sans faire peser une charge excessive sur les travailleurs. Mais au cours des trente prochaines années, pour chaque personne partant en retraite, seulement une personne supplémentaire rejoindra la population active²⁷. Le maintien d'un niveau de vie équitable pour chacun dans ces conditions exigera des réformes visant à la fois à encourager les travailleurs à garder leur emploi plus longtemps et à ralentir la progression des ponctions opérées par les retraités sur la production collective, qui est inhérente au régime de retraite actuel. D'après les prévisions du ministère norvégien des Finances, les dépenses publiques au titre des pensions commenceront de s'accélérer rapidement dans environ une décennie. L'espace de temps pendant lequel il est possible de mettre en œuvre des réformes est donc limité, car il serait inéquitable de changer la donne pour ceux qui prennent leur retraite dans un futur proche. La présente section analyse les enjeux à moyen terme auxquels devra faire face la Norvège :

1. Si les tendances et les politiques restent les mêmes, les dépenses publiques au titre des pensions de vieillesse et d'invalidité passeront de quelque 9 % du PIB continental en 2002 à près de 20 % en 2050. Cette progression signifie non seulement que le niveau des dépenses au titre des pensions en Norvège sera bien supérieur à la moyenne de l'OCDE, mais aussi que le chemin menant à ce niveau sera le plus pentu.
2. Le Fonds pétrolier ne permet pas de passer outre la nécessité de sérieuses réformes du régime de pensions. Certes, le respect de la directive budgétaire implique que seule une part limitée de l'argent du pétrole sera en fait consacrée aux pensions. Si toutes les recettes pétrolières visées par cette règle étaient effectivement affectées au financement de l'augmentation des dépenses au titre des pensions²⁸, cela serait insuffisant pour couvrir le déficit de financement même aujourd'hui, sans parler de la situation dans dix ans lorsque les dépenses

au titre des pensions commenceront véritablement à s'accélérer²⁹. De même, ne pas tenir compte de la directive budgétaire et laisser le Fonds pétrolier financer seul l'augmentation des dépenses d'un régime de retraite non réformé serait une solution temporaire, car elle entraînerait un épuisement total du Fonds d'ici au milieu des années 2020.

3. Des réformes sont donc impératives. Si aucune mesure n'est mise en œuvre, un important déficit de financement fera son apparition, qui soit nécessitera une réduction considérable des pensions et/ou des autres dépenses publiques, soit alourdira sensiblement la charge de la dette. Sauf à réduire sensiblement le niveau des pensions de retraite, la réforme la plus efficace serait de relever l'âge effectif de départ à la retraite, par exemple en améliorant l'équité actuarielle du régime de retraite. Lorsque les individus travaillent plus longtemps, la société a davantage de production à partager entre les retraités et les actifs et il devient moins nécessaire d'augmenter les taux de cotisation et/ou de réduire les prestations.

Les dépenses au titre des retraites augmenteront fortement

Les autres pays de l'OCDE sont confrontés au même problème de vieillissement démographique. Les dépenses publiques au titre des pensions de vieillesse devraient s'accroître dans l'ensemble de la zone euro au cours des années qui précéderont 2050³⁰. Les comparaisons entre les pays montrent, toutefois, que si les dépenses publiques au titre des pensions de vieillesse étaient relativement faibles en Norvège en 2000, ce ne sera vraisemblablement pas le cas en 2050. Cette progression particulièrement marquée en Norvège est liée à la mise en place de pensions complémentaires et à des périodes de cotisation plus longues pour les femmes, en plus du vieillissement démographique³¹. Tout aussi important, cependant, est le fait qu'un grand nombre de pays de l'OCDE ont déjà mis en œuvre des réformes visant à diminuer sensiblement les dépenses au titre des pensions à l'avenir. Parmi ces réformes figurent un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, la suppression de l'indexation sur les salaires, l'introduction de méthodes équitables du point de vue actuariel pour le calcul des prestations et une plus grande mise à contribution des régimes de retraite capitalisés. Outre le retard pris en matière de réformes, il paraît relativement difficile d'accroître l'emploi, car le taux de chômage est faible et le taux d'activité des femmes est élevé. En revanche, des possibilités d'amélioration découlent du fait que l'âge effectif de départ à la retraite est bien inférieur au niveau officiel et que la durée moyenne du travail est relativement faible³².

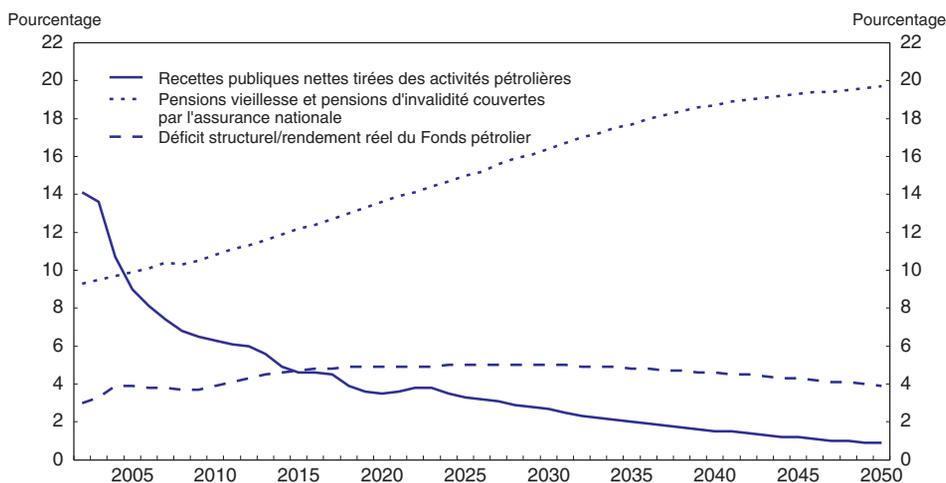
La progression des dépenses au titre des pensions de vieillesse vient s'ajouter à une tendance générale inquiétante des prestations de sécurité sociale. En fait, le nombre de bénéficiaires des différents régimes de sécurité sociale (par

exemple, pensions d'invalidité, réhabilitation et préretraite) s'est accru de 170 000 depuis 1995. Dix pour cent de la population en âge de travailler et 33½ % des plus de 55 ans bénéficient aujourd'hui d'une pension d'invalidité³³. De plus, les congés maladie ont fortement augmenté. De toute évidence, cela a un effet négatif sur l'offre de main-d'œuvre, comme on l'a vu de façon approfondie dans le chapitre 4. Les transferts publics à ces régimes de sécurité sociale ont donc été, de loin, la composante des dépenses publiques qui a progressé le plus rapidement et ils rendent difficile le retour à une trajectoire plus viable des finances publiques.

Un important déficit de financement fera son apparition

L'idée selon laquelle la richesse pétrolière résoudra les problèmes liés à l'augmentation des dépenses de sécurité sociale est totalement fautive. Premièrement, la directive budgétaire implique qu'il a été décidé que le capital du Fonds pétrolier ne sera pas utilisé et que toutes les générations futures bénéficieront du « revenu permanent » correspondant. Ce choix étant fait, la Norvège se trouve à peu près dans la même situation que les autres pays³⁴. Deuxièmement, même s'il était décidé d'abandonner la directive budgétaire et de créer un lien plus direct entre le Fonds pétrolier et les pensions, cette facilité supplémentaire serait insuffisante pour faire face à la hausse des dépenses de retraite. En fait, les recettes pétrolières sont proches de leur maximum (graphique 2.5)³⁵. Cette question est examinée plus en détail plus loin dans le chapitre.

Graphique 2.5. Évolution en longue période des pensions et des recettes pétrolières
Pourcentage du PIB continental



Source : Ministère des Finances.

L'augmentation des dépenses au titre des pensions se traduira aussi par un accroissement des recettes afférentes aux bénéficiaires de ces pensions. Pourtant, d'après le ministère des Finances, les prévisions font apparaître un déficit de financement exigeant une réduction des dépenses autres que les pensions ou un accroissement des recettes fiscales d'environ 5 % du PIB continental en 2050³⁶. Si le resserrement futur revêt la forme d'une diminution des dépenses au titre des pensions, les recettes tirées des impôts et des prélèvements chuteront aussi. La réduction requise des dépenses au titre des pensions d'ici à 2050 serait donc supérieure à 5 % du PIB.

Réforme du Système national d'assurance

L'encadré 2.3 donne une vue d'ensemble de la façon dont le Système national d'assurance (NIS) est structuré et des principales propositions formulées par la Commission des pensions en janvier 2004. Comme mentionné au départ, le système norvégien – à l'instar de tous les autres systèmes par répartition – sera soumis à de fortes contraintes dans un avenir pas trop lointain, la part des retraités devant s'accroître fortement par rapport à la population active. En outre, la tendance à un rallongement de la période de la vie représentée par la retraite, en raison à la fois de la préretraite et de la plus grande espérance de vie, soumet à des pressions encore plus fortes le régime actuel de pensions. Pour déterminer les mesures qui peuvent être prises, il faut décider de la répartition des coûts entre les générations. Les retraités et les futurs retraités avanceront qu'ils ont versé leur juste part des cotisations et que les prestations accumulées leur reviennent de droit, même si leurs cotisations ont en fait été utilisées pour financer les pensions moins élevées de la cohorte précédente, plus petite, de retraités. Il est donc difficile de réduire les prestations du point de vue politique et une telle mesure pourrait d'ailleurs avoir des conséquences sociales malheureuses. Pourtant, ne rien faire pour réformer le régime des pensions est probablement l'option la moins équitable car elle entraînerait une forte augmentation des impôts prélevés sur la population active future, y compris celle ayant un faible revenu. Toute solution qui suppose l'amputation, totale ou partielle, du capital du Fonds pétrolier amène à se poser la question fondamentale de savoir s'il est justifié que les retraités actuels tirent tous les avantages de ce patrimoine commun aux dépens des générations futures. Le fond du problème est que, comme dans nombre d'autres pays, le système, tel qu'il est actuellement conçu, se révèle trop généreux face à l'évolution démographique.

Comme on l'a vu dans l'encadré 2.3, il n'y a pas dans le NIS de lien direct entre les cotisations et les prestations. Le taux conjugué de cotisation au NIS des employeurs, des salariés et des retraités représente 25 % environ des salaires bruts. Compte tenu du fait que le NIS couvre aussi bien la santé, la grossesse, la naissance, le décès que la vieillesse et l'invalidité, le taux de cotisation ne semble

Encadré 2.3. Le Système national d'assurance et le projet de réforme des pensions

Le régime des pensions norvégien a fait l'objet d'un examen complet dans l'*Étude économique* de la Norvège réalisée par l'OCDE en 2001. La pièce maîtresse du dispositif norvégien de protection sociale est le Système national d'assurance (NIS), qui sert, entre autres, les pensions de vieillesse, d'invalidité et de réversion. Tous les individus résidant ou travaillant en Norvège sont obligatoirement affiliés au NIS. Ce système est totalement intégré au budget de l'administration centrale. Les employeurs, les salariés et les retraités versent des cotisations au NIS, mais les taux des cotisations ne sont pas liés aux dépenses du système. La différence entre les recettes du NIS (essentiellement les cotisations patronales et salariales à la sécurité sociale) et ses dépenses devrait, selon les estimations, s'élever en 2004 à un peu moins de 73.5 milliards de couronnes, soit quelque 6 % du PIB continental. Sur ce déficit de financement, 14.5 milliards de couronnes seront couverts par des transferts directs de l'administration centrale, alors que le reste doit être financé par d'autres parties du budget (au moyen des recettes fiscales générales ou de réductions d'autres dépenses).

Dans le cadre du NIS, les pensions sont déterminées par référence à un « montant de base », qui est généralement désigné par la lettre « G ». À l'heure actuelle, G représente environ un sixième du salaire moyen à plein-temps. Le Parlement ajuste ce montant une fois par an, essentiellement en fonction de l'évolution du revenu nominal. Les travailleurs dont les revenus annuels ont excédé le montant de base pendant trois années durant leur vie active reçoivent une pension liée aux gains – la *pension complémentaire*. Les retraités ayant des droits nuls ou faibles à pension complémentaire reçoivent du NIS un complément spécial qui, ajouté à la pension de base, forme une *pension minimum*. Un complément spécial maximal est versé si la période de cotisation est d'au moins 40 ans et ce complément est réduit proportionnellement pour les périodes de cotisation plus courtes. Les pensions complémentaires reçues sont déduites du complément spécial maximal. Le montant des pensions complémentaires dépend de trois paramètres : nombre d'années ouvrant droit à pension, pourcentage de la pension complémentaire et nombre de points attribués. Les points de pension annuels sont plafonnés et on ne prend en compte pour le calcul des prestations de pension que le nombre moyen de points de pension attribués à l'intéressé au titre de ses vingt meilleures années en termes de revenu. La durée de cotisations maximale prise en compte est de 40 années.

La pension minimum de vieillesse constituant un plancher et les points de retraite attribués étant plafonnés, les taux de remplacement assurés par les pensions de vieillesse sont d'autant plus bas que le revenu antérieur était élevé et vont de plus de 100 % pour les travailleurs dont le revenu antérieur était compris entre 2 et 3 G à moins d'un tiers pour les titulaires de hauts revenus⁷. Du fait de la faiblesse relative des taux de remplacement, les régimes de pensions professionnels sont indispensables aux travailleurs à haut revenu pour leur assurer une pension proche de leur revenu antérieur. Les régimes de pensions professionnels du secteur public garantissent une pension totale, y compris les prestations du NIS,

Encadré 2.3. **Le Système national d'assurance et le projet de réforme des pensions** (suite)

égale aux deux tiers du salaire antérieur. Les régimes professionnels du secteur privé, pour leur part, visent un taux de remplacement se situant entre 60 et 70 %. Si tous les salariés du secteur public reçoivent des pensions professionnelles, plus de la moitié des salariés du secteur privé n'ont pas accès du tout à ce type de pension.

Une commission composée de représentants de tous les partis au Parlement (à l'exception d'un) et de quatre experts indépendants a étudié les réformes possibles du régime de retraite norvégien à compter du printemps 2001 et a fait part de ses propositions en janvier 2004. Ces propositions visent à accroître la solidité du système, en privilégiant les principes de proportionnalité et d'équité actuarielle. L'objectif global est de réduire les dépenses au titre des pensions de 3 à 4 % du PIB continental à long terme. Leurs principales caractéristiques sont les suivantes :

- Calcul des prestations sur la base des revenus sur toute la carrière, sans limite maximale fixée pour la période de cotisation. Aujourd'hui, la limite maximale est de 40 ans et la période de référence est constituée des vingt « meilleures » années.
- Proportionnalité entre les pensions et les cotisations, la pension minimale étant complétée pour chacun à compter de 67 ans.
- Réduction automatique des niveaux des prestations eu égard à l'augmentation future de l'espérance de vie à 67 ans.
- Introduction d'un âge de retraite flexible dans le Système national d'assurance, sur la base de principes proches de la neutralité actuarielle, afin de réduire les contre-incitations à la poursuite d'un travail incorporées dans les systèmes actuels de préretraite.
- Pleine indexation sur les salaires au cours de la période de cotisations, comme c'est le cas aujourd'hui, mais indexation seulement partielle sur le salaire durant la période où la pension est versée.
- Mise en place d'un nouveau fonds de pension public, adossé au Fonds pétrolier actuel et au Fonds national d'assurance, en mettant davantage l'accent sur les liens entre le fonds de pension et les importants engagements au titre des pensions du Système national d'assurance.

Le nouveau système s'appliquerait intégralement aux personnes nées après 1965 et partiellement aux personnes nées entre 1961 et 1964.

* D'après Duval (2003), le taux moyen de remplacement à 65 ans est de 35 %.

pas élevé. Or, le NIS enregistre d'importants déficits qui exige le financement sur les impôts généraux de l'écart entre les revenus et les dépenses. Le taux de remplacement moyen des pensions de vieillesse n'est pas particulièrement élevé par

rapport aux autres pays (voir encadré 2.3). Les systèmes professionnels complémentaires visent un taux de remplacement se situant entre 60 et 70 %, mais actuellement 900 000 travailleurs, soit plus de la moitié de l'ensemble des salariés du privé, n'ont droit à aucune pension professionnelle. La faiblesse du taux moyen de remplacement du NIS fait qu'il est difficile de réduire davantage les prestations de base et donne plutôt à penser que la générosité des pensions professionnelles du secteur public devrait être réexaminée, du moins pour les nouveaux affiliés (compte tenu du fait qu'un tiers de l'ensemble des salariés travaillent dans le secteur public). Pourtant, les mesures visant à faire travailler les gens davantage et plus longtemps pour avoir droit à une pension à taux plein finiront par avoir une incidence négative sur les prestations de ceux qui ont un attachement plus ponctuel à la population active. Lorsque la non participation au marché du travail résulte d'un choix dicté par une préférence pour les loisirs ou la production domestique, il ne devrait pas y avoir de problèmes d'équité. Si la non participation est liée à l'éducation des enfants, des problèmes d'équité se posent.

Les propositions de la Commission des pensions devraient permettre de régler certains des problèmes ci-dessus. L'important est que plusieurs des mesures envisagées visent à empêcher une nouvelle diminution de l'âge effectif de départ à la retraite, voire à l'accroître. Dans cette optique, il importe de placer le régime des pensions sur des bases actuarielles équitables, tout en évitant la pauvreté pour les personnes âgées, ce que l'on obtient généralement en établissant un lien plus étroit entre les cotisations et les prestations et en versant un complément de pension à tous à compter de 67 ans. En fait, la Commission des pensions suggère la prise en compte d'un *facteur espérance de vie*, comme dans les régimes réformés de pensions de la Suède, de la Finlande et de l'Italie. Un tel facteur se traduira automatiquement par une baisse ou une hausse des prestations suivant que l'espérance de vie se rallonge ou se raccourcit. La Commission norvégienne des pensions a estimé qu'un tel change contribuera à une réduction du niveau des dépenses de pensions de 17-18 % en 2050. C'est là de loin la mesure la plus importante pour assurer un régime de pensions durable. De même, l'introduction d'un âge de retraite flexible sur la base de principes quasiment neutres du point de vue actuariel découragerait les départs en préretraite. Cette dernière proposition supposerait dans la pratique la suppression du système de préretraite, très controversé. Enfin, le calcul des prestations sur la base des revenus de l'ensemble de la carrière (et non sur ceux des 20 meilleures années), sans plafonnement de la période de cotisation, incite à maintenir des liens plus étroits avec la population active. Cela réduit aussi l'incitation financière à prendre sa retraite avant 67 ans.

Durant les années 90, un grand nombre de pays de l'OCDE ont supprimé l'indexation des pensions sur les salaires lorsqu'ils ont réformé leur système de retraite, ce qui s'est traduit par une nette diminution des dépenses ultérieures au titre des pensions. En Suède, par exemple, les pensions sont indexées sur l'indice des prix, alors que les points de pension théoriques accumulés durant la

vie active sont indexés sur les salaires. Un tel système a sans doute aussi constitué une incitation à travailler plus longtemps, car, au fil des années, l'écart de pension entre ceux qui travaillent à plein-temps et ceux ayant un attachement plus ponctuel au marché du travail devrait s'élargir. La proposition de la Commission visant à indexer les pensions sur les salaires durant la période de cotisation et sur une conjugaison des salaires et des prix durant la période de pension est la bienvenue, mais elle aurait pu aller encore plus loin et être davantage conforme aux réformes mentionnées plus haut dans les autres pays de l'OCDE. Plus précisément, éliminer le composant salarial de l'indexation serait souhaitable.

Enfin, la Commission propose aussi de mettre en place un nouveau fonds de pension public adossé au Fonds pétrolier actuel et au Fonds de sécurité sociale. Elle recommande que les directives en matière d'investissement du Fonds pétrolier, c'est-à-dire le placement des ressources essentiellement dans des actifs financiers extérieurs, s'appliquent aussi au nouveau fonds de pension, afin d'éviter des pressions à la hausse sur la couronne (dans les décennies à venir, lorsque le fonds sera alimenté par les cotisations des salariés et des employeurs et non par les gains de change, cette directive en matière d'investissement devra être modifiée). Il faut aussi prendre en compte le fait que le marché intérieur des capitaux, dominé par plusieurs grandes entreprises publiques, n'a pas suffisamment de profondeur pour absorber de façon efficiente les entrées massives et soudaines de capitaux. La Commission recommande aussi que des directives à long terme soient élaborées pour faire en sorte que les engagements de pensions non financés du NIS n'augmentent pas avec le temps par rapport au PIB de la Norvège continentale. Avant qu'un tel fonds ne devienne opérationnel, beaucoup d'autres détails devront être précisés. Les considérations ci-après sont à prendre en compte dans ce contexte :

- Les régimes de pension par répartition comme les régimes capitalisés ont tous deux leurs avantages et leurs inconvénients. Une association des deux sera vraisemblablement moins risquée avec le temps et vraisemblablement moins onéreuse (pour la société et les individus) que l'un ou l'autre considéré isolément.
- Même un passage partiel d'un système par répartition à un système (partiellement) capitalisé suppose en principe une « double charge » pour une génération de travailleurs, qui doivent continuer à verser les cotisations au régime par répartition pour financer les pensions des individus déjà à la retraite, tout en accumulant leurs propres cotisations dans un fonds de pension.
- En théorie, cette « double charge » pourrait être réduite dans le cas particulier de la Norvège en utilisant les ressources du Fonds pétrolier pour financer la transition (par la suite, les rendements du fonds et les cotisa-

tions des travailleurs et des employeurs à un fonds de pension bien conçu permettrait de maintenir sa valeur en capital).

- Le revenu du Fonds pétrolier peut être dépensé indéfiniment, mais son capital ne peut être utilisé qu'une seule fois.
- Le rendement réel du Fonds pétrolier est déjà totalement dépensé pour financer le déficit budgétaire structurel non pétrolier, et il devrait continuer d'en être ainsi à l'avenir.
- Malgré les réformes préconisées par la Commission pour réduire la croissance des pensions, on continuera vraisemblablement d'observer un écart, croissant, entre les cotisations au NIS et ses prestations, y compris les pensions, aux taux actuels.

Dans ces conditions, si les taux de cotisation au NIS ne sont pas relevés au fil du temps et/ou si les pensions versées (ou les autres dépenses publiques) ne sont pas réduites par rapport aux niveaux actuellement envisagés, l'utilisation du Fonds pétrolier pour financer une transition vers un simple régime de pension capitalisé de petite taille finirait par entraîner l'amputation du capital du Fonds, ce qui serait contraire à la règle budgétaire actuelle, et par réduire le revenu pour les générations futures (en évitant une double charge pour la génération actuelle de travailleurs). Il faut donc encore préciser la part des engagements au titre des pensions qui sera couverte par le nouveau fonds.

Autres mesures qui devraient être examinées

Si la Commission des pensions propose plusieurs mesures importantes qui contribueront à réduire les dépenses publiques futures par rapport aux prévisions actuelles, certains domaines méritent encore davantage d'attention. Premièrement, la tendance à la hausse des dépenses de sécurité sociale au titre de l'invalidité, de la maladie et de la réhabilitation est inquiétante. La part des personnes bénéficiant des régimes de sécurité sociale et les entrées dans ces régimes sont encore plus élevées en Norvège que dans les autres pays de l'OCDE. Cela a une incidence majeure sur les finances publiques et réduit le niveau de la production *via* la contraction de l'offre de main-d'œuvre. Il semble raisonnable de supposer que cette évolution est en partie due à la générosité globale des régimes et à l'absence de suivi adéquat. Les pensions d'invalidité doivent être examinées prochainement par la Commission des pensions et les autorités auront alors pour tâche de concevoir un système qui permette de mieux maintenir l'équilibre délicat entre la protection sociale et l'utilisation abusive de cette protection. Deuxièmement, le régime de pension professionnel dans le secteur public devrait être réexaminé. Ce régime garantit les deux tiers des salaires aux employés du secteur public prenant leur retraite entre 64 et 67 ans. Il est donc à la fois plus généreux que celui offert par le secteur privé et renforce l'incitation à prendre sa retraite tôt. La Commission des pensions a examiné les réformes nécessaires du

régime professionnel public, mais n'a pas présenté de propositions détaillées. Enfin, le revenu sous forme de pensions est imposé favorablement en Norvège. Les retraités bénéficient d'une déduction de base plus importante et, dans certaines circonstances, peuvent avoir droits à des allègements d'impôts³⁷. Ces règles fiscales favorables rendent la retraite plus attrayante et renforcent les incitations à quitter tôt le marché du travail ; elles devraient donc être supprimées.

Notes

1. D'après le ministère du Pétrole et de l'Énergie (2002), les ressources récupérables restantes pourraient représenter encore 50 années de production pétrolière et un siècle de production gazière.
2. Toutefois, le premier dépôt net (2 milliards de couronnes norvégiennes) n'a été effectué qu'en 1996.
3. Selon le budget révisé de 2002, le montant estimé des impôts et prélèvements pour 2002 était de quelque 6.9 milliards de couronnes norvégiennes supérieur au budget initial. Ces « recettes supplémentaires » ont été utilisées presque immédiatement. Mais des estimations ultérieures des comptes de l'administration centrale ont fait apparaître que la révision à la hausse des recettes était en fait inexacte. Cette nouvelle information a donc conduit à des révisions à la baisse de même ampleur des estimations pour 2003 des impôts et prélèvements. Dans le même temps, les dépenses estimées au titre des indemnités de chômage ont été augmentées. Il a été décidé de ne pas couvrir les dépassements budgétaires, d'où une augmentation de 6.9 milliards de couronnes du déficit structurel.
4. La croissance tendancielle des dépenses de l'administration centrale est généralement calculée en déduisant des dépenses totales les dépenses au titre des activités pétrolières, les indemnités de chômage et les paiements d'intérêts. Plusieurs autres ajustements mineurs sont opérés toutefois pour mettre en évidence les dépenses centrales.
5. La croissance proche de zéro des dépenses sous-jacentes réelles de l'administration centrale en 2003 devrait être rapprochée de la forte croissance de 3¼ % enregistrée en 2002.
6. C'est-à-dire les recettes (rentées nettes + intérêts et dividendes) moins les dépenses (transferts au Trésor).
7. La partie restante est constituée par l'excédent des autres comptes de l'État et comptes de sécurité sociale (6.6 milliards de couronnes), des différences dans les définitions des comptes de l'État et des comptes nationaux (5.4 milliards de couronnes) et des dépôts en capital dans le cadre des activités commerciales (3.1 milliards de couronnes).
8. Notamment en supprimant l'impôt sur l'investissement proposé par l'ancienne administration.
9. Les principaux allègements fiscaux intervenus en 2002 découlent notamment d'un relèvement du seuil à partir duquel s'applique le taux majoré de l'impôt sur le revenu (avec une réduction estimée des recettes de 1.9 milliard de couronnes en 2002 (0.5 milliard en 2003), de l'abolition de la double imposition des dividendes (moins-value sur recettes de 1.5 milliard de couronnes en 2002), de l'augmentation du taux d'amortissement (-1.5 milliard de couronnes aussi bien en 2002 qu'en 2003), de la suppression de l'impôt sur l'investissement (-1.5 milliard couronnes en 2002, 4.5 milliards

de couronnes en 2003), de la réduction des taxes sur l'électricité (-1.2 milliard de couronnes en 2002) et de la suppression de la taxe d'aéroport prélevée sur les passagers (-1.2 milliard de couronnes en 2002, -0.4 milliard en 2003).

10. Notamment les dépôts exceptionnels à la caisse des pensions de l'administration centrale.
11. Pour éviter que les dépenses publiques nominales n'augmentent en pourcentage du PIB continental, les dépenses publiques réelles devraient progresser moins que le PIB réel continental, car la forte part des salaires dans les dépenses publiques implique un coefficient de déflation plus élevé.
12. En pourcentage du PIB continental. En pourcentage du PIB total, les dépenses publiques se sont accrues relativement fortement depuis le début du millénaire.
13. OCDE (2003a).
14. Canada, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni (voir OCDE, 2003b).
15. Le niveau de détail n'est pas encore décidé. Le Comité a proposé un niveau assez détaillé, semblable à celui du budget annuel de l'État. Le gouvernement n'est pas favorable à cette proposition.
16. OCDE (2003b).
17. OCDE (2003d).
18. Pour plus d'informations sur le Registre et la liste mise à jour, voir www.odin.dep.no/krd/engelsk/p10002454/p10002455/p10002456/index-b-n-a.html.
19. En 2001, les dépenses infranationales en pourcentage des dépenses continentales des administrations publiques représentaient 38.8 %, contre 32.2 % pour la moyenne de l'OCDE. Elles sont plus élevées au Danemark et en Suède (57.8 % et 43.4 % respectivement) (OCDE, 2003d).
20. Voir *Budget national* 2004.
21. OCDE (2001).
22. OCDE (2003b).
23. Entre autres, les taux d'amortissement, l'impôt sur les dividendes et les taxes sur les bâtiments dépendant du cycle d'activité.
24. Pour un examen approfondi du régime fiscal norvégien, voir OCDE (2000).
25. Le Comité des impôts a été nommé en 2002 pour évaluer le régime fiscal et proposer des changements. Les propositions de réforme fiscale, axées sur le projet de « modèle de l'actionnaire » sont examinées de manière approfondie dans l'annexe.
26. Pour les dividendes dépassant le rendement normal, une impôt de 28 % est prélevé sur le bénéficiaire, soit une double imposition à la marge. L'impôt total sera de $(1 - 0.28) \times 0.28$ (impôt sur les dividendes non distribués - dividendes distribués après impôt) + 0.28 (impôt sur les sociétés) = 48.16 %.
27. Statistics Norway (2002).
28. Actuellement, cet argent est utilisé pour financer le budget non pétrolier, dans lequel entrent aussi les dépenses au titre des pensions.
29. Les dépenses au titre des pensions de vieillesse et des pensions d'invalidité représentent actuellement environ 9 % du PIB continental et le déficit actuel de financement des retraites est de 6 % du PIB continental. Le rendement réel du Fonds pétrolier est un peu inférieur à 4 %. Les dépenses au titre des pensions passeront à près de 20 % du PIB continental d'ici à 2050, alors que le rendement réel du Fonds pétrolier se stabilisera plus ou moins à 5 % du PIB continental à compter de 2030.

30. Casey et autres (2003).
31. Les prévisions démographiques de Statistics Norway jusqu'en 2050 mettent en évidence un accroissement considérable des effectifs des 67 ans et plus. Le rapport de ce groupe au groupe des 19 à 67 ans doublera quasiment. Cela implique une progression correspondante du rapport entre les dépenses au titre des pensions et la valeur ajoutée de l'économie norvégienne. Les dépenses seront aussi dopées par le fait que la plupart des retraités auront droit à une importante retraite supplémentaire. Par ailleurs, la part des bénéficiaires de pensions d'invalidité progressera fortement, selon les estimations, entre autres en raison du vieillissement de la population active.
32. Burniaux, J.-M. et autres (2003) montrent que, malgré le fort taux d'activité de la Norvège, il est possible d'accroître la contribution du travail si des réformes sont mises en œuvre.
33. Rikstrygdeverket, *Folketrygden Nøkkeltall 06/2003*.
34. De toute évidence, l'argent du pétrole représente « un plus » pour le budget général de l'ordre de 4 à 5 %, mais il n'est qu'en partie utilisé pour financer les dépenses de retraite car celles-ci ne constituent qu'une partie du déficit budgétaire non pétrolier.
35. L'évaluation actuelle prévue par le Budget 2004, de la richesse totale en pétrole est de NOK 2.600 milliards, comparée à la valeur actuelle avant impôts des engagements de l'assurance vieillesse s'élevant à environ NOK 3.700 milliards.
36. Les dépenses au titre des pensions de vieillesse et des pensions d'invalidité, en pourcentage du PIB continental, augmenteront d'environ 10 points de pourcentage vers 2050, alors que la part des recettes pétrolières utilisée ne s'accroîtra que modérément. Toutefois, la progression des dépenses au titre des pensions a pour contrepartie un accroissement des impôts prélevés sur les bénéficiaires de la sécurité sociale, ce qui devrait réduire l'écart à 5 %. Il ne s'agit bien entendu que d'estimations approximatives.
37. Voir OCDE (2000) et Van den Noord (2000) pour une description du régime fiscal de la Norvège.

Bibliographie

- Blondal, S. et S. Scarpetta (1998), « The retirement decision in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 202, Paris.
- Bratberg, E., T.H. Homås et Ø. Thøgersen (2000), « Asserting the effects of early retirement programs », *SNF rapport* 10/2000, Bergen.
- Burniaux, J.-M., R. Duval et F. Jaumotte (2003), « Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD-countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 371, Paris.
- Bye, B. et T. Åvitsland (2003), « The welfare effects of housing taxation in a distorted economy: a general equilibrium analysis », reprint from *Economic Modelling* vol. 20, Oslo.
- Casey, B., H. Oxley, E. Whitehouse, P. Antolin, R. Duval et W. Leibfritz (2003), « Policies for an ageing society: recent measures and areas for reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 369, Paris.
- Duval, R. (2003), « The retirement effects of old-age pension systems and other social transfers programmes in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 370, Paris.
- Hernæs, E., M. Sollie et S. Strøm (2000), « Early retirement and economic incentives », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 102, n° 3, Oslo.
- Ministry of Petroleum and Energy (2002), *The fact sheet 2002 Norwegian petroleum activity*, Oslo.
- van den Noord, P. (2000), « The tax system in Norway: past reforms and future challenges », n° 244, Paris.
- OCDE (2000), *Étude économique de la Norvège*, Paris.
- OCDE (2001), *Étude économique de la Norvège*, Paris.
- OCDE (2002a), *Étude économique de la Norvège*, Paris.
- OCDE (2002b), Comptabilité et budgétisation sur la base des droits constatés, PUMA/SBO/(2002)10, Paris.
- OCDE (2003a), *Statistiques des recettes publiques*, Paris.
- OCDE (2003b), *Enhancing the cost effectiveness of public spending*, ECO/CPE(2003)17, Paris.
- OCDE (2003c), *Surveillance of public expenditure: Synthesis of findings in EDRC country reviews*, ECO/CPE/WPI(2003)9, Paris.
- OCDE (2003d), *Fiscal relations across levels of government*, ECO/CPE(2003)16, Paris.
- Statistics Norway (2002), *Population projections*, Oslo.
- Statistics Norway (2003), *National accounts*, Oslo.
- Tysse, T.I. (2001), *Effects of Enterprise Characteristics on Early Retirement*, Rapport 2001/26, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Annexe 2.A1

Réforme fiscale et modèle de l'actionnaire

L'introduction d'un système dual d'imposition sur le revenu, dans le cadre duquel un taux d'imposition plus faible est appliqué sur le revenu du capital que sur le revenu du travail, a caractérisé la réforme de la fiscalité dans les pays nordiques au début des années 90¹. Les problèmes liés à la séparation du revenu tiré du travail indépendant entre revenu du capital et revenu du travail et l'importante différence actuelle entre les taux d'imposition marginaux sur le revenu du capital et sur le revenu du travail rendent nécessaire la révision du modèle d'impôt dual sur le revenu et du modèle de séparation². Le gouvernement norvégien a ainsi nommé un comité d'experts fiscaux en 2002 qui a été chargé d'étudier le régime d'imposition et de proposer des changements.

La structure duale des taux vise à répondre à la fois aux préoccupations d'efficacité et de distribution. Dans le système forfaitaire d'imposition du capital, on accorde davantage d'importance à l'efficacité, en maintenant la neutralité à l'égard des investissements et des sources de financement et en assurant un taux d'imposition relativement faible (28 %) pour éviter la fuite des capitaux. La redistribution est obtenue par une imposition progressive du revenu du travail et un impôt sur le patrimoine net.

La Norvège est allée plus loin que la plupart des autres pays pour assurer, en principe, une imposition sur le revenu du capital cohérente et neutre.

- L'impôt sur les sociétés est fondé sur le principe selon lequel le revenu imposable reflète le revenu économique effectif. Sur la base de ce principe, la Norvège consent peu d'allégements spéciaux par rapport à la base d'imposition des sociétés. Les taux d'amortissement sont fixés de façon à refléter approximativement l'amortissement économique effectif.
- La Norvège applique un système *d'imputation intégrale* pour éviter la double imposition des dividendes. Les bénéfices des sociétés sont imposés au niveau de la société en tant que revenu ordinaire à un taux de 28 %. Les revenus sous forme de dividendes sont aussi formellement imposés en tant que revenu ordinaire au niveau de l'actionnaire, mais ce dernier reçoit un crédit au titre de l'impôt déjà versé par la société. Aussi longtemps que la société et l'actionnaire se voient appliquer le même taux, le crédit est intégral et l'impôt total sur les dividendes reste de 28 %.
- Le système RISK est mis au point pour éviter la double imposition des plus-values et assurer une imposition égale des plus-values et des dividendes. Il s'agit d'ajuster le prix d'achat de l'action pour tenir compte des gains non distribués, qui sont déjà imposés au niveau de la société. Chaque société calcule à la fin de chaque exercice fiscal l'augmentation de la valeur de l'action imputable aux gains non distribués. Ce montant est appelé RISK et il sera positif si les gains non distribués sont positifs et négatif si les gains non distribués sont négatifs. Le montant RISK est ajouté au prix

d'achat de l'action et le gain imposable est ensuite calculé en déduisant du prix d'achat le prix ajusté RISK.

- Le *modèle de séparation* (« *split model* ») permet de répartir le revenu tiré du travail indépendant entre revenu du travail et revenu du capital. Il s'applique aux travailleurs indépendants ainsi qu'aux propriétaires actifs de sociétés à responsabilité limitée (c'est-à-dire les personnes travaillant dans leur propre société et contrôlant au moins les deux tiers des droits de vote, pouvant ainsi influencer sur la répartition des dividendes). Le revenu du capital est calculé en multipliant le stock de capital par un taux de rentabilité imputé du capital comprenant une prime de risque (ce taux est actuellement fixé à 10 %). Le propriétaire actif peut aussi déduire une fraction du montant total des salaires versés. Le revenu du travail est calculé en déduisant du revenu total le revenu calculé du capital et la déduction au titre des salaires. Le revenu du travail est assujéti aux cotisations salariales à la sécurité sociale et à la surtaxe au titre de l'impôt sur le revenu de l'administration centrale, comme les autres revenus salariaux (le taux des cotisations sociales est légèrement plus élevé pour les travailleurs indépendants, mais ils n'ont pas en revanche à payer de cotisations patronales sur le revenu du travail imputé).

Bien que les règles fiscales formelles impliquent que tous les types de revenu du travail sont imposés de la même façon, ce n'est pas toujours le cas dans la pratique. Cela tient essentiellement aux nombreux changements apportés au modèle de séparation, qui ont permis de faire passer une plus grande partie du revenu dans la catégorie revenu du capital. L'intérêt de cette planification fiscale s'est accru à mesure que s'est creusée la différence entre les taux d'imposition marginaux sur le capital et sur le travail comme suite à la réforme fiscale de 1992. L'augmentation des taux d'imposition marginaux sur le revenu du travail s'explique essentiellement par l'introduction, en 1993, d'une cotisation patronale supplémentaire à la sécurité sociale pour les plus hauts salaires et par l'instauration, en 2000, d'une deuxième tranche pour la surtaxe. En 2003, l'écart de taux était de 36,7 points de pourcentage, contre 27,6 points de pourcentage en 1992.

Les possibilités pour les contribuables de faire imposer le revenu du travail comme un revenu du capital se sont ainsi multipliées, de même que les incitations à agir dans ce sens. Le traitement inégal qui en est résulté pour le même type de revenu nuit aux effets de distribution ainsi qu'à la légitimité du système fiscal.

Les principes de larges bases d'imposition et de neutralité à l'égard des investissements qui ont sous-tendu la réforme de 1992 n'ont pas été appliqués dans la même mesure pour ce qui est de l'impôt sur le patrimoine net. Actuellement, cet impôt peut conduire à des distorsions dans la composition de l'épargne. Les règles de calcul et la pratique favorisent en particulier l'épargne sous forme de biens immobiliers et de participations non cotées au détriment des autres instruments d'épargne, comme les actions de sociétés cotées et l'épargne bancaire. Le traitement fiscal favorable des biens immobiliers est renforcé par les règles concernant l'imposition sur le revenu, car le loyer imputé pour les logements occupés par leur propriétaire est fixé à un niveau bien inférieur à la rentabilité réelle (en moyenne 25 % de la valeur locative du marché), alors qu'il n'y a pas de limite à la déductibilité des intérêts.

Le Comité fiscal nommé par le gouvernement a présenté ses propositions de réforme en février 2003. Il avait pour mandat d'évaluer les objectifs et principes applicables au régime d'imposition et de proposer des changements dans l'optique d'une réduction d'impôts de 8 à 10 milliards de couronnes norvégiennes. Le Comité devait s'attacher en particulier à réduire l'écart de taux entre le revenu du travail et le revenu du capital ainsi qu'à étudier la possibilité d'abolir totalement ou en partie le « *split model* ». Il lui a aussi été demandé d'évaluer le rôle de l'impôt sur la fortune. Enfin, son mandat exigeait que tout

changement soit fondé sur les principes essentiels de la réforme fiscale de 1992, notamment le maintien de larges assiettes fiscales et de taux d'imposition relativement faibles.

Le Comité fiscal a proposé une solution au problème de l'impôt dual sur le revenu en envisageant deux modifications essentielles du régime fiscal :

1. Une réduction des taux d'imposition marginaux sur le revenu du travail, en diminuant la surtaxe de l'administration centrale dans les deux tranches d'imposition et en supprimant la cotisation patronale supplémentaire à la sécurité sociale sur les revenus du travail dépassant 16 fois le « G » (« G » est le revenu de base retenu dans le système national d'assurance et représentait en moyenne 55 964 couronnes norvégiennes – soit 6 500 euros – en 2003). Ces changements devaient se traduire par une réduction des taux marginaux d'imposition applicables au revenu du travail, qui tomberaient de 64.7 % à 54.3 %, en tenant compte des cotisations patronales à la sécurité sociale, et de 55.3 à 46.8 %, sans tenir compte de ces cotisations.
2. Pour les actionnaires individuels, les plus-values boursières dépassant un taux d'opportunité imputé de rentabilité de l'investissement sont imposées comme un revenu ordinaire (modèle de l'actionnaire). Le taux d'imposition marginal des bénéfices supérieurs à la normale réalisés sur les investissements en actions passerait ainsi de 28 % à 48.16 %, tout en restant à 28 % pour les bénéfices égaux ou inférieurs au taux imputé de rentabilité dit d'opportunité³. Les taux d'imposition marginaux sur le revenu du travail et sur le revenu des participations individuelles étant presque identiques, la possibilité de planification fiscale est réduite et le modèle de l'actionnaire peut remplacer le « split model » pour les propriétaires actifs des sociétés à responsabilité limitée. Le système RISK, visant à éviter la double imposition des gains non distribués, et le système d'imputation visant à éviter la double imposition des gains distribués, peuvent aussi être remplacés par le modèle de l'actionnaire pour les contribuables personnes physiques.

Le modèle de l'actionnaire assure en principe une bonne neutralité :

- Aussi longtemps que le taux de rentabilité dit d'opportunité est exonéré de l'impôt supplémentaire sur les plus-values, de sorte que seuls les dividendes et les plus-values représentant un rendement supérieur à la normale sont plus lourdement imposés à la marge, le modèle assure la neutralité entre les investissements et les sources de financement.
- La déduction au titre du coût d'opportunité pour l'année en cours est le produit du taux d'intérêt après impôt et de la valeur majorée de l'action au début de l'année. La valeur majorée correspond à la somme du prix d'acquisition initial de l'action et de l'ensemble des déductions au titre du coût d'opportunité non utilisées les années précédentes. Ainsi, les gains imposables correspondent au prix de vente moins le prix d'achat de l'action et les déductions au titre du coût d'opportunité qui ont été accumulées mais non utilisées. L'actionnaire ne perd pas toutefois les déductions au titre du coût d'opportunité non utilisées. Toute déduction non utilisée après la réalisation peut être reportée et déduite d'autres revenus actionnariaux (dividendes ou plus-values) à l'avenir. Ces règles impliquent que l'imposition des revenus boursiers est à peu près symétrique⁴.

Toutefois, le Comité fiscal n'a pas résolu certains problèmes importants :

- Il n'a pas fait de propositions spécifiques pour l'imposition des partenariats (pour lesquels les associés sont imposés séparément) et des propriétaires uniques. De l'avis du Comité, un modèle adapté de calcul des bénéfices devrait aussi être envisagé pour ce type de sociétés. La raison pour laquelle le Comité ne propose pas

d'appliquer le modèle de l'actionnaire à un vaste éventail de sociétés tient essentiellement aux problèmes liés à la définition et au contrôle de la partie des bénéfices de la société qui doivent être considérés comme équivalent à des dividendes.

- Le Comité ne suggère pas de modifications spécifiques de l'imposition du secteur des sociétés. Il propose de continuer à appliquer aux sociétés le système RISK et le système d'imputation tant que le modèle de l'actionnaire ou d'autres possibilités seront à l'étude.
- Le modèle de l'actionnaire donne lieu à une planification fiscale dans la mesure où il permet d'assimiler des bénéfices à des intérêts sur prêts subordonnés et non à des dividendes. Pour éviter cette situation, le Comité propose d'appliquer aux actionnaires individuels une surtaxe sur les intérêts des prêts, lorsqu'il y a dépassement du coût d'opportunité imputé, y compris une prime de risque, mais sans la possibilité de reporter les déductions au titre du d'opportunité qui n'ont pas été utilisées. Cette règle n'a pas été élaborée en détail.

En outre, il faut tenir compte des aspects administratifs du modèle. Le modèle de l'actionnaire pose des difficultés à cet égard, car le prix d'acquisition des actions et toutes les déductions au titre du coût d'opportunité qui n'ont pas été utilisées devront être enregistrés et contrôlés pour chaque action considérée individuellement. Le ministère des Finances étudie actuellement le modèle de l'actionnaire et les solutions possibles aux problèmes en suspens.

Le Comité fiscal propose aussi de supprimer l'impôt sur le patrimoine, tout en augmentant l'imposition des biens immobiliers, et dans une certaine mesure, les droits de succession. Il estime que l'imposition des biens immobiliers permet un meilleur ciblage que l'impôt sur le patrimoine en termes de fiscalité du capital immobile et qu'une telle réforme réduirait le risque de fuite non souhaitée des capitaux, tout en permettant une meilleure utilisation des ressources globales. Elle rapprocherait aussi la Norvège de la situation dans les autres pays, qui ont en général un impôt beaucoup plus élevé sur les biens immobiliers et les successions, alors que la Norvège fait partie des quelques très rares pays qui ont encore un impôt sur la fortune.

Le Comité est d'avis que l'approche la plus logique serait d'accroître l'imposition des biens immobiliers en augmentant la taxation des loyers imputés, ce qui rétablirait une certaine symétrie avec la déduction illimitée des paiements d'intérêts. Si cette mesure est jugée peu souhaitable politiquement, il recommande qu'un impôt obligatoire sur les biens immobiliers soit introduit (au niveau municipal ou au niveau de l'administration centrale).

L'audience publique de février-mai sur le rapport du Comité n'a pas permis d'arriver à des recommandations claires. Les participants ont appuyé dans une certaine mesure l'introduction du modèle de l'actionnaire, du moins, en association avec l'abolition de l'impôt sur la fortune. La direction de l'impôt a été toutefois très sceptique quant à ce modèle, prétendant qu'il est difficile à comprendre pour les contribuables et difficile à administrer par les autorités⁵. D'aucuns ont considéré qu'il serait préférable de maintenir le système dual actuel d'imposition sur le revenu, alors que d'autres ont souligné les avantages d'une imposition forfaitaire.

Le gouvernement présentera un Livre blanc distinct au Parlement sur les modifications du régime d'imposition, en se fondant sur le rapport du Comité fiscal et les résultats de l'audience. À partir des débats du Parlement, le gouvernement devrait présenter un projet de loi à l'automne 2004, probablement dans le cadre du projet de budget pour 2005.

Notes

1. Pour une discussion approfondie du régime fiscal norvégien, voir OCDE (2000), *Étude économique : Norvège*.
2. Ce modèle permet de distinguer dans le revenu tiré du travail indépendant le revenu du travail et le revenu du capital. Le taux d'imposition prélevé sur le revenu du capital, 28 %, est sensiblement moindre que le taux marginal moyen prélevé sur le revenu ordinaire.
3. Pour les dividendes dépassant le rendement normal, le bénéficiaire acquitte un impôt de 28 %. Il y a donc une double imposition à la marge. L'impôt total sera de $(1 - 0.28) \times 0.28$ (impôt sur les dividendes distribués – distribués après impôt) + 0.28 (impôt sur les sociétés) = 48.16 %.
4. À titre d'exemple : déduction au titre coût d'opportunité = prix d'achat de l'action \times taux d'intérêt après impôt (par exemple avec un prix de 100 et un taux d'intérêt de 5 %, la déduction est de 5). Si une personne reçoit un dividende de 5, il n'y aura pas d'impôt sur les dividendes reçus. Si la personne reçoit plus de 5 (par exemple 8), un impôt sera prélevé sur le montant en sus, c'est-à-dire $(8 - 5) \times 0.28$. Si la personne obtient moins de 5 sous forme de dividende (par exemple 3), une déduction de 2 ($5 - 3$) sera reportée sur l'exercice suivant. En outre, le prix d'achat sera ajusté de 100 à 102. Cela implique que la personne peut recevoir des dividendes en franchise d'impôt représentant $0.05 \times 102 + 2 = 7.1$ l'année suivante (soit $2 \times 1.5 + 5 = 7.1$). Si l'on part également de l'hypothèse que la personne a acheté une action pour 100 et l'a vendue pour 100 l'année suivante sans recevoir aucun dividende, elle aura alors une déduction non utilisée au titre du coût d'opportunité de 5. Mais celle-ci n'est pas perdue et peut être reportée, avec intérêt, réduisant ainsi le revenu en capital positif pour l'avenir. Si l'on considère un prix d'achat de 100, une déduction pour coût d'opportunité de 5 et des dividendes de 10, cela devrait en principe conduire à une imposition de $10 - 5 = 5$. Toutefois, si l'on soustrait aussi la déduction non utilisée de 5, aucun impôt ne sera prélevé. Ce mécanisme assure que l'imposition du revenu des actions est essentiellement symétrique pour les revenus inférieurs ou supérieurs au coût d'opportunité.
5. L'ancien chef de la direction du recouvrement des impôts, l'Administration fiscale norvégienne, l'Organisation des contribuables et l'Institut norvégien des comptes publics considèrent tous, semble-t-il que le modèle de l'actionnaire est bon en théorie mais trop difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

3. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique

Introduction

Les bons résultats macroéconomiques obtenus au cours des dix dernières années – grâce à l'exploitation de la richesse pétrolière – ont fait de la Norvège l'un des pays les plus riches de la zone OCDE, qui affiche en outre un faible taux de chômage et un solde excédentaire aussi bien de la balance courante que du budget des administrations publiques. Cependant, le poids actuellement très important du secteur offshore est appelé à diminuer dans les années à venir avec l'épuisement progressif des réserves pétrolières, et l'économie continentale devra alors prendre le relais pour soutenir la croissance. Dans cette perspective, le bon fonctionnement du marché du travail, analysé au chapitre 4, sera certainement un atout pour le pays. Le présent chapitre traite plus particulièrement de la concurrence sur les marchés de produits, dont l'Étude de l'OCDE sur la croissance et d'autres travaux ont déjà souligné le rôle important dans le processus de développement économique. En Norvège, la promotion de la concurrence est souvent entrée en conflit avec d'autres objectifs, tels que le maintien d'une population géographiquement dispersée. En outre, la coexistence d'entreprises contrôlées par l'État et d'entreprises privées donne lieu à des problèmes de concurrence. Celle-ci est ainsi peu développée dans plusieurs secteurs – notamment certaines industries de réseau, l'agriculture et l'agroalimentaire – avec pour résultat des prix relativement élevés, un manque de dynamisme en matière d'innovation et une allocation inefficace des ressources sur ces marchés. Conscient des avantages qu'il y aurait à réformer la réglementation, le gouvernement a décidé de faire de la compétitivité des marchés l'un des principaux leviers de son action pour stimuler la croissance économique, ainsi qu'en témoignent le budget récemment présenté au Parlement et la révision en cours du cadre réglementaire de la concurrence.

Après un bref rappel des performances macroéconomiques de la Norvège au cours des dix dernières années, nous verrons ce que révèlent divers indicateurs de la concurrence sur les marchés de produits quant à la vigueur des pressions concurrentielles et aux conséquences qu'entraînent les obstacles au commerce et aux investissements directs étrangers. Suivront une évaluation du

cadre général de la politique de la concurrence et de son rôle, ainsi qu'une analyse des problèmes que pose notamment la présence de l'État dans l'économie. Un certain nombre de secteurs dans lesquels des mesures réglementaires pourraient avoir un effet particulièrement important, comme la grande distribution, les services professionnels et les industries de réseau, seront ensuite étudiés, tandis que les dernières sections traiteront respectivement des marchés publics et des effets que pourraient avoir les réformes au plan macroéconomique. Le chapitre présente pour conclure une série de recommandations à l'intention des pouvoirs publics.

Performances macroéconomiques et indicateurs de la concurrence

Les résultats économiques globalement satisfaisants de la dernière décennie masquent des problèmes sectoriels

Au cours des dix dernières années, la Norvège a connu une expansion économique égale à celle de la zone OCDE et bien plus rapide que la moyenne de l'UE. Cependant, le ralentissement de la croissance de l'économie continentale depuis 2000 a conduit certains observateurs à pointer du doigt l'insuffisance des réformes structurelles (Klovland et autres, 2003, et tableau 3.1). Au cours de la période 1992-2002, la progression de l'emploi a été en moyenne deux fois plus rapide que dans l'UE et plus rapide également que celle du taux d'activité, ce qui s'est traduit par une baisse du chômage. Si l'on ajoute à cela une croissance assez soutenue de la productivité et la richesse que procure l'économie offshore, le niveau de PIB par habitant de la Norvège atteint aujourd'hui l'un des niveaux les plus élevés de la zone de l'OCDE, et même à l'aune de la seule économie continentale, le pays soutient avantageusement la comparaison avec l'UE. Cette situation reflète à la fois un fort taux d'activité et une productivité horaire moyenne élevée, mais aussi une durée moyenne du travail relativement faible et qui tend à baisser. La forte productivité horaire est liée pour partie à la faible durée moyenne du travail, ce qui conduit à penser que les réformes visant à accroître l'offre de main-d'œuvre pourraient exercer une pression à la baisse sur la productivité si elles ne sont pas accompagnées de réformes des marchés de produits.

Au niveau sectoriel, la croissance de la productivité fait apparaître l'image inverse de ce que l'on observe normalement dans les autres pays, même si, comme ailleurs, les différences entre secteurs semblent liées à des problèmes de concurrence. Non seulement les gains de productivité enregistrés par le secteur manufacturier sont beaucoup plus faibles que dans les autres pays de l'OCDE, mais ils le sont aussi par rapport à la performance du secteur norvégien des services, ce qui s'explique en partie par le fait que certains segments du secteur manufacturier se trouve à l'abri de la concurrence étrangère. Ainsi, le secteur agroalimentaire (protégé par les barrières agricoles qui s'étendent aux produits transformés) et l'édition (protégée de ses concurrents extérieurs par les exigences du marché en matière de délais de livraison, et au plan intérieur par des mesures dérogatoires au droit de

Tableau 3.1. **Production, emploi et productivité**

	Norvège	Norvège continentale	Suède	Finlande	France	Allemagne	Italie	Japon	États-Unis
A. Décomposition de la croissance, 1992-2002									
Croissance moyenne du PIB	3.3	3.1	2.2	2.6	1.9	1.4	1.5	1.1	3.2
<i>dont :</i>									
Productivité	2.1	1.9	2.5	2.6	1.2	1.3	1.3	1.1	1.8
Emploi	1.2	1.2	-0.3	-0.0	0.8	0.1	0.2	-0.1	1.4
<i>dont :</i>									
Chômage ¹	0.1		-0.1	-0.2	0.0	-0.3	-0.1	-0.3	0.1
Population active	1.0		-0.2	0.2	0.7	0.3	0.2	0.3	1.3
B. Croissance de la productivité de la main-d'œuvre²									
Agriculture et sylviculture ³	1.8		2.8	6.5	2.9	5.4	4.6	0.2	1.5
Ensemble des activités manufacturières	0.7		7.0	5.5	3.1	2.1	2.0	3.0	3.9
Produits alimentaires, boissons ^{4, 5}	1.2		2.8	4.2	-0.7	1.3	1.1	-0.2	-1.7
Impression et publication	-1.6		5.1	4.4	0.9	1.4	1.2	-0.1	-1.8
Électricité, gaz et eau	1.5		1.0	6.5	1.6	5.7	4.8	2.4	1.2
Construction	-0.2		1.3	-0.3	-0.9	-0.3	0.0	-2.8	-0.2
Total des services	2.0		2.1	1.8	0.2	1.1	1.0	0.9	1.6
Commerce de gros et de détail ⁵	5.6		3.7	2.8	0.6	-0.9	1.2	0.6	3.8
Communications ⁵	3.5		4.1	5.0	2.5	7.9	3.6	1.4	2.3
Services financiers	4.8		6.7	8.2	-0.1	4.0	3.2	4.8	4.1
Services non financiers	1.9		1.8	1.6	0.2	0.9	0.9	0.7	1.4
<i>Pour mémoire :</i>									
PIB par habitant ⁶	103.7	80.0	73.9	75.3	76.6	74.9	75.2	7536	100.0
PIB par heure travaillée ⁶	131.2	102.2	84.2	84.1	105.4	99.1	108.0	72.3	100.0

1. Un signe positif indique que le chômage a diminué et a contribué à la croissance de la production.

2. 1992-2000 pour la France.

3. Y compris la chasse et la pêche.

4. Y compris le tabac.

5. 1993-2001 pour la Suède.

6. Niveaux de 2001, sur la base des PPA, États-Unis = 100.

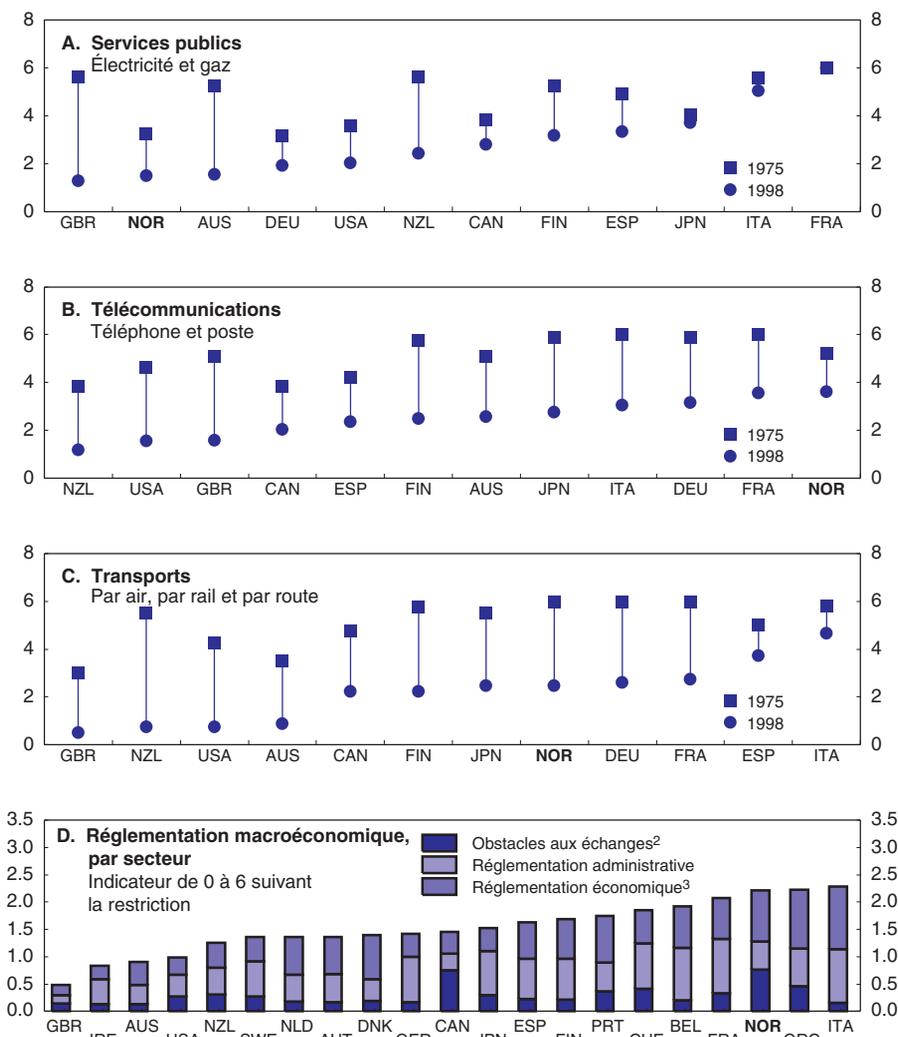
Source : OCDE.

la concurrence) représentent à eux deux environ un quart de l'industrie manufacturière¹. Les résultats sont meilleurs dans les secteurs de l'électricité et des communications, et cela grâce aux efforts d'ouverture dont ces marchés ont fait l'objet dans les années 90. Pour ce qui est des communications, les résultats sont un peu à la traîne par rapport à plusieurs autres pays, ce qui est sans doute dû un processus de libéralisation plus lent². Du reste, comme le révèle l'indicateur de la réglementation économique d'ensemble élaboré par l'OCDE, la situation est généralement plus restrictive en Norvège que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en raison à la fois d'obstacles élevés au commerce et à l'IDE et de la forte présence de l'État dans les industries de réseau comme les télécommunications, la poste et les chemins de fer (graphique 3.1). Le niveau relativement élevé des gains de productivité dans la distribution et le secteur financier résulte de la restructuration du commerce de détail alimentaire (les petits détaillants indépendants ayant laissé place à une organisation désormais fortement concentrée et verticalement intégrée de l'activité) et de la réforme du secteur bancaire après la crise du début des années 90³.

Les résultats relativement médiocres du secteur manufacturier en termes de productivité peuvent aussi s'expliquer par la faiblesse des dépenses de R-D, dont la part d'environ 1½ % dans le PIB est plus modeste que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. L'une des raisons à cela est la relativement petite taille du secteur manufacturier et la relativement faible contribution des secteurs à forte intensité technologique à la production industrielle (graphique 3.2, partie A et B). Conscients de l'importance des dépenses de R-D pour la croissance économique, les pouvoirs publics se sont fixé pour objectif d'égaliser la part moyenne des dépenses de R-D des pays de l'OCDE d'ici à 2005 (soit un doublement par rapport à la situation actuelle en Norvège), objectif qui doit être atteint par le biais de mesures spécifiques dans des domaines tels que l'éducation, la recherche publique et les infrastructures, ainsi que par l'amélioration de l'environnement offert aux entreprises. Toutefois, la modicité des dépenses consacrées à la R-D tient aussi peut-être à l'absence de concurrence sur les marchés de produits, dans la mesure où de vives pressions concurrentielles s'avèrent être un puissant stimulant pour l'innovation en obligeant les différents acteurs en présence à exploiter de nouveaux produits et de nouveaux processus pour préserver ou renforcer leur position. Les travaux empiriques tendent effectivement à montrer que l'absence de concurrence sur les marchés de produits en Norvège est un facteur qui a contribué à freiner les dépenses de R-D (OCDE, 2001, et graphique 3.2, partie C). Par conséquent, un renforcement de la concurrence sur le marché intérieur devrait permettre de stimuler ces dépenses et de réorienter les ressources vers des secteurs susceptibles de dégager davantage de valeur ajoutée.

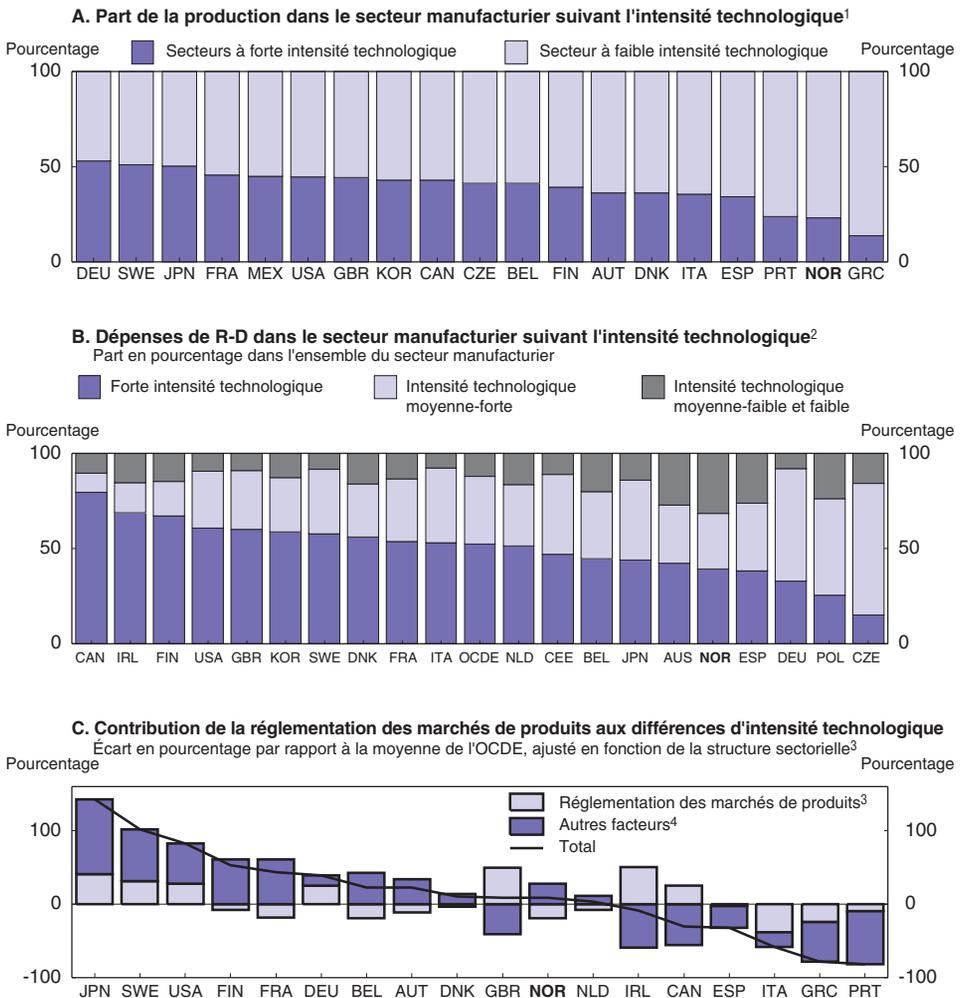
Comme dans d'autres petits pays, la *concentration* tend à être assez forte au niveau sectoriel, même s'il est vrai que dans les secteurs non protégés la puissance de marché qui en découle se trouve contrecarrée par la concurrence étrangère. Cependant, l'économie pourrait être plus ouverte, et l'on peut s'inquiéter du

Graphique 3.1. Progrès de la libéralisation dans les secteurs des services des pays de l'OCDE¹



1. Pour chaque année et chaque secteur, les indicateurs se situent sur une échelle de 0 à 6, suivant l'intensité des restrictions à la concurrence. Parmi ces restrictions sont prises en compte la propriété publique, les obstacles à l'entrée, la structure du marché, l'intégration verticale et les contrôles de prix. Voir Nicoletti et Scarpetta (2003) pour des précisions.
 2. Y compris les restrictions aux échanges et à l'investissement direct à l'étranger.
 3. Y compris les obstacles à la concurrence et le contrôle de l'État.
 Source : Base de données de l'OCDE sur la réglementation.

Graphique 3.2. Dépenses de R-D et structure industrielle



1. Dernière année disponible : Danemark et États-Unis : 2001 ; Belgique, République tchèque, France, Mexique et Royaume-Uni : 2000 ; Canada, Finlande, Allemagne, Grèce, Italie, Norvège, Portugal, Espagne et Suède : 1999 ; Japon et Corée : 1997.

2. 1998 pour l'OCDE et la Norvège, 1999 pour l'Irlande, le Danemark, la France, les Pays-Bas et l'UE.

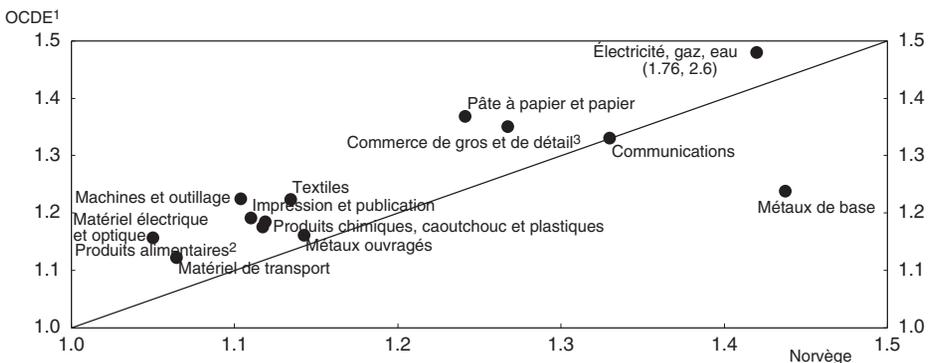
3. Y compris les réglementations administratives et économiques.

4. Y compris la LPE, les autres contrôles, les effets propres aux pays.

Source : OCDE, Base de données STAN, ANBERD.

degré de concentration qui caractérise encore certains secteurs protégés. Tel est le cas en particulier dans le secteur de la production alimentaire primaire (avec un quasi-monopole sur le marché des produits laitiers), surtout si l'on tient compte du très grand nombre de coopératives qui ne fait que renforcer l'intégration horizontale. Dans le commerce alimentaire de détail et de gros, l'existence de coopératives et la pratique des franchises se traduisent aussi par un degré élevé d'intégration horizontale et – dans une moindre mesure – d'intégration verticale, puisque quatre chaînes seulement dominent l'industrie, ce qui peut paraître surprenant même pour un petit pays. Or, si ces phénomènes d'intégration sont à même de produire des gains d'efficacité, ils ont aussi pour effet de restreindre la concurrence. La forte concentration qui prévaut dans les transports aériens et terrestres de voyageurs (hormis les taxis) s'explique par le statut de quasi-monopole dont jouissent les opérateurs historiques sous contrôle (total ou partiel) de l'État, ainsi que par le nombre relativement réduit de compagnies qui proposent des transports interurbains par autocar. Plusieurs secteurs de services caractérisés par une forte présence de l'État, comme les télécommunications et les services financiers, sont également très concentrés. En outre, dans la plupart des branches, les marges bénéficiaires sont soit équivalentes, soit inférieures aux niveaux observés dans les autres pays de l'OCDE. Lorsque les marges bénéficiaires sont relativement faibles dans les secteurs protégés où la productivité n'est guère élevée, comme l'agroalimentaire, cela pourrait indiquer qu'il n'y a guère d'incitation pour les entreprises à améliorer leur rentabilité (graphique 3.3).

Graphique 3.3. Marges bénéficiaires de différents secteurs en Norvège et dans d'autres pays de l'OCDE
De 1981 à la dernière année disponible



1. Moyenne pour l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis. Estimations de l'OCDE fondées sur la méthode Roeger.

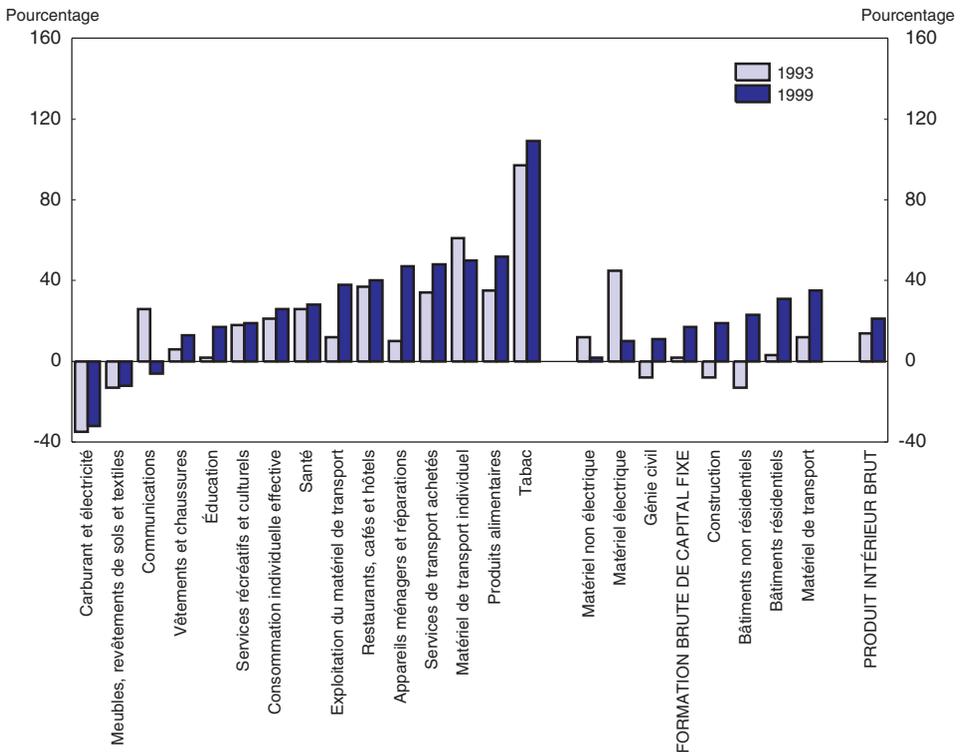
2. Y compris les boissons et le tabac.

3. Y compris les restaurants et les hôtels.

Source : OCDE, base de données STAN.

D'autre part, le niveau général des *prix* est plus élevé que dans les pays de l'UE et il semble que l'écart se soit creusé dans de nombreux cas au cours des années 90, encore que des changements de définition rendent les comparaisons directes imprécises (graphique 3.4)⁴. Le niveau relativement élevé des prix est lié en partie à des facteurs comme le plus fort niveau de revenu en Norvège, les lourds impôts indirects et les effets sur les coûts de la faible concentration de la population dans un pays d'assez grande taille⁶. En outre, les prix élevés des biens et des services produits dans les secteurs fortement protégés, par exemple l'industrie alimentaire, expliquent pour une large part la différence. De même, si les services de transport sont coûteux, c'est probablement parce que dans les secteurs de transport de passagers où dominent souvent les entreprises publiques, les pressions de la concurrence, commerciale ou intermodale, ne s'exercent pas ou pratiquement pas. Même dans les cas, comme celui du tabac⁷, où le taux

Graphique 3.4. Différences de prix entre la Norvège et l'UE¹



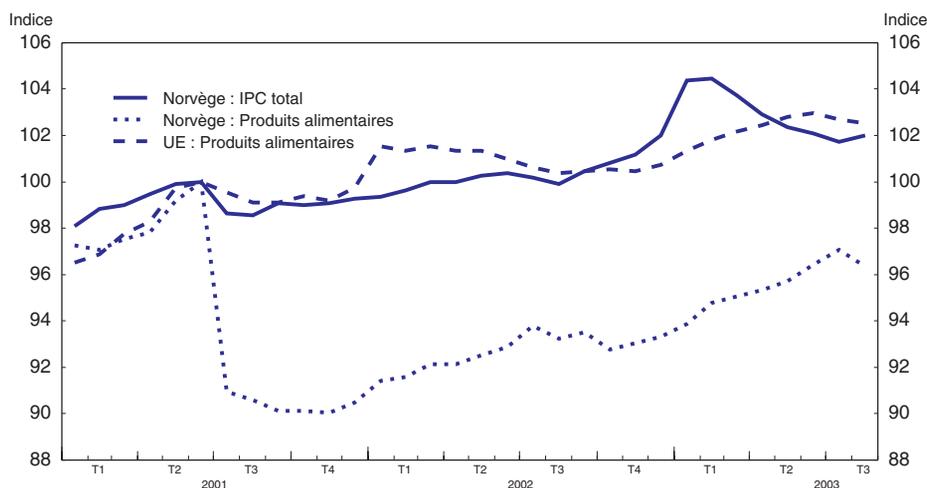
1. Différences en pourcentage entre les niveaux de prix en Norvège et la moyenne pondérée de UE15.
 Source : OCDE, Parités de pouvoir d'achat.

des impôts indirects peut expliquer le différentiel de prix, on s'aperçoit que les prix hors taxes sont plus élevés que dans les autres pays d'Europe du Nord. De façon plus générale, une bonne partie des produits standardisés et de ceux qui entrent dans les échanges internationaux, tels que l'essence, sont relativement plus coûteux en Norvège, ce qui est difficile à justifier autrement que par une absence de concurrence (voir ci-après). En revanche, dans les secteurs qui ont été libéralisés, comme les télécommunications, les prix ont diminué par rapport aux autres pays, reflétant ainsi les avantages qui résultent de la réforme de la réglementation.

Des prix élevés peuvent aussi refléter l'exercice d'un pouvoir de marché, comme cela semble être le cas dans le secteur de la distribution alimentaire, où certaines discriminations de prix seraient pratiquées. Le 1^{er} juillet 2001, la TVA grevant les produits alimentaires et les boissons non alcoolisées a été réduite de moitié, et cette mesure, largement médiatisée, s'est traduite par une baisse d'environ 10 % des prix de détail des produits concernés – ce qui correspond pour les consommateurs au bénéfice intégral de la réduction fiscale (Larvik, 2003). Mais au cours des deux années suivantes, les prix en question ont augmenté deux fois plus vite que l'indice général des prix à la consommation et l'indice de référence correspondant de l'UE (graphique 3.5). Un peu moins d'un tiers de cette remontée peut être expliqué par les hausses des prix des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées, pour lesquels les prix cibles à la production des produits norvégiens sont négociés entre le secteur et le ministère de l'Agriculture

Graphique 3.5. **Prix des produits alimentaires en Norvège et dans l'UE**

Jun 2001 = 100



Source : Statistics Norway et OCDE.

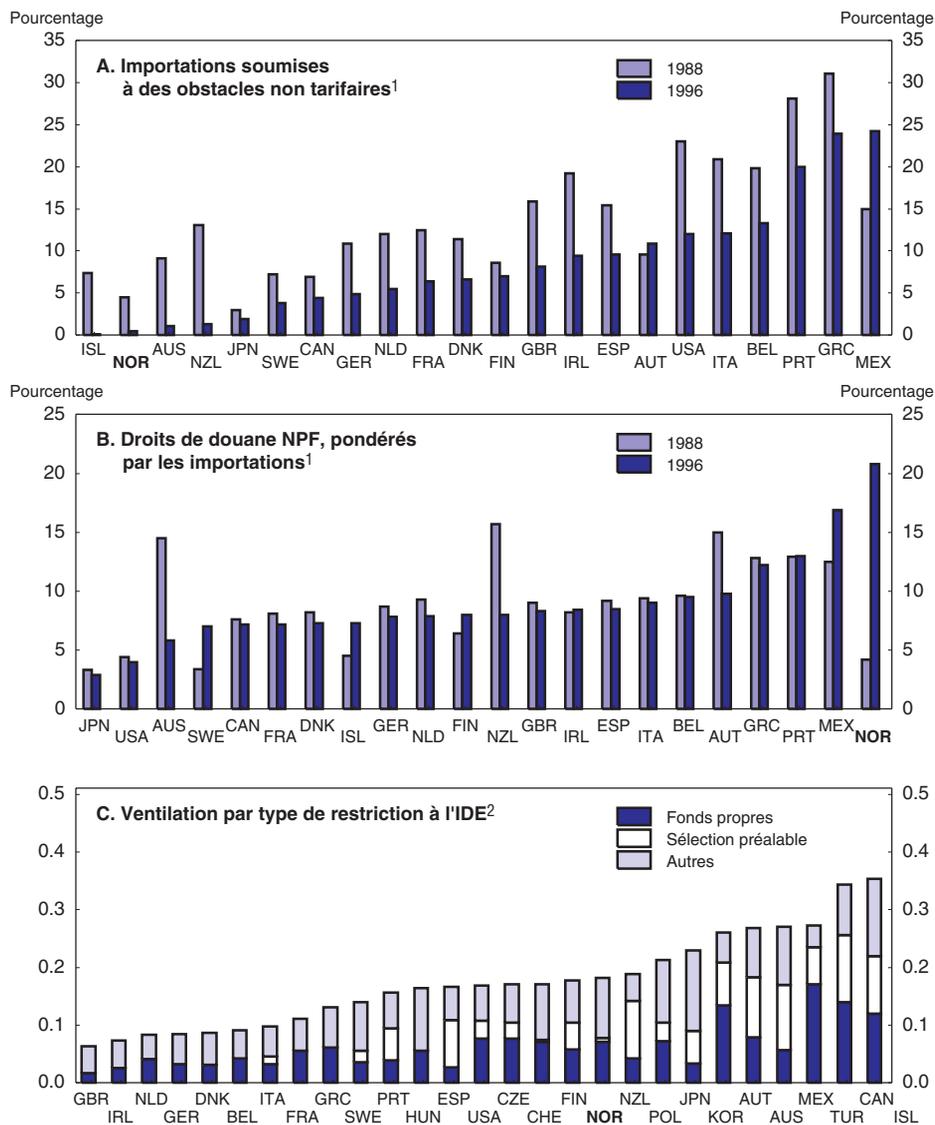
expliquant pour un peu moins d'un tiers cette remontée. Au milieu de 2003, l'indice des prix à la consommation des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées était encore légèrement inférieur au niveau qu'il avait atteint avant la baisse de la TVA, mais en fait, à l'exception principalement des produits importés¹⁰, la plupart des autres composantes avaient déjà entièrement effacé les baisses antérieures. La dégradation du bien-être que cela entraîne pour les consommateurs pourrait donc être due, au moins en partie, au pouvoir de marché que sont à même d'exercer les distributeurs, dans un secteur fortement concentré et verticalement intégré, et/ou au petit nombre de producteurs nationaux qui se partagent le marché^{8,9}.

L'ouverture des marchés pourrait être renforcée

La concurrence étrangère est un facteur important pour la compétitivité des marchés de produits, surtout dans les petits pays où ces marchés bénéficient de fortes protections. À en juger d'après la part des importations dans le PIB, la Norvège donne l'image d'une économie relativement ouverte, ce qui n'est pas surprenant quant on tient compte de critères tels que le PIB par habitant et les coûts de transport. Néanmoins, il existe des secteurs, en particulier l'agriculture, dont l'ouverture pourrait être renforcée. À la suite des négociations commerciales du cycle d'Uruguay, la Norvège a troqué ses obstacles non tarifaires contre des droits de douane qui sont aujourd'hui parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE. Cette situation est presque exclusivement imputable aux produits agricoles, dont la protection mesurée par l'estimation du soutien aux producteurs (qui additionne les subventions aux prix et à la production) s'est maintenue aux alentours de 70 % ces dernières années – l'un des niveaux les plus élevés des pays de l'OCDE (OCDE, 2003a, Walkenhorst et Dihel, 2003, et graphique 3.6). Le chapitre 5 ci-après, consacré au développement durable, apporte des précisions sur les obstacles tarifaires dans le secteur agricole.

Les entrées d'IDE sont assez soutenues, surtout dans l'économie offshore et le secteur financier. Dans les autres secteurs, la relative faiblesse de l'investissement direct en provenance de l'étranger tient dans une certaine mesure aux restrictions dont il fait l'objet. On ne trouve des obstacles formels que dans les pêches et, indirectement, dans la production d'électricité en raison de l'asymétrie des règles de concession (voir ci-après), mais une présence relativement forte de l'État (donnant parfois lieu à l'imposition de certaines obligations) fait obstacle à l'accès des investisseurs étrangers, qui sont confrontés à une forte imposition marginale effective (Yoo, 2003) (graphique 3.6, partie C)¹³. En outre, les réticences de caractère politique qui se sont manifestées vis-à-vis des prises de contrôle, dans des secteurs comme la banque, ont peut-être aussi eu un effet perçu comme négatif sur les flux entrants d'IDE. D'autres mesures, visant par exemple le commerce et le marché du travail, peuvent aussi avoir un effet dissuasif. D'après

Graphique 3.6. Indicateurs d'ouverture dans la zone de l'OCDE



1. Calculs de l'OCDE fondés sur les données de la CNUCED. Agrégation des lignes tarifaires à deux chiffres jusqu'au niveau national en utilisant comme facteurs de pondération la valeur ajoutée sectorielle.
 2. L'indicateur varie de 0 (le moins restrictif) à 1 (le plus restrictif). La dernière année pour laquelle des données sont disponibles varie suivant les pays entre 1998 et 2000.
 Source : CNUCED, OCDE.

les travaux de l'OCDE, il apparaît qu'en Norvège ces mesures sont en fait assez restrictives et que si elles étaient alignées sur les mesures les moins restrictives en vigueur dans la zone de l'OCDE, les entrées d'IDE pourraient augmenter d'environ un tiers (OCDE, 2003b). Dans le même ordre d'idées, si l'on utilise une mesure générale de l'intégration internationale (faisant appel aussi bien à des facteurs directs comme l'investissement étranger qu'à des facteurs indirects tels que la possibilité de réaliser des transactions économiques internationales), l'économie paraît plus fermée que ne le donnent à penser les mesures classiques de l'ouverture commerciale (Andersen et Herbertsson, 2003). En fin de compte, il semble donc bien qu'un certain nombre de secteurs de l'économie norvégienne est effectivement à l'abri de la concurrence étrangère.

Les mécanismes d'application de la loi sur la concurrence doivent être renforcés

Les mécanismes d'application de la loi sur la concurrence laissent à désirer. Les dispositions actuelles prévoient une « intervention » en cas d'abus de position dominante, mais elles ne sont pas suffisamment dissuasives à l'égard des cas les plus graves. Cela dit, la réforme législative qui doit être votée en 2004 s'inspire des réglementations plus strictes de l'EEE et de l'UE concernant les abus de position dominante. Par ailleurs, si l'Autorité norvégienne de la concurrence jouit effectivement d'une certaine autonomie de décision, c'est aujourd'hui le ministère du Travail et de l'Administration publique, c'est-à-dire sa propre tutelle, qui fait office d'organe d'appel. Entre le pouvoir qu'a le ministère de renverser ses décisions pour des motifs étrangers au droit de la concurrence et les ingérences parlementaires dont elle fait également l'objet, sa position se trouve affaiblie, comme l'ont du reste montré les démêlés qui ont entouré certaines affaires de fusions impliquant des entreprises à capitaux publics (encadré 3.1). L'absence de mécanismes d'appel indépendants est aussi une caractéristique de tous les secteurs qui disposent de leurs propres instances réglementaires. Cependant, un organisme d'appel indépendant – capable de s'opposer aux intérêts particuliers et aux pressions politiques – ne pourra voir le jour dans le meilleur des cas qu'après les prochaines élections, le gouvernement s'étant engagé à ne pas soumettre cette proposition durant l'actuelle législature. La proposition du gouvernement concernant la nouvelle législation de la concurrence permettrait au ministère du Travail et de l'Administration publique de passer outre une décision de l'ANC que si celle-ci est contraire au droit de la concurrence. Les procédures de sanction sont excessivement lourdes et prennent beaucoup de temps, du fait notamment qu'elles font intervenir des actions pénales, et les amendes qui en résultent sont trop faibles pour être dissuasives. Il est donc nécessaire de renforcer les mécanismes d'application de la loi. Des ressources supplémentaires sont notamment requises pour accélérer les procédures judiciaires, ainsi qu'un programme de clémence et un dispositif d'alerte en cas d'infraction pour déstabiliser les cartels. La

Encadré 3.1. La politique norvégienne de la concurrence et sa mise en œuvre

La présente législation sur la concurrence remonte à 1994, année où un objectif d'efficience a été assigné à la politique de la concurrence et où l'Autorité norvégienne de la concurrence a été mise en place en tant qu'organisme d'exécution. Le droit matériel de la Norvège est en train de s'aligner sur le système EEE-UE. La dernière étape, prévue dans le programme législatif à venir consistera à adopter l'approche EEE-UE concernant l'abus de position dominante, juste au moment de la « modernisation » de la procédure d'exécution EEE-UE en 2004. À l'heure actuelle, le droit norvégien ne prévoit qu'une « intervention » en cas d'abus de position dominante : cette méthode convient pour une conduite douteuse, mais elle n'est pas suffisamment dissuasive à l'égard des abus graves.

L'Autorité norvégienne de la concurrence relève du ministère du Travail et de l'Administration publique, mais le ministre ne peut pas en principe lui donner d'instructions au sujet d'affaires individuelles. Il n'y a pas eu d'interférences par le passé et le droit d'instruction est supprimé du nouveau projet de loi de la concurrence. Toutefois, bon nombre des décisions de l'Autorité peuvent donner lieu à un recours devant le ministre, qui a la possibilité de les annuler pour d'autres motifs que les objectifs de politique de la concurrence, notamment la promotion de l'emploi ou l'action régionale. Dans une affaire récente, le Parlement lui-même est intervenu. Après que l'Autorité de la concurrence avait interdit à la première compagnie d'électricité du pays, sous contrôle d'État, d'acquérir des intérêts majoritaires dans deux autres producteurs, le ministre a autorisé l'une des acquisitions, sous réserve de mesures structurelles, tout en confirmant la décision de l'Autorité dans le second cas. Mais par la suite, le Parlement a promulgué une règle spéciale pour les fusions des compagnies d'électricité, et il a appelé le ministre à réexaminer les décisions. La règle en question ne faisant que réaffirmer des principes analytiques classiques, le ministre a décidé qu'il n'avait pas à revoir ses décisions en vertu de la nouvelle norme, similaire à la précédente. Cette procédure a sans doute laissé au public le sentiment que des pressions politiques avaient influé sur l'issue des débats. Une importante fusion bancaire a permis également d'éprouver les principes de la concurrence face à d'autres objectifs – notamment le maintien du siège social d'une grande banque en Norvège. L'absence d'un organe d'appel indépendant se fait sentir dans la régulation sectorielle; l'organisme d'appel est dans certains cas le ministère qui est chargé à la fois de réglementer le secteur et de gérer les intérêts de l'État dans celui-ci. Conscient des avantages d'une voie de recours externe, le gouvernement avait prévu de créer un organisme d'appel indépendant, comme le préconisait une commission d'étude (de même que le *Rapport 2003 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*), mais il a décidé de ne pas soumettre cette proposition au Parlement avant les prochaines élections.

Les sanctions en cas d'infraction, les amendes, voire les peines d'emprisonnement pour les personnes physiques, doivent être imposées dans le cadre de procédures pénales. Par conséquent, l'Autorité norvégienne de la concurrence est tenue de saisir le Procureur chargé des délits économiques et environnementaux

Encadré 3.1. **La politique norvégienne de la concurrence et sa mise en œuvre** (suite)

(Økokrim), qui doit ensuite refaire une bonne partie des enquêtes menées par l'Autorité, compte tenu des dispositions relatives aux droits constitutionnels et aux droits de la personne humaine. Les ententes injustifiées sur les prix et le trucage des appels d'offres sont interdits en tant que tels, mais les poursuites sont plutôt rares. L'Økokrim manque de ressources et ses priorités sont complexes, de sorte que les affaires s'accumulent. Des poursuites contre des ententes sur les prix alléguées dans le secteur du matériel électrique ont duré deux ans. Le succès le plus marquant, il y a de cela quatre ans, a été l'imposition d'une amende à ABB et Siemens pour entente sur les prix, partage du marché et trucage des offres lors de la fourniture de matériel à des centrales hydroélectriques. Signe prometteur d'une attention accrue donnée aux ententes horizontales, à la mi-2003 l'Autorité norvégienne de la concurrence a saisi les tribunaux d'une autre affaire importante de trucage des offres dans le secteur de la construction.

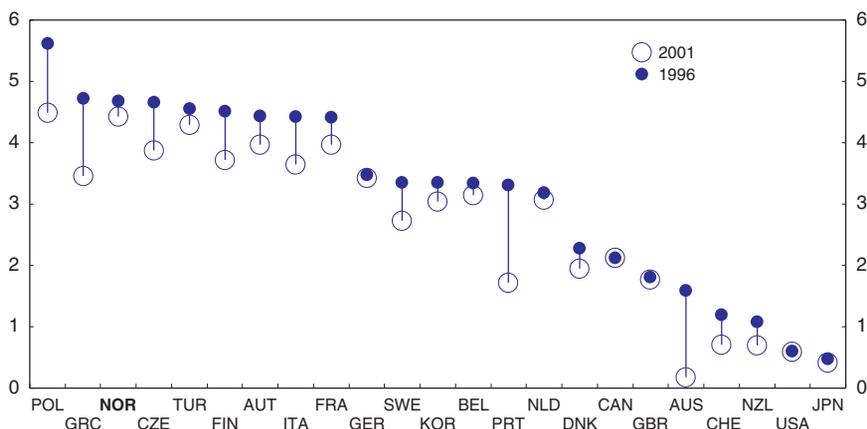
Néanmoins, les amendes sont très inférieures au montant qui s'avérerait dissuasif. Dans l'affaire ABB-Siemens, le chiffre d'affaires des entreprises sur le marché concerné durant la période de collusion représentait 75 fois le montant de l'amende (2,5 millions d'euros). Les sanctions à l'encontre des hauts responsables sont pratiquement inconnues. Ces deux problèmes sont apparemment liés au caractère pénal de la procédure. Dans les affaires civiles, la violation d'une interdiction légale donne lieu à une simple injonction. Une action en dommages est possible pour les parties lésées, et cette voie s'est révélée plus efficace. Les clients qui avaient demandé des dommages-intérêts après l'affaire ABB-Siemens ont obtenu près de 7 millions d'euros. À la place de la procédure pénale, dans un rapport de 2003 une commission préconise que l'Autorité norvégienne de la concurrence soit habilitée à infliger des amendes aux entreprises qui enfreignent les interdictions. Vraisemblablement, ces amendes administratives seraient requises à l'issue d'une procédure simplifiée, avec allègement de la preuve. Quant à savoir si ce nouveau mécanisme serait plus dissuasif, cela dépendra de son fonctionnement lors des inévitables recours; il faudra voir comment ces dispositions nouvelles s'insèrent dans le système juridique norvégien et quelle sera l'ampleur des sanctions que les juges permettront à l'Autorité de prononcer.

détermination des sanctions en fonction du préjudice causé aux particuliers et à l'économie accentuerait leur caractère dissuasif, tout en faisant prendre conscience de la nocivité des comportements anticoncurrentiels¹⁴. La responsabilité pénale devrait être limitée aux cas de collusion secrète les plus graves, tandis que l'Autorité de la concurrence serait habilitée à prononcer des sanctions pécuniaires administratives à l'encontre des auteurs d'autres infractions. Le projet de nouvelle loi de la concurrence habiliterait l'ANC à imposer des amendes administratives et à introduire un programme de clémence.

L'étendue des participations publiques crée des problèmes de concurrence

La présence importante de l'État dans le capital des entreprises est un trait distinctif de l'économie norvégienne (graphique 3.7)¹⁵. Comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE, les entreprises à capitaux publics sont très présentes dans les industries de réseau traditionnelles, mais, en Norvège, on en rencontre aussi dans des secteurs, qui relèvent souvent du privé dans les autres pays, comme la distribution d'alcool, les transports aériens, les services financiers et le pétrole. Lorsque des entreprises d'État participent aux activités marchandes, la question de l'égalité des conditions de concurrence se pose. Dans la production électrique, les opérateurs publics sont souvent favorisés par des règles de concession asymétriques (voir ci-après). Dans les autres secteurs, l'inégalité des conditions de concurrence est souvent considérée comme allant de pair l'ingérence politique, l'acceptation de taux de profit plus faibles ou des garanties financières implicites. Dans les industries de réseaux, les entreprises publiques disposent souvent d'une grande marge de manœuvre pour procéder à des péréquations tarifaires entre les segments concurrentiel et monopolistique du marché, ce que l'on s'efforce en général d'empêcher en exigeant d'elles qu'elles tiennent des comptes séparés. Cette mesure se heurte toutefois au problème de l'asymétrie d'information qui existe fréquemment entre celui qui dicte la réglementation et celui que est contraint de l'appliquer, ainsi qu'au caractère subjectif des conventions comptables. Il y aurait donc lieu d'envisager une séparation en bonne et due forme – au plan juridique ou par transfert de propriété.

Graphique 3.7. Taille relative du secteur des entreprises publiques¹



1. Indice allant de 0 à 6, suivant la part représentée par les entreprises publiques; indice fondé sur le pourcentage des fonds propres appartenant à l'État et les recettes (brutes) des privatisations.

Source : OCDE.

La concurrence peut aussi avoir à souffrir de certaines stratégies, par exemple lorsque des entreprises en position dominante se livrent à des pratiques abusives. Le droit de la concurrence s'applique aussi aux entreprises publiques, mais l'effet dissuasif des sanctions peut être limité et des pressions politiques risquent de s'exercer pour faire annuler les décisions prises par l'Autorité de la concurrence. Quant aux entreprises privées, il se peut qu'elles s'abstiennent de s'engager à fond dans la concurrence en raison du risque politique que ferait courir la faillite d'une entreprise publique, et qu'elles préfèrent en fait exploiter l'avantage qu'elles ont en termes d'efficacité en laissant au concurrent public la haute main sur les prix. Souvent, la moindre efficacité des entreprises publiques a été liée au fait que leur gestion n'est pas axée sur la maximisation des profits et l'efficacité opérationnelle (encadré 3.2)¹⁶. Ainsi, Nicoletti et Scarpetta

Encadré 3.2. **La propriété publique et ses conséquences pour le gouvernement d'entreprise**

Dans les sociétés à capitaux publics, un certain nombre de facteurs rendent le gouvernement d'entreprise plus difficile :

- Une entreprise contrôlée à 100 % par l'État n'a pas de valeur marchande permettant d'assurer en permanence et directement une surveillance et une évaluation des performances. La valorisation marchande des entreprises partiellement privatisées se trouve influencée par les contraintes auxquelles sont confrontés les États dans la gestion de leur participation.
- La fonction de surveillance des créanciers des entreprises publiques est réduite, puisque les prêts sont sans doute garantis explicitement ou implicitement par l'État. Un autre soutien financier peut venir du fait que les pouvoirs publics sont moins exigeants que les investisseurs privés pour ce qui est du taux de rentabilité du capital investi.
- Les dirigeants des entreprises publiques risquent moins d'être démis de leurs fonctions pour insuffisance de résultats, et ils sont rarement rémunérés en cas de bons résultats, ce qui réduit encore les incitations à améliorer la performance.
- Outre la maximisation des bénéfices, les entreprises publiques se voient sans doute fixer d'autres objectifs liés à des politiques publiques, notamment des considérations régionales et d'emploi, des obligations de service universel, etc. De surcroît, ces objectifs peuvent évoluer dans le temps selon des modalités qui ne sont pas clairement définies, et ils risquent de se trouver en conflit les uns avec les autres.

Le nombre des acteurs qui participent à la surveillance des entreprises publiques – conseils d'administration, Parlement, fonctionnaires, ministres, etc. – est plus élevé que dans les entreprises privées, et ces intervenants n'ont pas nécessairement des objectifs uniformes ou cohérents.

(2003) ont calculé que la croissance de la PMF en Norvège pourrait augmenter d'un point de pourcentage par an sur une période de 10 ans si le niveau des participations de l'État était ramené à la moyenne observée dans la zone de l'OCDE.

Prenant acte des problèmes qui viennent d'être mentionnés, le Livre blanc publié par le gouvernement au printemps 2002, sous le titre « Des participations publiques plus réduites et mieux gérées », propose une réduction générale des participations de l'État afin d'égaliser les règles du jeu et de renforcer la discipline du marché dans la gestion des entreprises. Cependant, faute d'accord au Parlement, il a été demandé au gouvernement de conduire sa réforme au cas par cas¹⁷. La plupart des entreprises publiques ont été transformées en sociétés anonymes dans le but de rééquilibrer partiellement la situation vis-à-vis du secteur privé, et, récemment, un nouvel effort a été fait dans ce sens avec l'abolition de la garantie officielle de l'État sur les emprunts. Le contrôle des intérêts de l'État dans le capital des entreprises a été délégué au ministère du Commerce et de l'Industrie. Ce processus devrait finir par couvrir les entreprises d'État des secteurs qui ne sont encore que partiellement libéralisés, comme les chemins de et les services postaux. Une première mesure sur la voie de légalisation des règles du jeu est la mise en place de dispositions pour améliorer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés publiques¹⁸. Cependant, seul un large programme de privatisations dans le cadre de réformes approfondies de la réglementation résoudrait les problèmes de concurrence associés aux entreprises publiques.

Réglementations sectorielles

Les mesures réglementaires applicables aux services privés ne sont pas toutes d'égale ampleur. Dans certains secteurs, comme la grande distribution et les services professionnels, la concurrence va de soi, mais elle peut être entravée par des contrôles à l'entrée et des dispositifs d'autoréglementation, d'où la nécessité d'appliquer fermement la législation et de supprimer les dérogations. En revanche, les industries de réseau se caractérisent par l'existence, dans certains segments, de « monopoles naturels » peu compatibles avec l'exercice de la concurrence. Dans ces industries, les efforts de réglementation doivent avoir pour objectif l'accès non discriminatoire des tiers aux réseaux et l'ouverture des segments potentiellement concurrentiels. On sait, pour l'avoir observé à l'échelle internationale, que la réforme de la réglementation peut avoir des retombées positives considérables dans les industries de réseau. Et si des problèmes ont pu se poser dans certains cas en termes de fiabilité des approvisionnements et de capacité des réseaux, ils étaient liés à la façon dont on avait conçu les réformes, non au principe même de la déréglementation.

Le secteur de la grande distribution est très concentré

En Norvège, la grande distribution se caractérise par une assez forte densité de points de vente et une organisation très concentrée. La distribution

alimentaire est dominée par quatre grandes chaînes verticalement intégrées, dotées chacune d'un réseau de magasins de taille moyenne couvrant l'ensemble du territoire, et parfois très puissantes au plan local. La productivité du travail y est au même niveau que dans le reste de l'Europe du Nord, mais elle accuse encore un retard par rapport aux pratiques optimales. En outre, le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre se traduit par une assez faible valeur ajoutée par unité de coût salarial par rapport aux autres pays européens (tableau 3.2). La structure de la grande distribution reflète en fait la dispersion géographique assez marquée de la population. Dans l'alimentaire, elle est le résultat de la profonde restructuration qui a eu lieu dans les années 90, lorsque les petites épiceries indépendantes ont cédé la place à quatre grandes chaînes, y compris des coopératives et des franchises, qui se font généralement concurrence en fonction de critères analogues et sur une gamme de produits assez étroite (limitée par le linéaire disponible). Cette restructuration a permis d'accroître l'efficacité du secteur, entraînant en général une amélioration du bien-être du consommateur grâce à une baisse des prix. D'un autre côté, le choix restreint qui découle de l'absence de petits commerces indépendants mais aussi de grandes surfaces ne joue sans

Tableau 3.2. Principales caractéristiques structurelles de la grande distribution, 2000

	Densité des points de vente ¹	Nombre de salariés par entreprise	Valeur ajoutée par salarié ²	Valeur ajoutée par unité des coûts de main-d'œuvre ²	Concentration dans le commerce de détail alimentaire ³
Autriche	43	7.7	109	98	45
Belgique	80	3.5	109	95	48
Danemark	47	8.1	103	99	52
Finlande	46	5.0	132	110	69
France	64	4.2	134	104	31
Allemagne	35	9.0	113	116	30
Irlande	36	9.3	95		52
Italie	130	2.2	82	72	9
Pays-bas	54	8.5	80	117	41
Portugal	150	2.5	43	81	46
Espagne	133	2.8	74	97	23
Suède	65	4.3	130	88	60
Royaume-Uni	36	14.2	99	124	41
Union européenne	71	6.3	100	100	
Union européenne, hors Italie, Portugal et Espagne	70	7.4	111	106	
Norvège	68	6.0	112	98	86
Suisse	56	6.8	91		81

1. Nombre d'entreprises pour 10 000 habitants.

2. UE = 100.

3. Parts de marché des trois plus grandes entreprises sur la base des ventes de 1996.

Source : Eurostat, New Cronos.

doute pas à l'avantage du consommateur. Et sans l'implantation de grandes surfaces de vente, en outre, les gains d'efficacité qui pourraient être réalisés ne sont pas envisageables. Cependant, tant que les politiques régionales décourageront le regroupement de la population et le développement de grandes structures commerciales, il sera difficile d'améliorer le bien-être des consommateurs.

Il existe plusieurs indices d'une faible concurrence dans le secteur. D'ailleurs, comme on l'a évoqué plus haut, la réduction récente de la TVA a révélé l'exercice d'un pouvoir de marché. Par ailleurs, la concentration déjà forte du secteur a conduit les autorités de la concurrence à faire savoir qu'elles s'opposeraient dorénavant à toute nouvelle opération de consolidation, mais ce signal a aussi un effet démobilisant dans la mesure où il désamorce toute stratégie offensive de prise de contrôle des concurrents. En outre, la restructuration de la distribution est en partie liée à une attitude laxiste qui a consisté à multiplier les exceptions au droit de la concurrence en faveur des franchises et des coopératives (OCDE, 2003d). Les enquêtes effectuées par l'Autorité de la concurrence révèlent ainsi des prix homogènes dans l'ensemble du pays pour chaque chaîne, ce qui est surprenant étant donné les variations auxquelles devraient normalement donner lieu les coûts de transport et les disparités géographiques du marché¹⁹. Des pratiques anticoncurrentielles telles que collusion tacite et prix de revente imposés sont donc peut-être à l'origine de cette situation. En outre, l'intégration verticale très poussée du secteur permet de faire plus facilement obstacle à l'arrivée de nouveaux entrants d'un bout à l'autre de la chaîne. L'accès au marché des fournisseurs étrangers peut aussi poser un problème, en particulier pour les nouveaux entrants, dans la mesure où les quotas d'importation de produits alimentaires sont alloués en fonction de la part de marché. La forte concentration de la production alimentaire et de l'agriculture ne fait qu'aggraver ces difficultés (voir encadré 3.3).

En dehors du secteur alimentaire, certains signes laissent aussi entrevoir des problèmes de concurrence sur le marché de détail de l'essence, où dominent actuellement un petit nombre de distributeurs. D'après les études empiriques, les variations du prix de l'essence constatées d'une région à l'autre sont essentiellement imputables à la présence de concurrents à proximité, tandis que les coûts de transport ne jouent pratiquement aucun rôle (Konkurransetsynet, 2001). En outre, d'après les statistiques de l'AIE, les prix hors taxe de l'essence sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE (graphique 3.8), ce qui signifie soit que la concurrence n'est pas assez forte pour être un gage d'efficacité, soit que la situation se caractérise par l'existence d'une rente économique²⁰.

Le cadre réglementaire général a tendance à réduire les pressions de la concurrence dans la distribution. Ainsi, bien que les règles de zonage se contentent d'interdire l'implantation des surfaces commerciales de plus de 3 000 m², il arrive que de nouveaux entrants se voient refuser par les collectivités locales

Encadré 3.3. Organisation du marché laitier en Norvège

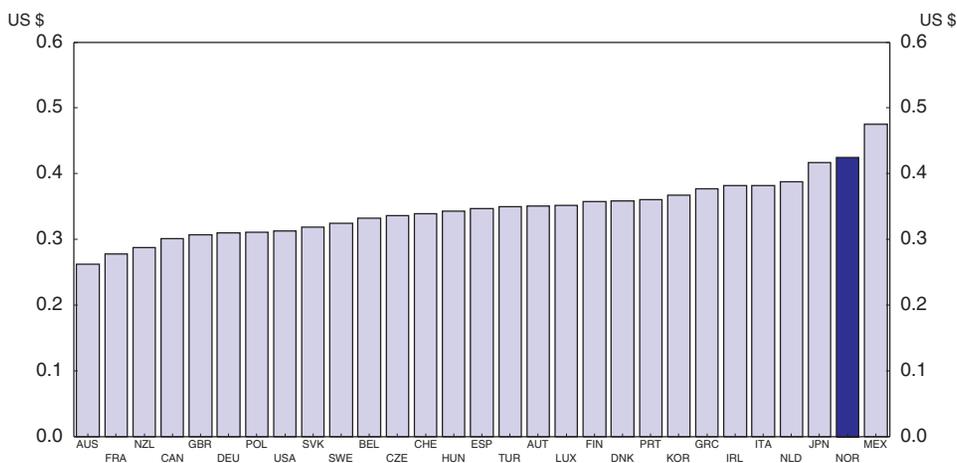
Les stratégies visant à empêcher l'entrée de nouveaux opérateurs (éviction du marché) ne se rencontrent pas uniquement dans le secteur de détail. Ainsi, sur le marché des produits laitiers, en vertu d'un règlement public la coopérative dominante Tine AB – producteur, distributeur et exportateur verticalement intégré de produits laitiers – est chargée de maintenir le prix indicatif fixé par le ministre pour les produits laitiers¹. Conjugué à un système de paiements compensatoires, le prix d'intervention est devenu de fait un prix plafond et incite fortement les membres de la coopérative à maintenir leurs relations avec Tine AB (Konkurransetilsynet, 2003). Afin de permettre à de nouveaux opérateurs d'entrer sur le marché laitier, depuis la mi-2003 les pouvoirs publics autorisent les petits producteurs à sortir du système de quotas, tandis que la coopérative est tenue de livrer du lait à d'autres producteurs, mais uniquement dans la limite d'un quota spécifié². Si ces mesures sont susceptibles de stimuler la concurrence et d'ouvrir d'autres sources d'approvisionnement, elles renferment aussi un élément d'éviction, étant donné les importantes économies d'échelle inhérentes à la collecte, à la transformation et à la distribution du lait. Les droits de douane élevés applicables au lait importé amplifient les effets de la stratégie d'éviction du marché. Il est proposé que les droits à l'importation soient modulés en fonction du prix sur le marché intérieur de façon à autoriser l'importation de lait quand la production nationale ne couvre pas la demande. Toutefois, étant donné les économies d'échelle existantes et l'importance de brefs délais de livraison dans ce secteur, le lait étranger ne peut pas être réellement compétitif s'il est importé dans le cadre de contrats à long terme. Par ailleurs, les paiements compensatoires impliquent un transfert des exploitations à forte productivité vers les exploitations peu performantes, et ce facteur, conjugué à l'absence de concurrence de la part du lait étranger, fait qu'il n'y a pas d'incitations à améliorer l'efficacité. Dans ces conditions, il n'est peut-être pas surprenant que Strand et Aas (2001) soient en mesure de démontrer que, contrairement à ce qui s'est produit dans beaucoup d'autres pays, en Norvège les marges bénéficiaires sur les produits laitiers n'ont pas baissé dans le long terme – ce qui dénote une absence de concurrence. Ce résultat est conforté par celui d'une étude de l'Autorité danoise de la concurrence selon laquelle le prix avant impôt du lait (entier) norvégien en 2001 dépassait d'environ 40 % le prix avant impôt moyen des autres pays d'Europe du Nord – ce qui représentait une perte de bien-être pour le consommateur d'environ 1 milliard de couronnes par an. Brunstad (2001) estime que le coût pour l'économie est de l'ordre de 2½ milliards de couronnes par an, soit environ 22 % de la valeur ajoutée dans le secteur. Le système norvégien de soutien du secteur laitier vise d'autres objectifs : distribution du revenu, préservation des paysages et maintien d'une activité économique régionale. Sur un marché laitier libéralisé, ces objectifs pourraient être poursuivis par des mesures ciblées.

1. D'autres segments de l'industrie alimentaire se caractérisent aussi par une forte concentration et par le fait que l'entreprise dominante joue un rôle de régulation. Les prix élevés qui en résultent ont alimenté le commerce frontalier : ainsi, les produits carnés représentent une fraction substantielle des échanges frontaliers totaux. Finansdepartementet (2003a).

Encadré 3.3. Organisation du marché laitier en Norvège (suite)

2. La nouvelle réglementation, relevant les plafonds des quotas, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Il n'y a pas de quantité maximale pour le lait destiné à servir d'intrants pour d'autres produits laitiers, tandis que l'obligation de livraison de lait destiné à la consommation finale consiste uniquement à assurer les livraisons de lait promises par les propres fournisseurs de l'opérateur indépendant. Pour faciliter l'entrée sur le marché, Tine AB est tenue de livrer un maximum de 15 millions de litres de lait par an pendant trois ans. Au-delà de la limite de 15 millions de litres, une production propre de lait est requise pour déclencher de nouvelles livraisons de la part de Tine AB, pouvant représenter deux fois le volume de la production propre. Le ministère de l'Agriculture a proposé une nette augmentation de ces quotas ainsi que la mise en œuvre d'autres réformes en 2005.

Graphique 3.8. Prix avant taxation de l'essence dans une perspective internationale
Dollars par litre d'essence sans plomb



1. Ou dernière année disponible.

Source : AIE, *Energy prices and taxes* (2003).

l'autorisation de s'installer dans le secteur alimentaire ou celui de la distribution d'essence, pour des raisons purement environnementales, par exemple du fait de nuisances esthétiques, ce qui masque sans doute l'influence des intérêts en place. Les horaires d'ouverture des magasins ont été partiellement assouplis, de sorte que les commerçants sont maintenant libres de les déterminer à leur guise durant la semaine, mais l'autorisation d'ouvrir le dimanche reste réservée aux

petits détaillants. Des horaires spéciaux et plus restrictifs s'appliquent aux magasins d'État Vinmonopolet, qui détiennent le monopole de la vente au détail des boissons alcoolisées (encadré 3.4). Comme dans les autres pays, seules les pharmacies sont autorisées à vendre des médicaments délivrés sur ordonnance, mais une réforme récente a partiellement libéralisé la vente des autres médicaments.

Compte tenu de la diversité des obstacles à l'entrée, il sera indispensable d'agir résolument sur plusieurs fronts pour renforcer encore davantage la concurrence dans le secteur de la distribution, notamment avec des mesures en matière d'exécution (y compris des programmes de clémence pour lutter contre les ententes), la suppression des obstacles aux échanges agricoles et des dispositifs d'autoréglementation propices aux comportements d'éviction, ainsi que la révision des obligations de licence pour l'établissement de grands centres commerciaux en dehors des zones densément peuplées. Au demeurant, il serait avantageux pour les consommateurs que l'on permette aux commerces de tirer parti d'économies de gamme en élargissant leur assortiment de produits – comme cela s'est fait récemment avec la libéralisation de la vente de médicaments non délivrés sur ordonnance – pour y inclure par exemple les boissons alcoolisées. Une autre mesure visant à accroître la concurrence dans la distribution pourrait consister à revoir les tarifs élevés que pratiquent les services postaux norvégiens pour la prise en charge des opérations de TVA sur les envois de marchandises achetées à l'étranger *via* Internet (voir plus loin).

Les services professionnels sont davantage exposés à la concurrence

Bien que les services professionnels entrent dans le champ d'application de la loi norvégienne sur la concurrence, le système d'autoréglementation qui permet à ce secteur de maintenir certaines normes de qualification et de conduite est jugé important par l'Autorité de la concurrence pour limiter les problèmes d'asymétrie de l'information qui peuvent se poser vis-à-vis des clients. Les mesures anticoncurrentielles, telles que les restrictions à l'entrée ou les ententes sur les prix, ne sont autorisées que si elles font l'objet de dérogations explicites, et la concurrence est vivement encouragée dans les professions d'avocat, de comptable, d'ingénieur et d'architecte, entre autres. En témoigne la décision des autorités d'annuler les prescriptions ordinales concernant le montant et la facturation des honoraires, ainsi que certaines règles déontologiques qui avaient pour effet de restreindre la concurrence, notamment en matière de publicité. Néanmoins, un rapport récemment publié (NOU, 2002) appelle l'attention sur d'autres problèmes dans le domaine des services juridiques, où des restrictions continuent de peser sur l'actionnariat des sociétés, avec en particulier une interdiction des participations croisées et l'obligation de maintenir la propriété des cabinets d'avocats entre les mains de professionnels titulaires d'un diplôme norvégien, ce qui revient à exclure les capitaux étrangers, tout en faisant obstacle aux fusions²¹. Il

Encadré 3.4. Vinmonopolet et le marché de l'alcool en Norvège

Pour des raisons de santé publique, le gouvernement conserve le monopole de la vente de détail des boissons alcoolisées (Vinmonopolet). Le marché de l'importation et de la vente de gros a été libéralisé en 1996, ce qui s'est traduit par l'entrée d'environ 90 grossistes. Toutefois, la concurrence sur le marché de gros demeure limitée. Vinmonopolet exerce un pouvoir de monopsonne : les autres importateurs et grossistes ne peuvent vendre qu'à Vinmonopolet ou au segment de l'hôtellerie-restauration, bien plus restreint. De plus, la loi stipule que les grossistes doivent approvisionner, à des prix uniformes, tous les débits et entrepôts que détient Vinmonopolet, ce qui correspond à une discrimination par les prix interdisant l'entrée puisque les frais de transport sont variables. La politique de tarification des détaillants – prix fixes et marge plafonnée pour couvrir les coûts – et l'interdiction réglementaire des offres promotionnelles et des rabais sur les boissons alcoolisées empêchent la mise en œuvre de stratégies de promotion de nouveaux produits ou de liquidation des stocks excédentaires. L'impossibilité de réguler les stocks aboutit à une demande de livraisons fréquentes et en petite quantité, ce qui alourdit les coûts et crée un autre obstacle à l'entrée sur le marché. En outre, la procédure de sélection des produits mise en œuvre par Vinmonopolet, qui entraîne des délais d'attente de deux ans, a un impact négatif sur l'entrée de nouveaux opérateurs. Les produits non sélectionnés peuvent être écoulés par le biais d'une « liste de commande ». Toutefois, cette liste n'est pas un outil de commercialisation attractif car les coûts de distribution associés peuvent être élevés : en effet, les produits mis sur liste de commande sont écoulés en quantités relativement faibles et de manière occasionnelle.

Depuis le début de 2003, le monopole est en butte à des pressions croissantes ; en effet, une décision judiciaire dans l'AELE a entraîné la libéralisation des ventes de boissons alcoolisées contenant moins de 4.76 % d'alcool, tandis que les règles de l'Union européenne ont exigé des autres pays nordiques la suppression des plafonds d'importation pour l'importation privée d'alcool, ce qui a conduit les pays à alléger la fiscalité de l'alcool pour éviter une multiplication des ventes frontalières. Ce dernier problème se pose aussi en Norvège ; l'ampleur des écarts de prix sur l'alcool (selon les estimations, les prix atteignent le triple de la moyenne de l'UE et dépassent de quelque 10-40 % les prix pratiqués en Suède), s'ajoutant au fait qu'il s'agit de produits aisément transportables, a incité les Norvégiens à couvrir la moitié de leur consommation d'alcool par des importations privées ou des activités illégales. L'augmentation des échanges frontaliers entraîne des pertes de recettes fiscales et rend moins efficace le contrôle de la consommation d'alcool par le biais du monopole d'État. Dans les autres pays de l'OCDE, les principaux instruments de contrôle de la disponibilité de l'alcool – fiscalité, emplacement des débits, heures d'ouverture, limites d'âge et droit de refus de vente – sont compatibles avec le jeu de la concurrence sur le marché de détail.

Source : OCDE (2004), Autorité norvégienne de la concurrence (1995), Lavik (2003), Finansdepartementet (2003).

n'existe pas de restrictions générales en matière de commercialisation des services. Toutefois, le code de déontologie de l'ordre des avocats empêche les membres de la profession de se présenter comme des spécialistes et leur impose l'obligation de communiquer leur tarif horaire aux clients – même si une estimation du coût global de la prestation serait peut-être en l'occurrence plus utile. En conclusion, on pourrait donc faire davantage pour encourager la concurrence dans les professions autorégulées.

Les industries de réseau se caractérisent par le contrôle de l'État et une forte concentration

Les industries de réseau (électricité, gaz, eau, transports et communications) comptent pour un peu plus de 9 % de l'emploi et environ 11½ % de la valeur ajoutée. Par conséquent, la performance de ce secteur est non seulement importante pour le bien-être des consommateurs, mais elle peut aussi avoir une incidence non négligeable sur les résultats économiques dans leur ensemble. Il est désormais solidement établi, à l'échelle internationale, que la libéralisation des industries de réseau a permis de réaliser des gains de productivité, d'améliorer la qualité des services et, souvent, de faire baisser les prix²². Cependant, ces avantages ne sont pas automatiquement garantis, d'où la nécessité de se pencher attentivement sur la façon dont sont conçues les réformes (Gonenc et autres, 2000). Après avoir été à l'avant-garde de la libéralisation dans le secteur de l'électricité, la Norvège s'est ensuite conformée pour l'essentiel aux programmes de déréglementation de l'UE.

Des mesures supplémentaires seront nécessaires pour libéraliser avec succès le marché de l'électricité

La libéralisation du marché norvégien de l'électricité et la mise en place ultérieure d'un marché commun à l'ensemble de la région nordique, au cours des années 90, se sont traduites par des avantages considérables pour les consommateurs, les prix étant tombés à des niveaux parmi les plus bas de la zone de l'OCDE (encadré 3.5). En outre, la capacité de production largement excédentaire qui caractérisait le secteur au début des années 90, parce que l'on avait trop investi antérieurement dans les centrales hydrauliques, a été progressivement résorbée grâce à une croissance plus rapide de la demande – suite à la baisse des tarifs – que de l'offre²³ (graphique 3.9). D'autre part, l'ouverture du marché norvégien de l'électricité et, par la suite, son intégration à l'échelle de la région nordique ont supprimé pour une bonne part le pouvoir de marché que les opérateurs nationaux étaient en mesure d'exercer sur certains segments en dehors des périodes de pointe, malgré l'existence d'obstacles à l'entrée et un mouvement croissant de concentration (Bergman, 2002). Cependant, les surcapacités ont aujourd'hui en grande partie disparu. Pendant les grands froids de l'hiver 2002/2003, les prix sont

Encadré 3.5. Les marchés norvégien et nordique de l'électricité

Le marché nordique de l'électricité est l'un des plus grands marchés européens; il n'est surpassé que par l'Allemagne et la France. Cela s'explique essentiellement par la présence de nombreuses industries à forte intensité d'énergie et par l'importance du chauffage électrique en Norvège, en Suède et en Finlande. La consommation d'électricité par habitant représente environ le quadruple de la moyenne de l'UE en Norvège et environ le double en Suède et en Finlande. Par conséquent, les dépenses d'électricité pour les gros consommateurs sont relativement élevées, puisqu'elles constituent entre 4 et 10 % de coûts de production totaux et des dépenses des ménages.

La quasi-totalité de l'électricité norvégienne provient des centrales hydrauliques, qui sont suffisamment flexibles pour assurer à la fois une charge minimale et une charge de pointe. Toutefois, en raison des variations relativement fortes des précipitations – la production augmente de 40 % en année humide par rapport à une année sèche – l'importation et l'exportation d'électricité peuvent fluctuer considérablement d'une année à l'autre. En conséquence, la capacité d'interconnexion de la Norvège, aux alentours de 20 % de la demande de pointe, est relativement élevée, même si des problèmes de congestion internes réduisent souvent la capacité disponible. La plupart des centrales hydrauliques ont été construites avant 1990. D'après la direction norvégienne des ressources en eau et de l'énergie (NVE), il est possible d'augmenter la capacité hydraulique jusqu'à concurrence de 10 % en modernisant et en développant les centrales existantes (notamment par le transfert de ressources hydriques). Cependant, le régime de concession freine l'investissement privé dans les centrales hydrauliques existantes : les concessions privées (définies comme des sociétés ayant un actionariat privé de plus d'un tiers) sont limitées à 60 années à partir de la date d'entrée en production, alors que la durée des concessions publiques est illimitée. Une commission revoit actuellement cette législation particulière. De plus, pour des raisons écologiques il est très difficile d'obtenir l'autorisation de construire une nouvelle centrale hydraulique. La création de centrales au gaz naturel privées a été autorisée, mais les prix de l'électricité sont apparemment trop bas pour que ces projets soient viables d'un point de vue commercial.

Depuis que la libéralisation s'est amorcée en 1991 – bien avant les réformes similaires adoptées dans l'UE –, et avec l'intégration consécutive des marchés nordiques de l'électricité, le marché norvégien de l'électricité a connu un changement structurel considérable et un accroissement marqué de la concentration, surtout au stade de la production, les entreprises s'efforçant d'atteindre au moins la taille d'efficacité minimale. Toutefois, ces regroupements ont abouti à un marché dominé par l'électricien public Statkraft, qui a produit en 2001 plus d'un tiers de l'électricité nationale; les autres producteurs sont de taille beaucoup plus réduite et contrôlés principalement par les communes. La position dominante de l'entreprise Statkraft est d'autant plus forte qu'elle détient d'importantes participations dans d'autres compagnies d'électricité, ce qui a conduit l'Autorité norvégienne de la concurrence à bloquer des projets de fusion récents (Autorités nordiques de la concurrence, 2003). Le secteur est régulé par la Direction norvégienne des ressources en eau et de l'énergie, mais ses multiples fonctions (réglementation

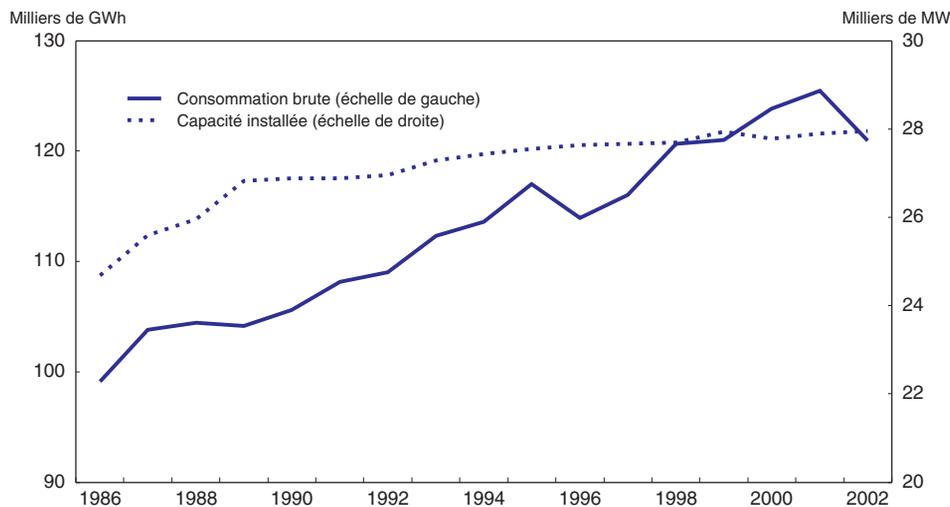
Encadré 3.5. Les marchés norvégien et nordique de l'électricité (suite)

économique et planification technique, notamment) peuvent entrer en conflit avec l'objectif de promotion de la concurrence dans le secteur. Au demeurant, la direction voit son indépendance limitée par le fait que le directeur général rend compte au ministère du Pétrole et de l'Énergie. Ce dernier reçoit par ailleurs les recours contre les décisions prises par l'organisme de régulation.

La moitié environ des près de 300 compagnies d'électricité opèrent aussi dans les secteurs de la distribution et de la revente, mais il existe une séparation comptable et de gestion entre activités de monopole et activités concurrentielles (AIE, 2001). L'exploitant du réseau de transport (Statnett) est une entreprise publique. Aussi bien Statnett que les sociétés de distribution sont soumis à une réglementation par plafonnement des recettes (hybride de la réglementation de type IPC-X et de la réglementation fondée sur le taux de rendement). Tous les tarifs sont fixés par les compagnies du réseau et devraient répercuter les coûts conformément à la réglementation du NVE. Les différends en matière de tarifs peuvent être contestés devant le NVE. Le coût d'accès au réseau est assez bas en comparaison d'autres pays. L'équilibrage final du marché est réalisé par les « parties chargées de la compensation », à savoir des producteurs et de gros consommateurs. En outre, Statnett achète des options de manière à pouvoir utiliser des capacités de production et/ou réduire la demande durant les heures de pointe – cette seconde option étant de plus en plus utilisée à l'heure actuelle (Nilsson et Walther, 2001). Étant donné les limites en matière de capacité de transport, le marché nordique est parfois divisé en zones tarifaires. La Norvège est en outre divisée en plusieurs zones tarifaires : deux en temps normal et plus en période forte utilisation des capacités. Ainsi, ce n'est que durant une moitié de l'année 2001 que la région nordique a pu être considérée comme une zone tarifaire unique. En Norvège, en juin 2003 il existait un écart moyen de 8 % entre le tarif de zone le plus élevé et le tarif le plus bas, et durant le printemps 2003 une différence comparable a été observée entre le tarif de zone norvégien le plus élevé et les tarifs suédois (Bergman, 2002).

montés très haut, car les faibles précipitations enregistrées en 2002 avaient réduit les ressources hydrauliques disponibles – scénario que connaissent également la Suède et les autres pays nordiques principaux producteurs d'électricité. Par la suite, les prix ont diminué mais sans revenir à leur niveau antérieur, signe d'une augmentation plus permanente de l'utilisation des capacités. À cet égard, le démantèlement programmé des centrales nucléaires en Suède ne peut qu'ajouter au problème. Une augmentation plus permanente de l'utilisation des capacités rendra vraisemblablement plus fréquentes les périodes de pointe, ce qui, sans mesures de compensation, pourrait élargir les possibilités d'exercer un pouvoir de marché²⁴.

Graphique 3.9. Électricité : consommation et capacité de production



Source : Direction norvégienne des ressources en eau et de l'énergie (NVE).

Plusieurs moyens sont envisageables pour limiter la puissance de marché : privilégier les règles de la concurrence dans le contrôle des fusions (voir encadré 3.1), accroître la capacité de production et développer l'interconnexion en Norvège et dans les autres pays²⁵. Cette dernière mesure devrait être assez simple à mettre en œuvre puisque dans les pays nordiques les moyens d'interconnexion sont entre les mains des gestionnaires des réseaux de transport. En Norvège, la réglementation par plafonnement des recettes ne fournit pas des incitations à l'investissement suffisantes pour assurer une capacité d'interconnexion optimale, ce qui met en évidence la nécessité de fonder les décisions d'investissement sur une analyse coûts-avantages faute d'incitations par le marché²⁶. Le développement des interconnexions permettrait en outre de régler dans une certaine mesure les problèmes de sécurité d'approvisionnement. S'agissant de la puissance installée, on pourrait l'accroître en laissant de nouveaux producteurs privés entrer sur le marché, mais il faut savoir qu'actuellement le caractère inégalitaire du régime de concessions et les préoccupations environnementales constituent de fait un obstacle à l'investissement privé dans la production, sans parler de leurs retombées négatives sur les efforts de consolidation dans la partie amont du secteur. Si les mêmes conditions étaient appliquées aux investisseurs privés et publics en matière de concessions, le marché offrirait davantage d'incitations à investir dans la modernisation des turbines hydrauliques, et cela permettrait aussi à la production, éventuellement, d'atteindre au moins une taille critique. Afin de garantir une expansion régulière de la capacité de production, on pourrait

aussi supprimer les restrictions qui pèsent sur le choix des technologies et recourir de préférence à la fiscalité ou à d'autres instruments fondés sur les mécanismes du marché pour résoudre les problèmes d'environnement²⁷.

Le secteur se caractérise par une forte participation des collectivités locales au capital des entreprises. À l'heure actuelle, on applique le principe de la séparation comptable pour éviter des subventions croisées entre activités de monopole et activités concurrentielles, bien que dans les entreprises fusionnées la séparation juridique soit nécessaire. En raison du caractère subjectif de l'allocation des coûts ainsi que des problèmes d'asymétrie de l'information, la solution de la séparation juridique ou de la cession d'actifs serait toutefois plus efficace et devrait constituer un préalable à tout programme de privatisation²⁸. Quant aux participations publiques, elles posent en soi un risque d'inefficacité dans la gestion et les décisions d'investissement. Un autre problème tient aux fonctions multiples et complexes du régulateur, qui lui font perdre de vue la nécessité de promouvoir la concurrence. Pour que la réforme soit efficace et pour éviter tout conflit d'intérêts entre réglementation et contrôle, il sera indispensable à l'avenir de garantir l'indépendance de l'autorité réglementaire à l'égard aussi bien de l'industrie que de l'administration. Une autre étape dans la même voie consisterait à remplacer le dispositif d'appel existant, qui fait intervenir le ministère, par un organisme indépendant.

L'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications est freinée par l'opérateur public

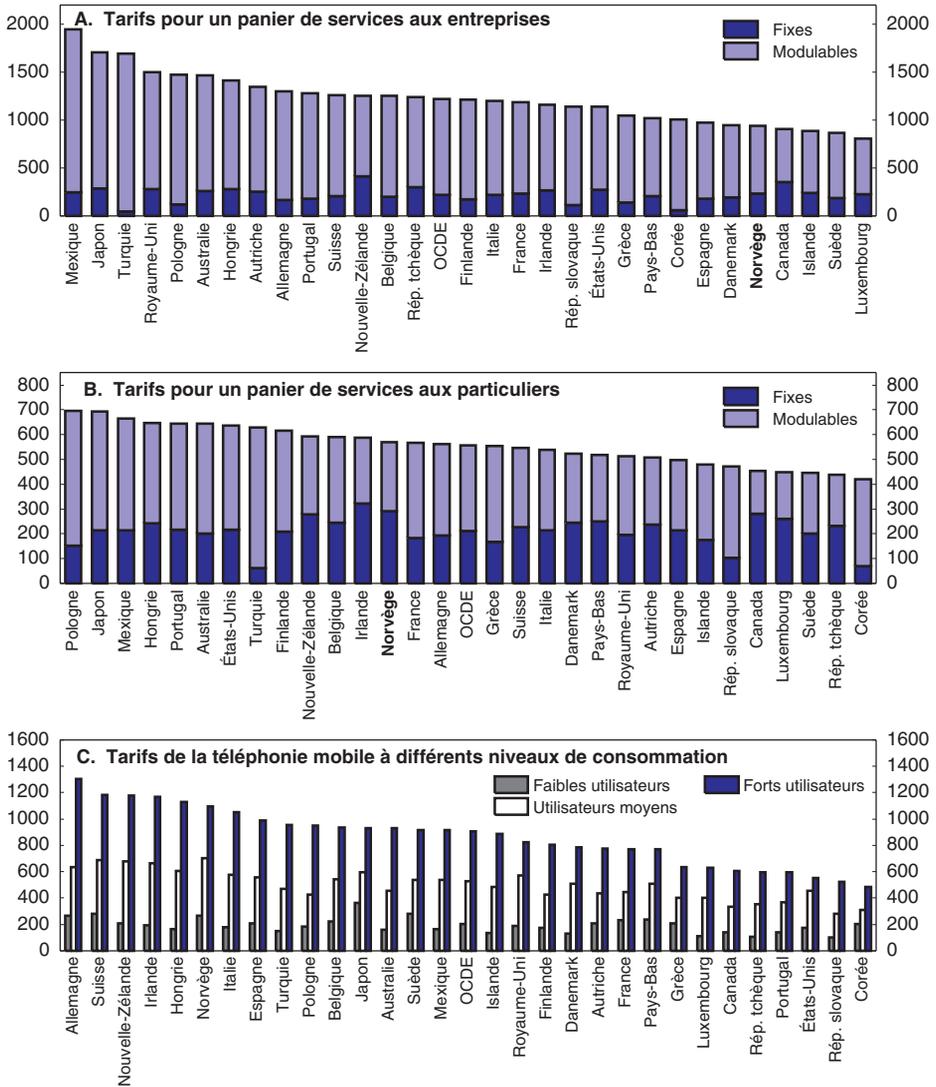
Le marché norvégien des télécommunications a été libéralisé en 1998, avec un léger retard par rapport aux évolutions analogues dans les autres pays nordiques. L'État reste propriétaire des deux tiers environ du capital de l'opérateur historique – Telenor – bien que le Parlement ait approuvé une nouvelle réduction de sa participation, à 51 %, tout en lui imposant de rester majoritaire. Une nouvelle loi sur les communications électroniques a été adoptée en juillet 2003, mais la réglementation du secteur reste conforme au cadre défini par l'UE. Cependant, l'action réglementaire progresse lentement. Ainsi, bien que l'autorité réglementaire du secteur ait décidé, au printemps 2001, que la séparation comptable pratiquée par Telenor n'était pas assez efficace, et qu'il lui ait recommandé de prendre des mesures supplémentaires à cet égard, les recours exercés auprès du ministère compétent ont eu pour effet de différer la confirmation de cette décision de plus de deux ans. Ne serait-ce que la perception que ce report est motivé par la volonté de protéger les intérêts de l'opérateur historique souligne à nouveau la nécessité de mettre en place un organe d'appel indépendant et de dissocier le pouvoir réglementaire de l'État de son rôle d'actionnaire. Par ailleurs, la structure du marché est encore très concentrée, en particulier dans le secteur de la téléphonie mobile, où le prestataire de services de l'opérateur historique et un opé-

rateur indépendant détiennent à eux deux environ 90 % du marché. Récemment, ce dernier a d'ailleurs été considéré par le régulateur comme un opérateur puissant, ce qui a conduit à lui imposer des redevances de terminaison calculées sur la base de ses coûts. Cependant, la concentration sur le marché de la téléphonie mobile devrait s'atténuer avec l'arrivée des trois titulaires de licence UMTS, même si l'attribution de la troisième licence ne date que d'octobre 2003. Une comparaison internationale montre que les tarifs des services de télécommunications sont parmi les plus bas de la zone de l'OCDE pour les abonnés professionnels, alors qu'on observe la situation inverse pour les abonnés résidentiels et les services mobiles (graphique 3.10).

Comme dans d'autres pays où le marché des télécommunications est en cours de libéralisation, le principal problème de réglementation qui se pose en Norvège concerne l'accès des tiers aux réseaux, et plus particulièrement la fixation de redevances d'interconnexion non discriminatoires. À l'heure actuelle, ces redevances sont calculées sur la base du coût historique des infrastructures de télécommunications (selon le modèle des coûts pleinement répartis)²⁹. Le modèle de calcul utilisé aboutit à des redevances plus élevées que la méthode des coûts incrémentaux de long terme préconisée par l'UE, ce qui désavantage particulièrement les nouveaux entrants. En effet, les redevances d'interconnexion varient du simple au triple selon la distance, alors que le coût marginal des télécommunications est surtout fonction du débit et très peu de la distance. Or, l'opérateur historique applique un tarif unique pour tous les appels sur ligne fixe à l'intérieur du pays, hormis les écarts entre heures creuses et heures de pointe, ce qui signifie qu'il n'y a guère de contrainte de capacité sur le réseau numérique, et par conséquent une différence de coût négligeable entre les appels locaux et longue distance³⁰. Dans ces conditions, le calcul des redevances d'interconnexion en fonction de la distance pourrait exercer donc un effet d'étau pour les nouveaux entrants, qui se trouvent ainsi défavorisés par rapport à l'opérateur historique. Sur le marché de la téléphonie mobile, les redevances de terminaison pratiquées en Norvège sont assez modestes par rapport à leur niveau dans les pays de l'UE, encore que certains de ces derniers (tels le Royaume-Uni et la France) ont adopté des réglementations qui vont les faire baisser de près de moitié. Quoi qu'il en soit, les redevances de terminaison pour les appels vers les réseaux mobiles représentent encore jusqu'à plus des deux tiers du coût du service hors TVA, situation qui dénote une faible concurrence et devrait donc être surveillée de très près³².

Dans le Livre blanc qu'il a consacré à la question en 2003, le gouvernement expose les objectifs ambitieux qu'il s'est fixé dans le domaine du haut débit, objectifs qui devraient en principe donner lieu, si l'on optait pour la démarche la plus efficace, à une stratégie avant tout axée sur la mise en concurrence des réseaux. Or, en Norvège, la plupart des réseaux alternatifs sont entre les mains de l'opérateur historique (Telenor), qui contrôle notamment, outre la boucle locale,

Graphique 3.10. **Tarifs des télécommunications dans la zone OCDE**
Dollars EU, août 2003



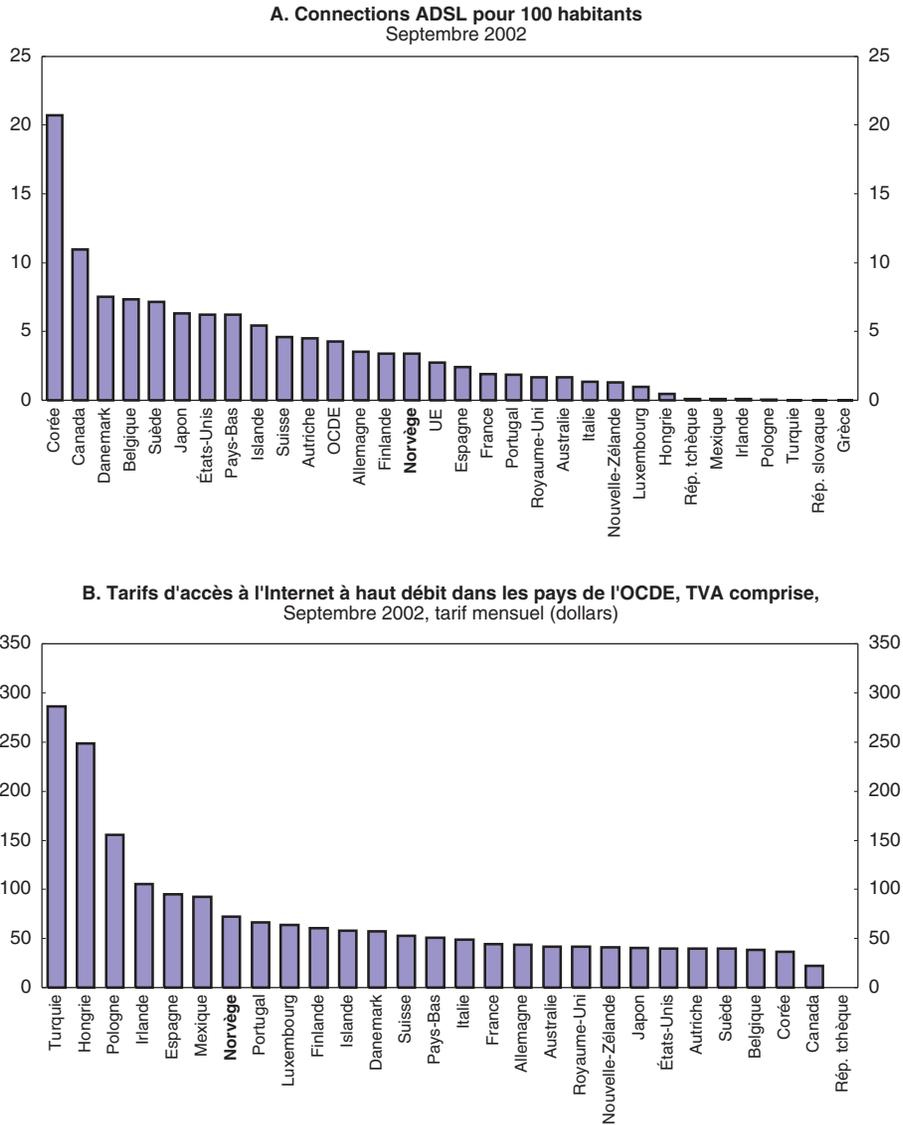
Note : Panier composite couvrant les appels internationaux et les appels vers les réseaux mobiles.
Source : OCDE.

les réseaux nationaux de radiodiffusion et de télévision, les réseaux de câblo-distribution, les réseaux par satellite et les réseaux de téléphonie mobile (Moen et Riis, 2003). Il est donc improbable, tant que cette situation durera, que la concurrence dans la téléphonie puisse venir de ce côté-là, et ce malgré le fait, par exemple, que près de la moitié des ménages pourraient être raccordés facilement à un réseau de télévision par câble. En outre, comme Telenor exerce aussi son contrôle sur les technologies alternatives – il compte notamment un assez grand nombre d'abonnés au RNIS (réseau numérique à intégration de services) –, cela ne l'incite guère à accélérer le déploiement du haut débit en investissant dans des technologies plus performantes comme les lignes DSL³³. Pour que l'on puisse exploiter les liaisons RNIS existantes, il faut en outre que les redevances d'utilisation des liaisons DSL restent assez élevées, ce qui explique la progression relativement lente du haut-débit (graphique 3.11). D'après l'OCDE (2003e), les opérateurs privés auraient été effectivement plus rapides à mettre en place leurs réseaux haut débit et à offrir des connexions à plus grande vitesse. Cette concurrence suppose toutefois la séparation horizontale des réseaux, ce qui signifie que Telenor devrait céder certains de ses actifs (gouvernement norvégien, 2003).

La libéralisation des services postaux pourrait être accélérée

Depuis le milieu de 2003, les droits de monopole dont jouit Posten Norge sur les services postaux – en contrepartie de ses obligations de service universel – ne s'appliquent plus qu'aux lettres de moins de 100 grammes (Posten Norge, 2002). Cependant, ce système de financement, caractérisé par l'absence de lien direct entre les coûts du service universel et la compensation accordée, présente aussi souvent l'inconvénient d'être une solution très coûteuse. Pour évaluer les obligations de service universel, il faudrait en fait raisonner en tenant compte, d'une part, des coûts que représente la fourniture de ce service, et, d'autre part, des avantages qu'il y a à posséder un réseau couvrant l'ensemble du territoire³⁴. En Suède et en Nouvelle-Zélande, par exemple, on estime que ces avantages (du point de vue notamment de l'identification de la marque) l'emportent sur les coûts liés aux obligations de service universel, et il n'existe donc aucun système de dédommagement pour les opérateurs auxquels incombent ces obligations. Si, toutefois, les coûts nets du service universel devaient être positifs, la compensation devrait prendre la forme d'un transfert budgétaire afin d'éviter que la déserte de zones isolées ne permette de subventionner d'autres activités, et d'égaliser les conditions de la concurrence. Enfin, on pourrait favoriser l'efficacité dynamique – comme dans le secteur du transport aérien intérieur – en instituant une procédure d'appel d'offres pour l'attribution des obligations de service public. La même réflexion en termes de coûts et d'avantages devrait être menée sur les autres services assurés par Posten Norge (encadré 3.6).

Graphique 3.11. **Pénétration du haut-débit et redevances d'utilisation dans les pays de l'OCDE**



Note : Il n'y avait pas de services ADSL commerciaux en Grèce, en République slovaque et en République tchèque. La location des modems, si elle est possible, n'a pas été prise en compte car dans la plupart des pays les modems peuvent être achetés par les utilisateurs.

Source : OCDE.

Encadré 3.6. La Poste norvégienne et les achats sur l'Internet

Le marché postal norvégien est en cours de libéralisation, conformément aux directives de l'UE. Un certain nombre d'États membres de l'UE ont pris des mesures plus décisives que ne le stipulait la directive européenne pertinente en abaissant les droits de monopole bien avant la date prévue par les directives, tandis que Post Norge (l'opérateur public historique) a été autorisé à conserver ses droits de monopole pour les lettres de moins de 350 grammes jusqu'au milieu de 2003. Par ailleurs, conformément au programme de déréglementation des services postaux dans l'UE, les droits de monopole devraient être limités aux lettres de moins de 50 grammes d'ici à 2006 et entièrement supprimés à l'horizon 2009. Dans le cadre du processus de libéralisation, à la mi-2002 Post Norge a été transformé en société placée sous la responsabilité du ministère des Transports et des Communications.

Post Norge assure aussi des services de dédouanement concernant les paiements de TVA pour les marchandises achetées à l'étranger sur catalogue postal ou sur Internet. La société est autorisée à percevoir 120 couronnes pour les marchandises d'une valeur supérieure à 200 couronnes (si l'achat est destiné à un don, la limite est de 1 000 couronnes). Pour les marchandises de plus faible valeur, les clients peuvent effectuer l'enregistrement directement sur l'Internet auprès des autorités fiscales, mais Post Norge prélève néanmoins une commission de 50 couronnes. Ce prélèvement est censé refléter les coûts, mais l'introduction récente des règles de comptabilité commerciale permet difficilement de le vérifier. Dans certains autres pays, les frais de dédouanement sont plus faibles (ils représentent l'équivalent de 61 couronnes norvégiennes au Danemark et de 115 couronnes norvégiennes en Suède). Dans d'autres pays tels que la France et l'Allemagne, ce service n'est pas rémunéré, mais les autorités fiscales procèdent à des contrôles ponctuels dans les locaux des fournisseurs de services postaux pour veiller au règlement de la TVA. Quand les commissions ne sont pas calculées en fonction des coûts, elles peuvent constituer un obstacle à l'entrée et nuire au bien-être du consommateur. De plus, on peut se demander si, dans un pays à habitat dispersé comme la Norvège, l'évaluation du coût devrait inclure l'avantage inhérent à la promotion de la concurrence dans le secteur de détail.

L'ouverture du secteur des transports progresse lentement

Entre 1993 et 1997, le marché du trafic aérien a été libéralisé. Cependant, à la faveur du processus de libéralisation, la compagnie SAS, dont le capital est en partie détenu par l'État, a fini par reprendre son unique concurrent (encadré 3.7). L'Autorité de la concurrence a pris des mesures pour favoriser l'ouverture du *secteur du transport aérien intérieur*, principalement en interdisant les programmes de fidélisation sur les lignes intérieures (une réglementation asymétrique dans la mesure où l'interdiction s'applique uniquement à la compagnie SAS)³¹. Récemment, une nouvelle compagnie a fait son entrée sur le marché et c'est elle qui a

Encadré 3.7. Premier bilan de la stimulation de la concurrence dans le transport aérien

Les premières tentatives pour ouvrir le secteur des transports aériens intérieurs à la concurrence ont abouti à un monopole semi-public. Au milieu des années 90, la libéralisation des voyages aériens intérieurs pour les opérateurs norvégiens a conduit les deux prestataires de services en place à se livrer concurrence dans le domaine des capacités mais non des tarifs, exception faite des billets à prix réduits assortis de restrictions, qui n'étaient pas attrayants pour l'important segment des voyageurs d'affaires (Steen et Sørgard, 2002). L'accroissement consécutif des capacités ne s'est pas accompagné d'une augmentation correspondante du nombre des passagers. En 1997-1998, le marché a été ouvert aux opérateurs étrangers et la capacité en créneaux a été augmentée par l'ouverture d'un nouveau grand aéroport à Oslo. La concurrence en termes de capacité s'est poursuivie et l'unique nouvel entrant a été évincé au bout d'un an environ. Par la suite, les capacités ont été réduites de façon apparemment concertée au moment même où les contrats des gros clients se sont développés, ce qui a probablement contribué à relever les prix à plein tarif*. Au second semestre 2001, la compagnie SAS (dans laquelle les États suédois, danois et norvégien détiennent une participation combinée de 50 %) a été autorisée à reprendre le prestataire privé (Braathens) qui se trouvait de fait en situation de faillite. L'Autorité norvégienne de la concurrence a invoqué le critère de l'« entreprise défaillante » pour autoriser l'acquisition; autrement dit, puisque Braathens cessait de toute façon son activité, autoriser SAS à devenir un monopoleur en rachetant son concurrent ne modifierait pas la situation du marché. Cette fusion révèle le caractère fallacieux de l'argument de l'entreprise défaillante, car il peut justifier une opération ayant des effets préjudiciables à la concurrence et au bien-être du consommateur. Les syndicats et les deux compagnies aériennes étaient résolument en faveur de la fusion, car celle-ci permettait aux employés de conserver leurs salaires à l'ancienneté et leurs profils de carrière, préservait une certaine valeur (environ 1 milliard de couronnes) pour les propriétaires de Braathens et donnait à SAS l'assurance qu'aucune nouvelle entrée n'aurait lieu par rachat du concurrent en faillite. En septembre 2002 est arrivé sur le marché un nouvel opérateur, qui exploite des lignes intérieures et inter-scandinaves ainsi que quelques autres destinations internationales généralement desservies par des affrèteurs.

Le marché scandinave se trouve intégré en raison de la position dominante de SAS et du fait que l'entreprise exploite un réseau en étoile, les voyageurs du réseau intra-scandinave étant acheminés jusqu'aux grands aéroports internationaux en Scandinavie pour y être transférés sur les lignes internationales. Étant donné que SAS domine les trois segments du marché scandinave, elle peut financer les activités déficitaires d'un segment avec les bénéfices réalisés dans les autres segments. Au cours de la libéralisation du marché norvégien des transports aériens intérieurs, SAS a appliqué des stratégies que l'on pourrait décrire comme faisant partie des pratiques d'éviction anticoncurrentielles, ou du moins comme aboutissant aux résultats visés par de telles pratiques. La compagnie a fait preuve d'un comportement anticoncurrentiel dans d'autres circonstances; ainsi, elle a exploité une entente sur les prix avec un transporteur privé sur l'importante liaison

Encadré 3.7. Premier bilan de la stimulation de la concurrence dans le transport aérien (suite)

Copenhague-Stockholm, ce qui a entraîné l'imposition par l'UE d'une amende globale d'environ 50 millions d'euros en 2001.

- * Les contrats avec les gros clients, conclus entre les transporteurs et les grandes entreprises, spécifient un pourcentage de réduction du billet plein tarif pour une quantité importante de tickets. Ces contrats de type forfaitaire obligent les parties en cause au secret, mais la répétition des contrats conjuguée à une intense rivalité aboutit normalement à une augmentation des rabais au fil du temps.

remporté le contrat de l'administration centrale pour les voyages de ses salariés. Cependant, malgré ce démarrage en force, elle n'a pas réussi à se tailler une part plus importante du marché des gros contrats, et il n'est pas certain qu'elle se soit assuré un coefficient d'occupation suffisamment élevé pour garantir sa survie à long terme. D'autres mesures pourraient être prises pour faciliter l'entrée dans le secteur. À l'heure actuelle, en effet, le coût d'utilisation élevé des infrastructures contrôlées par l'État et la position dominante dans laquelle se trouve l'opérateur historique, SAS, pour l'exploitation des lignes soumises à des obligations de service universel (voir ci-après) constituent une entrave à la concurrence. En outre, le processus de libéralisation n'a pas vraiment permis jusqu'ici à SAS d'assurer la desserte de l'ensemble de la Scandinavie, dans le cadre d'un marché du transport aérien intégré, faute d'un effort de coordination entre les instances chargées de la concurrence dans les pays concernés.

Depuis 2000, le marché régional, qui comprend une cinquantaine de lignes soumises à une obligation de service public, a attiré de nouveaux exploitants, mais il reste dominé par la compagnie Widerøe, membre du groupe SAS, seule capable à l'heure actuelle, grâce aux appareils qu'elle possède, de répondre aux strictes normes de qualité et aux exigences en matière de services ADAC (avions à décollage et atterrissage courts) qui caractérisent l'exploitation de nombreuses routes³². L'introduction de la concurrence dans le secteur a consisté à instituer un système d'appel d'offres pour l'attribution de contrats d'exploitation d'une durée de trois ans, avec possibilité de résiliation au bout d'un an. Or, la renégociation que cela entraîne *de facto* joue semble-t-il à l'avantage de Widerøe, qui dispose à la fois des moyens et de l'expérience nécessaires pour choisir des horaires lui permettant de soumissionner plusieurs fois de suite pour des contrats nouveaux ou résiliés, preuve que le système incite à des manipulations stratégiques³³. D'ailleurs, les concurrents se sont plaints des pratiques abusives de Widerøe, l'accusant de baisser ses offres pour les lignes potentiellement

concurrentielles (celles qui desservent les aéroports disposant de pistes plus longues) et de les augmenter pour les lignes sur lesquelles ses appareils lui procurent un avantage comparatif^{34, 35}. En outre, la durée relativement courte des contrats – conforme aux réglementations de l'UE – constitue peut-être un obstacle à l'entrée dans la mesure où elle empêche d'amortir les coûts fixes qu'implique la mise en place des services⁴⁰. Pour remettre en cause la position dominante de l'opérateur historique, il conviendrait d'assouplir les normes de service en les limitant au nombre de sièges offerts pour la période considérée, ce qui ouvrirait la possibilité d'utiliser d'autres types d'appareils. Quant au problème des soumissions stratégiques, on pourrait l'éviter en interdisant au titulaire d'un contrat, en cas de résiliation de ce dernier, de soumissionner à nouveau pour les services qu'il vient d'abandonner.

La création de conditions véritablement favorables à la concurrence dans le secteur du transport aérien intérieur exige aussi des mesures dans le domaine des infrastructures. À l'heure actuelle, la compagnie Avinor, qui appartient à l'État, possède et exploite les 17 grands aéroports et les 28 aéroports régionaux que compte le pays, dont trois seulement ont dégagé un bénéfice en 2002³⁷. Excepté une subvention de 250 millions de couronnes norvégiennes pour les aéroports régionaux, cette entreprise finance elle-même ses activités avec des recettes provenant à hauteur de quelque 75 % des redevances aéronautiques et aéroportuaires (fixées par le ministère des transports et des communications) et pour le reste de la vente de services. Comme la structure des coûts n'est pas la même dans l'ensemble du réseau, les redevances à taux fixe imposées par les autorités comportent une large part de subventions croisées. Jusqu'à une date récente, il existait en outre un système de péréquation des recettes entre activités rentables et non rentables, lequel a représenté un transfert de 340 millions de NOK environ en 2002. Depuis 2003, cependant, les déficits des aéroports régionaux sont couverts par l'administration centrale. Une analyse coût-avantages portant sur 10 de ces aéroports a abouti à la conclusion qu'ils étaient tous nettement ou très vraisemblablement déficitaires. Avec le système actuel de subventions, le fait de les maintenir en service augmente les redevances aéroportuaires, entravant ainsi l'entrée de nouveaux acteurs. Cependant, une proposition préconisant trois fermetures d'aéroport a été rejetée par le Parlement (OCDE, 2003d). En l'absence d'incitations à améliorer l'exploitation, les subventions posent en outre la question de l'efficacité. Combinée à l'adjudication des liaisons soumises à obligation de service public, l'indépendance des aéroports, obtenue de préférence par leur privatisation, améliorerait la répartition des ressources. Et des aéroports privatisés seraient incités à se faire concurrence, ce qui ferait baisser les coûts d'entrée et stimulerait ainsi l'arrivée de nouveaux acteurs dans le secteur du transport aérien³⁸. En outre, un système d'attribution des créneaux reposant sur les mécanismes du marché serait une garantie supplémentaire d'efficacité dans l'allocation des ressources.

La première mesure prise pour libéraliser le *transport ferroviaire* remonte au milieu des années 90, lorsque la compagnie des chemins de fer en place a été divisée en deux entités distinctes – un prestataire de services (NSB) et un propriétaire de réseau – l'une et l'autre entièrement contrôlées par l'État. Parallèlement, une autorité de réglementation a été créée, mais elle s'occupe essentiellement de questions techniques. À l'heure actuelle, le transport de voyageurs fait l'objet de contrats de service public passés par l'administration auprès de NSB. La prochaine étape, qui consistera à introduire la concurrence sur ce marché grâce à la mise en adjudication des contrats, est suspendue à la définition des conditions de location du matériel roulant appartenant à NSB³⁹. En outre, le train ne peut pas être concurrencé par l'autocar, puisque le plus gros transporteur de ce secteur, qui offre à la fois des services locaux et des services longue distance, est actuellement la propriété de NSB. En ce qui concerne les liaisons entre comtés, leur exploitation sous licence vient juste d'être autorisée, de sorte que la concurrence commence à peine sur quelques parcours. Elle se heurte de toute façon à l'obligation d'approbation préalable des tarifs et des modalités d'exploitation. En outre, il est difficile de proposer d'autres itinéraires et d'autres points d'arrêt à l'intérieur des comtés du fait des restrictions qu'imposent les collectivités locales pour éviter la concurrence directe avec les services de transport locaux (souvent exploités par des entreprises publiques). Pour intensifier les pressions de la concurrence sur les marchés du transport terrestre de voyageurs, il conviendrait de mettre en place un système de redevances de location non discriminatoire pour l'exploitation des services ferroviaires et, parallèlement, de confier au régulateur des chemins de fer la responsabilité d'assurer la concurrence dans le secteur. Il faudrait également favoriser une plus vive concurrence intermodale en opérant une division structurelle, par cession d'actifs, entre la compagnie ferroviaire en place et sa filiale de transport par autocar. De même, celle-ci devrait être scindée en deux entités, respectivement chargées des services de desserte locale et des liaisons longue distance, afin d'éviter les subventions croisées entre activités rentables et non rentables. Enfin, les restrictions imposées par les collectivités locales aux transports par autocar pourraient être réexaminées de manière à donner aux compagnies de transport longue distance davantage de latitude pour adapter leur offre de services au marché.

Le secteur public joue un rôle essentiel pour renforcer la concurrence dans l'économie

Les marchés publics

Les *marchés publics* offrent un moyen d'améliorer l'efficacité du secteur public et d'intensifier la concurrence sur les marchés de produits. Les achats de l'administration centrale et des collectivités locales représentent, en parts à peu près égales, environ 15 % du PIB. En vertu de la loi de 1994 sur les marchés publics,

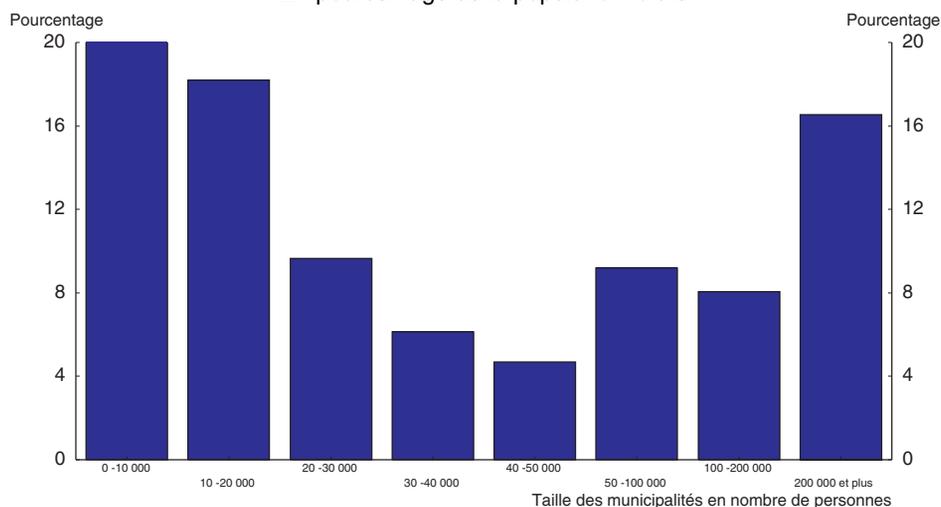
tous les contrats d'un montant supérieur à 200 000 NOK (ce qui est en deçà du seuil appliqué dans l'UE) doivent être publiés dans une seule base de données et font l'objet de règles très précises en matière d'information. De plus, le ministère du Travail et de l'Administration publique a pris des mesures pour décentraliser les marchés et les placer sous la responsabilité des administrations utilisatrices. Afin de renforcer encore davantage l'égalité entre prestataires de services publics et privés, le gouvernement a introduit le remboursement de la TVA pour tous les achats municipaux auprès de prestataires privés, ce qui supprime un avantage pour les organismes publics (Finansdepartementet, 2003b). Un autre pas dans cette direction consisterait à définir clairement et de façon transparente les activités qui relèvent entièrement du secteur privé et celles pour lesquelles la participation du secteur public est acceptée, ou tout au moins à mettre en place, comme aux Pays-Bas et en Australie, un cadre réglementaire régissant l'accès aux marchés publics et leur organisation.

Les soumissionnaires non retenus peuvent réclamer que la décision leur soit justifiée par écrit et, en cas de non-respect des règles, obtenir un dédommagement auprès des tribunaux. Pour réduire le coût du règlement des litiges relatifs aux marchés publics, les autorités norvégiennes ont créé, début 2003, une instance de recours habilitée à formuler des avis non contraignants sur la légalité du processus d'adjudication dans les cas portés à son attention. Au cours de ses quatre premiers mois d'existence, cet organe a été saisi de plus de 70 plaintes. L'Auditeur général a signalé un certain nombre d'infractions à la loi dans la passation des marchés publics, et il semblerait en outre que toutes les municipalités ne publient pas leurs appels d'offres⁴⁰. Par ailleurs, la question se pose aussi de savoir si les entreprises publiques, comme la poste norvégienne, se conforment aux règles applicables à la passation des marchés lorsqu'elles se fournissent auprès de leurs filiales. Le fait que les municipalités ne possèdent pas toujours les capacités requises et la décentralisation récente des marchés expliquent peut-être les manquements. Toutefois, la réglementation en la matière est claire et transparente, et ce qu'il faudrait, en fait, ce sont des sanctions pour punir les infractions, ainsi qu'une autorité chargée du règlement des différends qui aurait le pouvoir, le cas échéant, d'annuler les marchés non conformes à la loi (OCDE, 2003d).

La régionalisation grève lourdement l'économie

Les politiques régionales ont permis de maintenir une population dispersée, qui vit aujourd'hui pour près de moitié dans des petites municipalités (graphique 3.12)⁴¹. Outre le poids qu'elles font peser sur le budget, ces politiques ont un coût indirect car sur des marchés dispersés, la concurrence est insuffisante, ce qui réduit la possibilité de réaliser des économies d'échelle et restreint l'éventail des choix. Mesurer des coûts indirects avec un certain degré de précision n'est

Graphique 3.12. Répartition de la population selon la taille des municipalités
En pourcentage de la population totale



Source : Statistics Norway.

pas un exercice facile⁴². Si l'on part de l'hypothèse que l'écart de productivité de la distribution, qui se chiffre à 8 % par rapport à l'Europe du Nord, est imputable pour environ la moitié aux effets de la régionalisation, on peut estimer que ceux-ci ont un coût de l'ordre de 5 milliards de NOK, estimation à multiplier par deux si l'on suppose en outre que les restrictions en matière de choix représentent quelque chose comme 2 % de la valeur ajoutée du secteur. Le bien-être des consommateurs souffre aussi de la protection dont bénéficie l'agriculture. Si celle-ci était ramenée aux niveaux constatés dans l'UE, le différentiel de prix vis-à-vis de l'UE serait au bas mot réduit de moitié, ce qui entraînerait un gain de 15 milliards de NOK pour les consommateurs, et même un peu plus si l'on tient compte du coût lié à l'absence de choix. L'intensification des pressions concurrentielles se traduirait aussi par des gains d'efficacité dans le secteur agricole, qui pourraient être de l'ordre de 2½ milliards de NOK pour la seule branche laitière. Dans le secteur des transports, le financement des obligations de service universel repose dans une large mesure sur les consommateurs, au travers de prix majorés et d'obstacles plus élevés à l'entrée, dont on peut estimer l'effet à 5 % de la valeur ajoutée (environ 5 milliards de NOK). Additionnés les uns aux autres, ces chiffres, certes partiels, portent les coûts indirects jusqu'à l'équivalent de 3 % du PIB continental. Quant au coût direct des politiques régionales, interprétées de façon générale comme l'ensemble des mesures visant à préserver l'activité économique au niveau régional (et comportant, le cas échéant, des objectifs sectoriels), en termes de subventions et de dépenses budgétaires, et en tenant compte du soutien des

prix agricoles, il s'élevé à plus de 2½ % du PIB continental, ce qui porte l'ensemble à environ 5½ % du PIB⁴³.

Effets macroéconomiques de la réforme de la réglementation

Au plan macroéconomique, les réformes visant à accroître les pressions de la concurrence dans l'économie présentent de nombreux avantages. Comme les retombées des réformes touchant le marché des produits et la façon dont elles se diffusent dans l'économie dépendent d'un certain nombre de facteurs (encadré 3.8), il est bien sûr assez difficile de les évaluer, mais il existe au moins deux façons de s'en faire une idée approximative. Premièrement, l'utilisation d'indicateurs synthétiques de l'orientation des réformes dans des régressions des variables de la performance globale est une méthode assez facile qui ne fait

Encadré 3.8. Effets macroéconomiques des réformes sectorielles

En général, les réformes sectorielles modifient les prix relatifs, et améliorent ainsi l'allocation globale des ressources et le bien-être du consommateur – cette action étant amplifiée par des effets dynamiques. Les réformes dans un secteur donné améliorent sa performance économique de diverses manières.

Les réformes réduisent les prix à la production en abaissant les marges prix-coûts, ce qui diminue les possibilités de partage de la rente, et engendre une pression à la baisse sur les avantages de salaire dans le secteur. Toutefois, le salaire réel global se trouve majoré lorsque les prix à la production baissent.

La réforme contraint les entreprises à réduire la sous-utilisation des intrants (ce qui stimule l'efficacité – X), d'où une augmentation de la productivité du travail et/ou du capital.

Outre ces gains statiques, un environnement plus concurrentiel stimule l'innovation et la diffusion de nouvelles technologies et, partant, renforce les gains de productivité.

L'estimation quantitative de l'amplitude possible des effets des réformes sur la performance sectorielle, sans parler de leur calendrier, est nécessairement entourée d'une incertitude considérable, qui se trouve évidemment décuplée lorsqu'on évalue les effets macroéconomiques. Ainsi, une réduction sectorielle des avantages de salaire peut avoir des retombées bénéfiques sur la formation des salaires en général. De plus, la propagation des effets sectoriels dans l'ensemble de l'économie dépend des caractéristiques du marché du travail : en effet, une réforme sectorielle peut dans un premier temps réduire l'emploi, les effectifs excédentaires devant alors être redéployés dans d'autres branches de l'économie, ce qui souligne l'importance de la flexibilité du marché du travail si l'on veut maximiser l'effet macroéconomique des réformes.

intervenir aucune hypothèse quant au caractère des réformes. Selon cette démarche, Nicoletti et autres (2001) estiment que les mesures prises au cours des années 80 et 90 pour réformer le marché des produits ont entraîné une hausse du taux d'emploi d'environ 1¾ point de pourcentage, et selon eux, si la Norvège alignait ses mesures de libéralisation sur les meilleures pratiques de la zone OCDE en la matière, elle pourrait doubler ce gain

La seconde approche consiste à formuler des hypothèses explicites quant aux effets que pourraient avoir les réformes visant les marchés de produits, en termes de réduction des marges prix-coût, de gains d'efficacité et d'amélioration de la performance. Suivant cette méthode, le tableau 3.3 présente les retombées économiques possibles, au niveau sectoriel et pour l'ensemble de l'économie, d'une réforme de la réglementation dans les industries de réseau, la distribution et les services professionnels et à la collectivité. Il en ressort une augmentation globale de la productivité du travail de 3-4 % et une baisse des prix à la production de quelque 3-5 %. Ces estimations reposent sur une évaluation subjective de la contraction des marges prix-coût et des gains de productivité du travail et du capital qui pourraient être enregistrés dans chacun des secteurs considérés, grâce à un réalignement sur les pratiques des autres pays. Les effets économiques d'ensemble ont été obtenus à l'aide des tableaux d'entrées-sorties de 1997. Pour ne pas avoir à estimer le degré de flexibilité du marché du travail, on a supposé prudemment que l'emploi global restait inchangé, alors que les effets dynamiques des réformes entraînent sans doute une baisse du NAIRU et un accroissement de l'offre de main-d'œuvre. Les résultats obtenus ne tiennent pas compte des gains d'efficacité dynamique ni de l'amélioration de l'allocation des ressources.

Évaluation générale et nouvelles possibilités d'action

La faiblesse des pressions concurrentielles en Norvège tient à un ensemble de facteurs. Pour des raisons historiques, on ne s'est guère efforcé jusqu'ici de donner une traduction concrète à la politique de la concurrence et la richesse pétrolière a sans doute détourné l'attention des pouvoirs de réformes structurelles à caractère dynamique au profit d'une politique régionale à effets statiques. Comme il fallait s'y attendre, cela a nui à la performance économique dans certains secteurs abrités et les résultats de l'industrie manufacturière ont été en retrait par rapport aux autres pays. Il est donc maintenant impératif d'orienter l'effort de réforme de manière à recentrer l'attention des autorités sur le coût des mesures statiques et les avantages des mesures structurelles, avec pour but de favoriser le dynamisme dans l'économie et d'intensifier la concurrence sur les marchés protégés. Cela suppose une stratégie qui reconnaisse l'importance des liens entre les diverses mesures destinées à développer la concurrence, comme l'illustre par exemple la situation sur le marché du transport aérien.

Tableau 3.3. Réforme de la réglementation dans divers secteurs : effets et hypothèses

	Énergie	Postes et télécommunications	Transports routiers et chemins de fer	Distribution de détail	Services professionnels ¹	Services communautaires sociaux et personnels ²	Total, économie
Hypothèses							
(variation en %)							
Coûts des intrants intermédiaires	0	0	-5	-5	0	-5	
Coûts de main-d'œuvre							
Productivité du travail	-5	-10	-12.5	-7.5	-10	-7.5	
Salaires	-10	-5	-5	0	-10	-5	
Coûts du capital	-10	-20	-15	-10	0	-10	
Profits	-10	-10	-10	-10	-15	0	
Élasticité de la demande par rapport au prix	-0.5	-0.5	-0.2	-0.5	-0.5	-0.2	
Effets sectoriels (%)							
Effet direct sur les prix	-7.3	-8.6	-9.5	-6.4	-12.4	-9.2	
Effet sur la production induite par les prix	3.7	4.3	1.9	3.2	6.2	1.8	
Effet sur l'emploi induit par les prix ³	-1.3	-5.7	-10.6	-4.3	-3.8	-5.7	
Effet au niveau macroéconomique sur (%)							
Prix à la production, effet direct	-0.1	-0.2	-0.9	-0.8	-0.5	-1.0	-3.6
Prix à la production, effet total ⁴	-0.2	-0.3	-1.3	-1.1	-0.9	-1.0	-4.9
Productivité du travail (pondérée par la part dans l'économie totale)	0.1	0.2	1.2	0.9	0.4	0.8	3.7
<i>Pour mémoire</i>							
Part dans l'emploi global	0.9	2.2	6.7	17.1	7.9	37.0	
Part dans la valeur ajoutée globale	2.6	2.2	7.4	11.8	13.5	21.5	
Part dans le produit global	1.9	1.9	9.8	12.5	4.3	11.3	

1. CTCI74, autres services aux entreprises.

2. Effets de l'amélioration des politiques des marchés publics et du recours accru aux appels d'offres concurrentiels.

3. Résultat des effets induits et directs de la productivité (compensant l'effet de la hausse de la production).

4. Combine l'effet direct de la chute des prix du secteur en cours de décentralisation, avec celui résultant de la chute des prix dans les autres secteurs en raison des coûts d'intrants moins élevés.

Source : OCDE.

Pour que l'Autorité de la concurrence et les régulateurs sectoriels s'acquittent efficacement de leurs tâches, il est important de s'assurer qu'ils disposent des pouvoirs et des instruments appropriés. Cela suppose en particulier que les fonctions de

Tableau 3.4. **Résumé des recommandations****Le cadre de la concurrence doit être renforcé**

- Une réglementation plus active est nécessaire. Ainsi, l'ANC devrait pouvoir distribuer des amendes administratives pour des infractions relativement mineures au code de la concurrence. Une mesure supplémentaire pourrait augmenter les procédures de poursuite, en donnant plus de pouvoir à l'ANC.
- Les sanctions doivent être substantielles et crédibles pour être dissuasives. En outre, la portée de la responsabilité pénale ne devrait s'appliquer qu'aux ententes dommageables. Un tel rééquilibrage des sanctions pourrait contribuer dans une large mesure à persuader les tribunaux d'appliquer plus sévèrement la loi. Cela devrait permettre aussi d'introduire des mesures efficaces visant expressément les ententes, comme les programmes de clémence et de dénonciation de pratiques illégales au sein des entreprises.
- Des organes d'appel indépendants devraient être établis pour que les groupes d'intérêts spéciaux non justifiés n'aient pas une influence indue. En particulier, les possibilités d'appel auprès des ministres devraient être limitées à des cas exceptionnels d'intérêt national.
- Dans le cadre d'un programme d'ensemble d'élargissement du rôle de la concurrence, les obstacles restants aux importations et les restrictions implicites aux investissements étrangers directs devraient être abolis pour accroître la concurrence.
- L'incidence macroéconomique des politiques régionales devrait être prise en compte dans leur formulation, en particulier en ce qui concerne l'amélioration du taux de croissance tendancielle de l'économie.
- Dans les entreprises publiques, la séparation formelle entre les activités concurrentielle et les activités non concurrentielles devrait être introduite. Pour éliminer les conflits entre le rôle réglementaire de l'État et ses intérêts en matière de propriété, les sociétés publiques devraient être concentrées en une société holding avec un conseil indépendant. Cependant, la solution préférée devrait être un large programme de privatisation.

La réglementation dans la distribution de détail devrait être assouplie

- Les lois de zonage devraient être revues pour faciliter de nouvelles entrées.
- La protection agricole devrait être supprimée des pressions concurrentielles venant de l'étranger.
- Pour contrer les possibilités de foreclosure du marché, les participants au marché ne devraient pas exercer de responsabilités administratives.
- Les monopoles d'État restants devraient être supprimés pour accroître les économies de portée.

La réglementation sectorielle a besoin d'être totalement réformée

- Le rôle des organismes de réglementation sectorielle devrait être revu pour axer leurs activités sur la réglementation économique. En outre, leur indépendance devrait être assurée et des organismes d'appel indépendants devraient être établis.
- Une approche commune des obligations de service universel devrait être introduite, ce qui suppose une analyse coût-avantage pour déterminer le coût net de ces obligations, qui devraient être financées par un transfert budgétaire.
- La libéralisation initiale réussie du secteur de l'électricité devrait être assurée par un développement de la capacité d'interconnexion au sein de la Norvège et vers les autres membres du pool nordique. Pour stimuler l'investissement privé, les règles de concession asymétriques devraient être remplacées par des règles symétriques. D'autres mesures visant à assurer la sécurité de l'offre consistent à abolir les restrictions sur les technologies de production et à chercher à réaliser les objectifs d'environnement au moyen d'instruments de marché.
- Dans le secteur des télécommunications, des restrictions à la propriété publique devraient être abolies pour égaliser les conditions de concurrence. Pour stimuler la création de la concurrence en réseau, l'entreprise en place appartenant au secteur public devrait se séparer de ses avoirs dans les autres réseaux. Les tarifs d'interconnexion et de terminaison exigent une attention réglementaire continue.
- Dans le secteur postal, les droits de monopole de l'entreprise en place devraient être abolis et le financement de l'obligation des services universels devrait être fondé sur l'analyse coût-avantage et les obligations concurrentielles pour l'obligation des services universels devraient être introduites. En outre, les charges devraient être fondées sur les coûts.

Tableau 3.4. **Résumé des recommandations** (suite)

- Dans le secteur postal, les droits de monopole de l'entreprise en place devraient être abolis et le financement de l'obligation des services universels devrait être fondé sur l'analyse coût-avantage et les obligations concurrentielles pour l'obligation des services universels devraient être introduites. En outre, les charges devraient être fondées sur les coûts.
- Dans le secteur du transport aérien intérieur, les charges d'utilisation fondées sur les coûts pour les services d'aéroport devraient être introduites.
- Il faudrait mettre fin aux subventions croisées actuelles des aéroports régionaux, qui devraient être privatisés et financés par le biais d'un transfert budgétaire.
- Un système fondé sur le marché d'attribution des crédits devrait être introduit pour améliorer l'affectation des ressources.
- Le processus de libéralisation dans le secteur des chemins de fer devrait être accéléré, y compris par la fixation de charges locatives non discriminatoires pour le matériel roulant.
- Pour encourager la concurrence intermodale, il faudrait séparer la propriété entre la société de chemins de fer en place et sa société d'autocars. Les restrictions locales sur les services d'autocars interurbains devraient être réexaminées pour favoriser une concurrence entre les différents modes de transport.

Les marchés publics peuvent être utilisés pour encourager la concurrence

- Il faudrait introduire un cadre commun pour l'ensemble du pays pour les marchés publics, avec des mécanismes clairs de règlement des différends. Une telle réforme devrait prévoir des sanctions, notamment des amendes de non-conformité, voire l'annulation des contrats.

réglementation et de contrôle du secteur public soient séparées, que l'on renforce l'indépendance des régulateurs sectoriels et que des organes d'appel indépendants soient créés aux divers niveaux de la réglementation. Des mesures spécifiques seraient par ailleurs nécessaires pour accélérer l'application de la législation et la rendre plus efficace, par exemple la possibilité d'infliger des amendes administratives, qui seraient certes soumises à un contrôle juridique mais pourraient être appliquées sans délai. La mise en place de programmes de clémence et de dispositifs d'alerte en cas d'infraction permettrait en outre de lutter contre les cartels. Le projet de nouvelle loi sur la concurrence habiliterait l'ANC à imposer des amendes administratives et à introduire des programmes de clémence et devrait donc largement contribuer à améliorer l'efficacité de l'Autorité. Enfin, pour égaliser les règles du jeu et développer la concurrence sur les marchés, on pourrait favoriser l'entrée d'acteurs étrangers et étendre le programme de privatisations, en complétant cet effort par des règles claires et transparentes concernant la participation acceptable du secteur public dans les activités commerciales, ainsi que par une plus grande rigueur dans l'évaluation et le financement du coût net des obligations de service universel. Outre ces recommandations générales, le tableau 3.4 dresse une liste de mesures plus détaillées.

Notes

1. Pour une analyse des problèmes que pose la comparaison des niveaux de productivité du secteur manufacturier à l'échelle internationale, voir Boug et Naug (2001).
2. Le niveau très élevé des gains de productivité constatés dans le secteur des services semble aussi résulter de certains problèmes de comparaison entre les données des première et seconde parties de la période (Klovland et autres, 2003).
3. Un autre facteur ayant contribué à la productivité dans les deux secteurs est l'introduction des nouvelles technologies TIC, bien que l'importance de ce facteur soit difficile à quantifier.
4. Les mouvements de change posent un premier problème pour la comparaison internationale des prix, mais on peut utiliser les taux de change d'équilibre à parité de pouvoir d'achat pour éviter les distorsions induites par les fluctuations à court terme des taux de change effectifs. Une autre difficulté tient à ce que les effets des mouvements de taux de change sur les prix varient selon que les marchandises considérées entrent ou non dans les échanges internationaux, et selon l'état de la concurrence sur le marché des produits. Ainsi, avec des marchés parfaitement concurrentiels, une appréciation de la couronne entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une baisse des prix de l'énergie en Norvège par rapport aux autres pays, alors qu'elle creuserait les écarts de prix des produits n'entrant pas dans les échanges.
5. Les prix tendent à augmenter avec les niveaux de revenu lorsque la détermination des salaires dans les secteurs de services à faible productivité est influencée par les salaires versés dans les branches manufacturières à forte productivité, car il en découle alors un renchérissement relatif des services dont l'incidence est d'autant plus grande, dans les pays à haut niveau de revenu par habitant, qu'ils alimentent une part plus importante de la demande.
6. Près de 30 % de la quantité totale de tabac consommée en Norvège sont achetés à l'étranger (Finansdepartementet, 2003a).
7. Au cours de la même période, les prix des produits importés ont baissé d'environ 5 %.
8. Les mêmes signes laissant deviner l'existence d'un pouvoir de marché ont été observés dans le cas des produits de marque non alimentaires, dont les écarts de prix avec la Suède sont d'environ 20 % (Finansdepartementet, 2003a).
9. Une autre interprétation de cette évolution des prix pourrait être que ces hausses relativement rapides reflètent une progression plus marquée des coûts en Norvège, ce qui témoignerait aussi d'un manque de concurrence. Cette interprétation va, toutefois, à l'encontre de l'observation selon laquelle les marges de prix dans le secteur laitier sont restées constantes alors qu'elles ont diminué au niveau international, ce qui implique que les producteurs laitiers norvégiens ont un certain pouvoir de marché.

10. L'investissement direct en provenance de l'étranger a longtemps privilégié le secteur offshore, mais un rééquilibrage s'est opéré depuis le milieu des années 90 avec la forte progression des entrées d'IDE dans le secteur financier.
11. À l'évidence, les entreprises norvégiennes ne prennent pas encore la chose sérieusement : ainsi, lorsque deux cadres dirigeants d'une compagnie de transport ont été condamnés à des peines d'amende et de prison dans le cadre d'une affaire anti-trust récemment jugée aux États-Unis, leur entreprise a fait savoir qu'elle paierait les amendes et transformerait leur temps d'emprisonnement en congés payés.
12. La forte présence de l'État dans le capital des entreprises est le fruit d'une évolution historique, mais elle reflète aussi d'autres considérations, notamment le souci de pouvoir contrôler le coût des boissons alcoolisées en conservant un monopole public sur les ventes, le maintien en Norvège des sièges de sociétés et des activités de recherche (marchés financiers, industrie pétrolière), le maintien d'obligations de service universel (télécommunications, services postaux), ainsi que de normes minimales (prestations sociales et services de santé). On notera cependant que d'autres pays poursuivent les mêmes objectifs sans recourir à l'actionnariat public.
13. La décision du gouvernement, annoncée en mars 2002, d'imposer un quota de 40 % de femmes dans les conseils d'administration des entreprises publiques est l'exemple même que d'autres objectifs peuvent être préférés. Il est prévu d'appliquer des dispositions analogues aux entreprises privées à compter de 2005.
14. Les propositions du Livre blanc qui recommandaient une réduction générale des participations de l'État dans le capital des entreprises ou encore leur concentration dans des secteurs où elles peuvent être un moyen d'atteindre des objectifs particuliers ou de placer intelligemment l'épargne publique n'ont pas été adoptées par le Parlement. Au lieu de cela, le gouvernement a été prié d'améliorer la gestion des entreprises publiques et de poursuivre des objectifs de politique industrielle. Le Parlement a également demandé la création d'une commission chargée d'étudier les avantages éventuels d'un transfert des participations de l'État à des sociétés holding, laquelle doit remettre son rapport en mars 2004.
15. Des mesures ont été introduites pour résoudre ces problèmes, notamment les règles qui interdisent aux fonctionnaires et aux membres du Parlement de siéger aux conseils d'administration des entreprises d'État et celles qui exigent un énoncé précis des objectifs non commerciaux, avec des obligations transparentes en matière de surveillance et de communication d'informations. Pour une analyse plus approfondie, voir OCDE (2003d).
16. En souvenir de l'époque où elle n'était encore que la direction des prix, l'Autorité norvégienne de la concurrence continue de publier les résultats des enquêtes sur les prix de détail pratiqués par les supermarchés. Il se peut que cela encourage la concurrence entre les quelques chaînes nationales de distribution, mais c'est peut-être aussi une source d'informations, pour les concurrents, sur l'écart qui les sépare du consensus en vigueur dans le secteur.
17. Deux des plus grandes compagnies présentes sur le marché norvégien (Statoil et Norsk Hydro), qui sont en partie détenues par l'État, ont d'ailleurs été condamnées à des amendes en Suède pour participation à une entente sur les prix (Konkurrensverket, 2003).
18. Ainsi, un cabinet d'avocats peut engager des comptables, mais la fusion entre un cabinet d'avocats et un cabinet comptable est impossible.

19. Voir OCDE (2001) pour une présentation des travaux effectués à ce sujet, ainsi que de nouvelles données sur la relation entre réglementation et performance dans les secteurs en question. Les examens de la réforme de la réglementation auxquels procède régulièrement l'OCDE constituent en outre une source précieuse d'informations sur les effets plus particuliers de réformes sectorielles spécifiques.
20. Il peut être intéressant pour la collectivité de maintenir une certaine marge de capacité excédentaire afin de limiter les risques en matière de fourniture et de prix, mais le coût que cela entraîne devient vite excessif si la structure des tarifs sur le marché ne reflète pas la préférence des consommateurs pour la sécurité d'approvisionnement (Newbery, 2002). Pour une présentation générale du processus de libéralisation, voir AIE (2001).
21. À l'heure actuelle, le système en place pour répondre à la demande de pointe consiste soit à passer des contrats pour la fourniture de puissance additionnelle, soit à demander aux très gros utilisateurs de cesser leur consommation. Cependant, si la demande continue de croître sans que l'on construise de nouvelles installations, la gestion des pointes aura une plus forte incidence et les réserves de capacité verront leur coût augmenter (Nilssen et Walther, 2002).
22. La production hydraulique étant capable de satisfaire les demandes de pointe, toute fusion entre deux entreprises de ce secteur offre davantage de possibilités d'exercer un pouvoir de marché. Or, avec l'accord du Parlement, la compagnie d'électricité Statkraft a reçu de l'État 16 milliards de NOK sous forme de fonds propres, de prêts et de garanties, lui permettant ainsi de mener une politique d'acquisitions énergique.
23. Chacun des pays participant au Nord Pool ayant désormais son propre gestionnaire de réseau, il faudrait supprimer les accords bilatéraux actuels au profit de cet opérateur unique de façon à ce que la capacité d'interconnexion puisse être développée en fonction de l'évolution du marché.
24. À l'heure actuelle, les restrictions qui pèsent sur le choix des technologies de production n'ont probablement pas beaucoup d'effets dans la mesure où les trois licences qui ont été accordées pour des centrales à gaz n'ont encore donné lieu à aucun investissement étant donné le faible niveau des prix. Plusieurs petits groupes hydrauliques sont en projet, mais il est de toute façon improbable, étant donné leur faible capacité pendant les pointes d'hiver, qu'ils puissent être un moyen efficace pour répondre à la demande de pointe.
25. Les autres membres du marché nordique de l'électricité – la Finlande et la Suède – ont rendu obligatoire la séparation juridique, au niveau de la distribution, entre activités de réseau et de commercialisation.
26. Moen et Riis (2003) avance que, dans la mesure où ce coût a été financé en grande partie par les pouvoirs publics, l'opérateur historique ne devrait être dédommagé qu'à hauteur de ses propres investissements depuis 1994, date à laquelle il a été constitué en société.
27. De nombreux pays de l'UE se sont dotés d'un système de tarification par zones, avec une différenciation entre heures de pointe et heures creuses, en faisant valoir que le coût marginal de la téléphonie augmente avec le débit.
28. L'absence de pressions concurrentielles vient du fait que l'appelant n'a guère de choix, tandis que l'appelé (l'abonné) n'est concerné par les redevances de terminaison que dans la mesure où elles peuvent avoir un effet dissuasif sur l'appelant.
29. Pour Spiller et Ulset (2003), le lent déploiement des lignes DSL serait directement lié au fait que Telenor a déjà lourdement investi dans la technologie RNIS à débit moins

rapide, ce qui devrait permettre à son principal concurrent (NextGen Tel) d'exploiter le nouveau segment DSL.

30. Posten Norge exploite son réseau pour fournir des services privés, par exemple la vente d'abonnements au téléphone mobile.
31. Les programmes de fidélisation des compagnies aériennes sont accusés d'augmenter les prix pour les clients qui n'en sont pas membres et de produire des effets de contrainte indésirables, qui font obstacle à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché.
32. Ces normes, fixées individuellement pour chaque ligne, concernent le nombre de sièges disponibles, la fréquence des vols, les tarifs, les trajets à assurer sans escale, etc. Le seul appareil ADAC qui remplit tous les critères imposés est le Dash 8 de De Havilland, avion à turbopropulseurs de forte puissance dont le constructeur a semblé-il interrompu la fabrication.
33. En réduisant les risques financiers pour les prestataires de services, les clauses en question font peut-être monter les offres.
34. Jusqu'en 1998, Widerøe exploitait toutes les lignes intérieures en bénéficiant pour cela d'une subvention publique. Entre 1998 et 2000, la compagnie a remporté tous les appels d'offres, mais les accusations de pratiques abusives remontent en fait à la deuxième vague d'adjudications qui a eu lieu entre 2001 et 2003.
35. OCDE (2004), « Non-commercial service obligations and liberalization », OCDE, Paris.
36. Il est fait référence ici au Règlement (CEE) n° 2048/92 du Conseil concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, dont l'article 4 précise que l'accès aux services peut être limité à une période maximale de trois ans.
37. À l'aune internationale, même les grands aéroports norvégiens sont de taille relativement modeste, puisque quatre d'entre eux seulement accueillent plus de 1 million de passagers par an. Cependant, avec ses 45 aéroports, la Norvège semble bien équipée par rapport à ses voisins : la Suède compte 47 aéroports pour un territoire plus vaste et une population plus nombreuse, et la Finlande, qui est un peu plus petite, en possède 22.
38. Un autre problème tient au fait que dans la plupart des aéroports les services d'assistance à l'escale sont assurés par les transporteurs eux-mêmes – solution coûteuse pour les nouveaux entrants lorsqu'il s'agit de petites compagnies – ou par l'une des trois sociétés spécialisées dans ce domaine qui appartiennent au groupe SAS. Ces services ne sont organisés de façon indépendante que dans les grands aéroports, conformément à la réglementation de l'UE. L'absence de concurrence dans ce secteur est en soi un problème, et l'externalisation des services au sol présente l'inconvénient d'entraîner une situation d'asymétrie en matière d'information.
39. Le transport ferroviaire de marchandises a été officiellement ouvert à la concurrence étrangère au début de 2003.
40. Les plus petites unités administratives – les municipalités – sont en moyenne de plus petite taille que dans les autres pays scandinaves, ce qui explique peut-être pour une part les entorses à la législation. Elles comptent en moyenne 10 000 habitants, contre environ 20 000 au Danemark et 30 000 en Suède.
41. Même avant le début de l'exploitation pétrolière, un large éventail de politiques, notamment dans les domaines de l'éducation, des communications et des transports, de la sécurité sociale, du marché du travail, de la santé et des affaires sociales, avaient une orientation régionale assez fortement marquée. On estime qu'en 2000 le coût bud-

gétaire des politiques régionales s'est élevé à près de 2 milliards de NOK pour les programmes spéciaux de développement régional, 14 milliards de NOK pour les mesures sectorielles visant explicitement à remédier aux déséquilibres régionaux et 100 milliards de NOK pour les mesures sectorielles ne comportant pas ce type d'objectifs mais jugées d'importance vitale pour le développement régional. Voir OCDE (2003f).

42. Le grand nombre de municipalités est lui-même un problème : on estime qu'on pourrait économiser 3 milliards de NOK sous forme de gains d'efficacité dans la fourniture des services, avec deux fois moins de municipalités (Langørgen et Aaberg, 2003).
43. Ces chiffres comprennent les subventions aux industries primaires, mais pas les transferts de péréquation aux collectivités locales des régions éloignées, soit environ 2 milliards de NOK. Ils sont tirés du budget national qui vient d'être approuvé.

Bibliographie

- AIE (2001), *Energy Review of Norway*, Paris.
- Andersen, T.M. et T.T. Herberstsson (2003), « Measuring Globalization », *Document de synthèse de l'IZA* n° 817.
- Autorités nordiques de la concurrence (2003), *A Powerful Competition Policy – Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power*, Oslo.
- Autorité norvégienne de la concurrence (1995), *Rapport annuel*, Oslo.
- Bassanini, A, S. Scarpetta et P. Hemmings (2001), « Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 283.
- Bergman, L. (2002), « The Nordic electricity market – continued success or emerging problems », *Swedish Economic Policy Review*, n° 9, vol. 2.
- Boug, P et P. Naug (2001), « Dårligere enn svenskene? – En sammenligning av produktivtetsveksten i norsk og svensk industri », *Økonomiske analyser* 2/2001.
- Brundstad, R.J. (2001), *Deregulation of the Norwegian market for dairy products*, SNF, Oslo.
- Finansdepartementet (2003a), *Særavgifter og grensehandel – Rapport fra Grensehandelsutvalget*, Oslo.
- Finansdepartementet (2003b), *Nasjonalbudsjettet 2004*, Oslo.
- Gonenc, R., M. Maher et G. Nicoletti (2000), « The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current issues », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 251, Paris.
- Gouvernement norvégien (2003), *Broadband for Knowledge and Growth*, Oslo.
- Klovland, J.T., G. Schjelderup et Øystein Thøgersen (2003), Synspunkter på den økonomiske politikken i lys af statsbudsjettet for 2004, Norges Handelshøyskole og Senter for Internasjonal Økonomi og Skipsfart.
- Konkurransetilsynet (2001), Prisspredning bensin og autodiesel, *Skrifter fra Konkurransetilsynet* 05/2001, Oslo.
- Konkurransetilsynet (2003), *Høring – endringer i markedsordningen for melk*, Oslo.
- Konkurrenserket (2003), *Pressmeddelende Nr. 6, 29 april 2003*, Stockholm.
- Langørgen, A. et R. Aaberg (2003), *Sammenslåing av kommuner: – Gevinster å hente*, Oslo.
- Lavik, R. (2003), « Prsutvikling etter merverdireformen – to år etter », *Prosjektnotat nr. 8 – 2003*, Statens institutt for forbruksforskning.
- Moen, E.R. et C. Riis (2003), *Effectiv og bærekraftig konkurranse i tele- og medie-markedene – hva skal til? ECON-rapport nr. 2003-84*

- Newbery (2002), « Regulatory challenges to European electricity liberalisation », *Swedish Economic Policy Review*, n° 9, volume 2.
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago et P. Swaim (2001), « Product and labour market interactions in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 312, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, productivity and growth: OECD evidence », *Economic Policy*, avril.
- Nilssen, G. et B. Walther (2002), « Market-based Power Reserves Acquisition » in proceedings from the Conference: *Methods to Secure Peak Load Capacity on Deregulated Electricity Markets*.
- Posten Norge (2002), *Annual Report*, Oslo.
- NOU (2002), *Rett til rett – En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester*.
- OCDE (2001), *Revue économique de l'OCDE; Numéro spécial : Réforme de la réglementation*, n° 32.
- OCDE (2003a), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE – Suivi et évaluation*, Paris.
- OCDE (2003b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, volume 2003/1, n° 73, juin, Paris.
- OCDE (2003c), *Études économiques de l'OCDE – Autriche*, Paris.
- OCDE (2003d), *Examens de la réforme de la réglementation – Norvège : Préparer l'avenir dès maintenant*, Paris.
- OCDE (2003e), *Broadband and Telephony Services over Cable Television Networks*, DSTI/ICCP/TISP(2003)1.
- OCDE (2003f), *Managing Decentralisation – a new role for Labour Market Policy*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE – Suède*, Paris.
- Spiller, P.T. et S. Ulset (2003), « Why Local Loop Unbundling Fails », séminaire du CERNA, France.
- Steen, F. et L. Sjørgard (2002), « From a regulated duopoly to a private monopoly: The deregulation of the Norwegian airline industry », *Swedish Economic Policy Review*, n° 9, volume 2.
- Strand, M. et E. Aas (2001), « Mapping the Price of Food – Norwegian Dairy Products », in *The Food Sector in Transition – Nordic Research*, NILF-report 2001:2.
- Walkenhorst, P. et N. Dihel (2003), « Consolidations tarifaires, protection inutilisée et libéralisation des échanges agricoles », *Revue économique de l'OCDE*.
- Yoo, K.Y. (2003), « Corporate taxation of foreign direct investment income 1991-2001 », *OCDE Documents de travail du Département des affaires économiques* n° 365, Paris.

4. Réformes visant à améliorer l'offre de main-d'œuvre et le capital humain

La Norvège est l'un des pays de l'OCDE où le marché du travail fonctionne de manière particulièrement satisfaisante à plusieurs égards importants. En particulier, le taux d'activité est l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE, et le taux de chômage structurel l'un des plus faibles. On constate cependant l'apparition de certains phénomènes préoccupants qu'il sera nécessaire de maîtriser et si possible d'inverser pour que le volume des ressources de main-d'œuvre disponible à l'avenir suffise à préserver des niveaux de vie élevés et croissants lorsque les recettes pétrolières se réduiront. Il sera pour ce faire probablement essentiel de réformer les dispositifs de prestations sociales. Bien que le volume des ressources de main-d'œuvre soit élevé au regard d'un certain nombre d'indicateurs, des réformes sont également souhaitables pour améliorer le capital humain, notamment de manière à ce qu'il contribue à une accélération de la croissance économique.

Dans les sections qui suivent, nous passerons en revue les forces et les faiblesses du marché du travail, des régimes publics de prestations et du système éducatif de la Norvège. Le gouvernement a déjà pris un certain nombre d'initiatives pour atténuer ou éliminer les lacunes actuelles et pour réformer et moderniser ces différents secteurs. Il sera capital que la Norvège mette pleinement en œuvre ces réformes et aille encore plus loin dans ce sens pour relever les défis auxquels elle est confrontée et préserver les conditions particulièrement favorables de son marché du travail.

Vers un marché du travail plus flexible

Comme en témoigne le tableau 4.1, le marché du travail norvégien se caractérise par :

- des taux d'activité globalement élevés (80½ % en 2002 contre quelque 70 % dans l'UE et l'OCDE);
- des taux d'activité très élevés pour les femmes et les travailleurs âgés (76½ et 69½ % respectivement, contre 61 et 43 % respectivement dans l'UE);

Tableau 4.1. Le marché du travail

	1999			2000			2001			2002		
	Norvège	UE	OCDE	Norvège	UE	OCDE	Norvège	UE	OCDE	Norvège	UE	OCDE
Taux d'emploi ¹	78.0	62.6	65.5	77.9	63.6	65.7	77.5	64.2	65.5	77.1	64.2	65.1
<i>dont :</i>												
Hommes	82.1	72.2	76.1	81.7	73.0	76.3	81.0	73.3	75.8	80.2	72.9	75.0
Femmes	73.8	53.0	55.0	74.0	54.2	55.3	73.8	55.1	55.4	73.9	55.7	55.3
Taux de chômage	3.2	9.3	6.7	3.5	8.4	6.2	3.5	7.4	6.3	4.0	7.8	6.9
<i>dont :</i>												
Hommes ¹	3.4	8.1	6.2	3.6	7.2	5.8	3.6	6.5	6.0	4.2	7.0	6.7
Femmes ¹	3.0	10.9	7.3	3.2	9.8	6.9	3.4	8.7	6.7	3.7	8.8	7.2
Longue durée ^{1, 2}	16.1	63.8	47.2	16.6	63.8	46.9	16.1	61.8	44.0	20.0	59.0	45.0
Jeunes ³	9.6	17.4	12.5	10.2	15.7	11.8	10.5	14.1	12.2	11.5	14.7	13.2
Taux d'activité	80.6	69.0	70.1	80.7	69.4	70.1	80.3	69.4	69.9	80.3	69.8	69.9
<i>dont :</i>												
Hommes	85.0	78.5	81.2	84.8	78.6	81.0	84.0	78.4	80.6	83.8	78.4	80.4
Femmes	76.1	59.5	59.3	76.5	60.1	59.4	76.4	60.3	59.4	76.7	61.0	59.6
Personnes âgées ⁴	68.0	41.1	50.7	68.0	41.4	50.4	68.5	42.0	50.8	69.7	43.2	52.1
Nombre moyen d'heures travaillées ⁵	1 397.9	1 645.7	1 717.5	1 380.2	1 629.6	1 704.7	1 359.6	1 622.8	1 690.4	1 342.2	1 617.7	1 683.0

1. Population de 15 à 64 ans.

2. Part du chômage de six mois et plus.

3. Population de 15 à 24 ans.

4. Population de 55 à 64 ans.

5. Moyenne annuelle par personne, y compris les travailleurs indépendants, moyennes non pondérées pour l'UE et l'OCDE.

Source : OCDE.

- un faible chômage structurel, estimé à 3.6 %, contre 7.6 % en moyenne dans l'UE.

Ainsi donc, une proportion supérieure à la moyenne de la population d'âge actif participe à la population active en Norvège, et une proportion également supérieure à la moyenne a effectivement une activité.

En revanche, le nombre de personnes d'âge actif (y compris les jeunes) qui sont en congé maladie ou perçoivent des pensions d'invalidité est non seulement relativement élevé mais continue d'augmenter, alors que le taux de chômage des jeunes s'est accru de 2 points de pourcentage entre 1999 et 2002, pour s'établir à 11½ %. Si l'on ajoute à cela le pourcentage relativement élevé de salariés travaillant à temps partiel, la faiblesse relative de la durée « normale » du travail à temps plein, et les quatre jours supplémentaires introduits en 2001-2002¹ le nombre moyen d'heures ouvrées par personne d'âge actif ne dépassait que d'environ 8½ % la moyenne de l'UE en 2002 contre 13¼% deux ans plus tôt.

Sur la base des tendances actuelles, les ressources de main-d'œuvre disponibles pourraient continuer de baisser. Pour inverser ce mouvement, il faudrait réduire ou supprimer les contre-incitations au travail qui résultent des régimes d'assurance maladie, d'invalidité et de retraite. Néanmoins, même si des mesures adéquates sont mises en œuvre dans ces trois domaines, la Norvège est moins bien placée que beaucoup d'autres pays de l'UE pour accroître en longue période ses ressources de main-d'œuvre grâce à une décreue du chômage et une élévation des taux d'activité, avec les conséquences qui en découlent pour la croissance potentielle et la viabilité des finances publiques du pays (voir chapitres 1 et 2). Une vaste stratégie de réforme s'impose donc pour améliorer l'affectation des ressources entre les secteurs public et privé et à l'intérieur de chacun d'eux, et pour réduire la présence de l'État dans le secteur marchand en privatisant les entreprises à capitaux publics et en diminuant les subventions (voir chapitre 3).

Les salaires témoignent d'une forte flexibilité, les salaires réels réagissant globalement assez vite aux variations du chômage². Les négociations sont très centralisées, et les industries manufacturières jouent traditionnellement un rôle pilote. Néanmoins, la contraction relative de ce secteur – comme dans la plupart des pays de l'OCDE – et la demande des travailleurs très qualifiés qui souhaitent de plus en plus une plus grande différenciation des salaires menacent la centralisation et la coordination des rémunérations.

La demande de main-d'œuvre ayant diminué plus rapidement que l'offre depuis 1999, le taux de chômage a commencé à s'élever pour atteindre 4½ % au milieu de 2003, chiffre nettement supérieur au taux estimé du chômage structurel. De même, le pourcentage des chômeurs de longue durée (6 mois et plus) suit désormais une tendance ascendante et atteignait 20 % en 2002, soit environ 4 points de pourcentage de plus qu'à la fin des années 90. Bien que le pourcentage du chômage de longue durée soit inférieur de 25 points à la moyenne de l'OCDE,

il n'en demeure pas moins préoccupant. Le taux de chômage des travailleurs immigrants originaires de pays extérieurs à la zone de l'OCDE est particulièrement élevé.

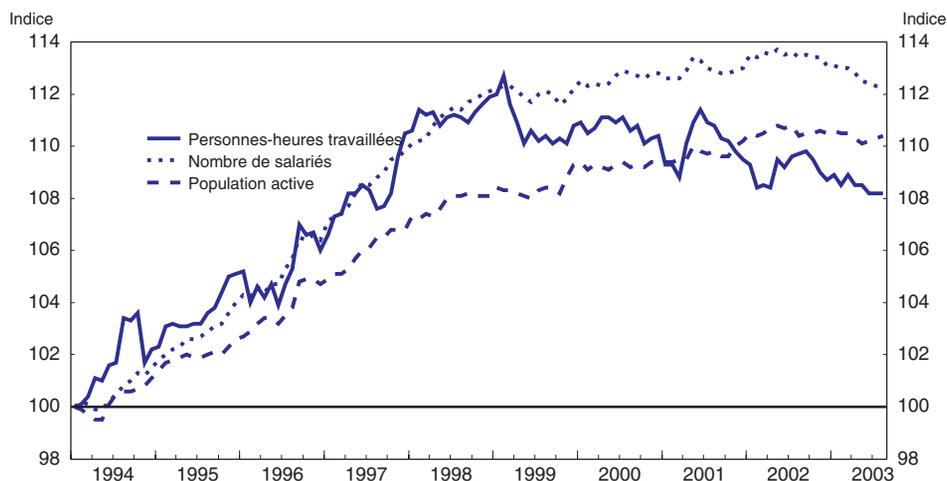
La chute des taux d'emploi et d'activité a surtout concerné la population active masculine. De 1999 à 2002, le taux d'emploi des hommes est passé de 82 à 80 %, et leur taux d'activité de 85 à 84 %. Dans le cas des femmes, ces variables se sont stabilisées aux alentours de 74 et 77 % respectivement, ce qui est remarquablement élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE. Ces évolutions pourraient s'expliquer par la contraction du secteur industriel – où le pourcentage des travailleurs de sexe masculin est plus élevé – par rapport au secteur des services, phénomène qui a été particulièrement prononcé ces dernières années⁵.

Déjà faible, la durée annuelle moyenne du travail par personne continue de se réduire. Bien que l'on observe ce phénomène dans la plupart des pays de l'OCDE, il a été relativement plus rapide en Norvège et la durée du travail est actuellement très faible. En raison de la baisse de la durée moyenne du travail, l'utilisation de main-d'œuvre exprimée en personne-heures a diminué depuis la fin des années 90, malgré la hausse des taux d'emploi (graphique 4.1). Le faible niveau de la durée annuelle moyenne du travail est en partie lié au recours particulièrement important à l'emploi à temps partiel, qui est associé à l'élévation du taux d'activité des femmes et des jeunes qui conjuguent travail et études. Néanmoins, les horaires de travail à temps plein négociés collectivement sont relativement courts et les restrictions imposées aux heures supplémentaires n'ont été assouplies que récemment (voir plus loin). Peut-être résulte-t-elle aussi de la conjonction d'une forte compression des salaires et de la nette progressivité du système fiscal, qui pourrait inciter un nombre relativement élevé de travailleurs, notamment très qualifiés, à remplacer le travail formel par une production domestique. Surtout, la forte baisse observée ces toutes dernières années est imputable non seulement à l'introduction de deux jours de congé officiels de plus par semaine mais aussi aux contre-incitations croissantes au travail qui résultent de certains des dispositifs du système public d'aide et d'assurance, et auxquelles il faudrait remédier (voir ci-après la section sur les politiques sociales).

La détermination des salaires et la politique des revenus

En Norvège, le système de détermination des salaires est depuis fort longtemps centralisé et coordonné⁶. Les négociations de salaires ont souvent été guidées par des considérations liées à la politique des revenus, notamment l'octroi d'allègements ou de déductions d'impôts par l'État pour freiner les demandes salariales ou accroître l'emploi⁷. La forte centralisation des salaires et la coopération des partenaires sociaux aussi bien entre eux qu'avec le gouvernement n'ont connu que de rares exceptions au cours des dernières décennies, notamment pendant la première moitié des années 80. L'initiative « Alternative

Graphique 4.1. **Emploi, population active et personne-heures travaillées**
Après correction des variations saisonnières, moyenne mobile sur trois mois, indice, janvier 1994 = 100



Source : Statistics Norway.

de solidarité » – lancée en 1992 – a renforcé l'importance des interactions entre la politique des revenus, la politique monétaire et la politique budgétaire pour améliorer la compétitivité extérieure et parvenir à une croissance économique durable. Dans le cadre de cette initiative, les négociations centralisées conduisent à une diminution du chômage structurel, car, à ce niveau de négociation, les partenaires sociaux sont sans doute davantage incités à internaliser les conséquences macroéconomiques négatives de l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre. Dans cette optique, un accent particulier a été mis sur le rôle pilote joué par les secteurs exposés dans les accords de salaire.

Le système norvégien de négociation de salaires se caractérise notamment par le fait que, pour les travailleurs peu qualifiés et pour certains travailleurs très qualifiés du secteur privé, les augmentations décidées au niveau centralisé constituent un plancher pour les négociations menées à un niveau décentralisé⁸. Dans le secteur public, la progression annuelle moyenne des salaires est déterminée au niveau central, bien que certains fonds soient alloués pour permettre une négociation dans chaque institution publique. En revanche, pour les travailleurs très qualifiés du secteur manufacturier ainsi que pour la plupart des secteurs manufacturiers, la détermination des salaires est totalement décentralisée. La syndicalisation étant relativement forte, le pourcentage des travailleurs couverts par les augmentations de salaire centralisées est lui aussi élevé. Par ailleurs, les planchers de salaire ont également concerné les travailleurs non syndiqués, notamment

lorsque des lois spéciales ont étendu les conventions collectives à l'ensemble du marché du travail, comme par exemple à la fin des années 80. La centralisation des salaires qui caractérise le marché du travail norvégien est renforcée par le fait que les négociations décentralisées dans le secteur public ne sont que de création récente et ne concernent qu'un petit nombre de secteurs, par exemple l'enseignement où les négociations sont désormais menées au niveau des municipalités.

La forte centralisation et l'étroite coordination de la détermination des salaires se traduisent par une nette compression des rémunérations, notamment par les travailleurs peu qualifiés et dans le secteur public. Les salaires ne sont pas sensiblement différenciés selon le niveau d'instruction, ce qui réduit les incitations personnelles à investir dans le capital humain⁹. De plus, les salaires fixés par le biais des négociations collectives ne sont pas très sensibles à la situation locale du chômage et du marché du travail¹⁰.

En internalisant les effets de la progression des salaires sur le chômage, les négociations centralisées pourraient améliorer la flexibilité des salaires réels au niveau global, en ce sens que les salaires réels peuvent peut-être plus facilement être ajustés à la baisse lorsque le taux de chômage dépasse son niveau structurel ou lorsque les pressions de la concurrence s'intensifient¹¹. Néanmoins, l'effet modérateur de la politique des revenus sur les salaires pourrait parfois avoir été imputable à la législation sur les augmentations de salaires¹². En fait, la forte centralisation et l'étroite coordination des négociations semblent avoir coexisté avec des taux de chômage, une croissance des coûts unitaires de main-d'œuvre et des pressions concurrentielles aussi bien faibles qu'élevées.

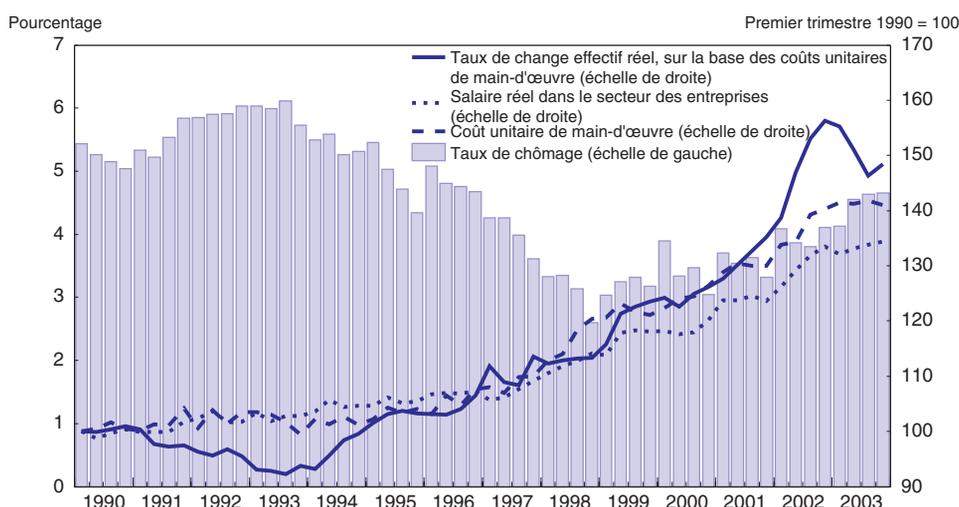
Depuis les années 90, l'économie norvégienne est le théâtre d'un certain nombre de changements structurels qui pourraient menacer le système traditionnel de négociation. Le développement des services au détriment de l'industrie s'est accéléré, et l'on a parallèlement observé une augmentation du pourcentage des travailleurs non manuels et des groupes ayant un niveau d'instruction relativement élevé dans la population active¹³. De plus, la forte centralisation des salaires du secteur public dans le passé a progressivement entraîné une nette compression des rémunérations dans ce secteur. Il apparaît donc d'autant plus nécessaire d'accroître la dispersion et la flexibilité des salaires sur le marché du travail, et ce tout particulièrement en période d'expansion. En fait, la centralisation des salaires a eu des résultats positifs en termes de modération des rémunérations pendant la première moitié des années 90, mais a été mise à rude épreuve pendant la seconde moitié de la décennie du fait du resserrement du marché du travail. Les salaires nominaux ont commencé à augmenter plus rapidement en Norvège que dans les principaux partenaires commerciaux du pays en 1997, alors qu'en termes réels ils progressaient plus vite que la productivité. L'incidence de ces facteurs sur la compétitivité ne s'est fait sentir qu'après 2000, lorsque la couronne a cessé de se déprécier. En 2002, les salaires se sont à nou-

veau accélérés. En termes réels, la progression des salaires a été d'à peu près 4 % dans le secteur des entreprises, soit environ 2½ de pourcentage de plus que la croissance de la productivité¹⁴.

Ces hausses de salaire – conjuguées à une appréciation du taux de change nominal – se sont traduites par de sévères pertes de compétitivité dans les secteurs exposés (graphique 4.2). Dans un premier temps, les entreprises ont réagi aux pressions de la concurrence en réduisant leur marge de profit. Néanmoins, l'intensification de la concurrence a fini par entraîner de nombreux licenciements, notamment dans les secteurs des technologies de l'information et des télécommunications ainsi que, plus généralement, dans le secteur manufacturier. Qui plus est, plusieurs entreprises se sont délocalisées à l'étranger. En revanche, les conditions sont restées tendues dans les secteurs abrités du marché du travail, tels que le secteur de la santé. Au cours de la période 2000-2002, l'emploi dans le secteur manufacturier a diminué de 2½ %, contre une augmentation de ¾ % en moyenne en Norvège continentale et de ¼ % dans le secteur des entreprises de la Norvège continentale.

En conséquence, le gouvernement et les partenaires sociaux ont organisé une série de réunions au cours de l'automne 2002 pour examiner l'avenir de la coopération en matière de politique des revenus. En janvier 2003, les partenaires sociaux se sont engagés à aligner plus étroitement la progression des salaires réels sur celle observée dans les pays partenaires commerciaux de la Norvège et, pour atteindre cet objectif, ont réaffirmé le rôle pilote des secteurs exposés dans

Graphique 4.2. Évolution du marché du travail



Source : OCDE.

les futures négociations de salaire. En conséquence, les accords conclus dans les branches soumises à la concurrence internationale devaient constituer la référence pour les augmentations de salaires consenties dans les autres secteurs, même si la déclaration commune autorisait une certaine marge de manœuvre pour modifier les salaires relatifs entre les secteurs. Ces objectifs ont été confirmés en avril 2003 par les conclusions de la « commission Holden 2 », composée de représentants des partenaires sociaux et du gouvernement¹⁵.

En avril et en mai 2003, les conventions collectives qui ont été finalisées entre les principaux partenaires sociaux se caractérisaient par une modération générale des salaires. Dans les industries manufacturières et les autres secteurs exposés, les partenaires sociaux ont reconnu que seuls les travailleurs dont les salaires étaient inférieurs à 95 % de la moyenne recevraient des augmentations décidées au niveau central (une augmentation plus importante étant prévue pour les travailleurs dont les salaires étaient inférieurs à 85 % de la moyenne). De plus, il a été convenu que ces augmentations pourraient être exceptionnellement ignorées ou retardées au niveau des négociations locales. En revanche, les travailleurs qui ne bénéficiaient pas d'augmentations décidées au niveau centralisé avaient la possibilité de négocier pour obtenir des augmentations au niveau de l'entreprise. De même, dans le secteur du commerce de détail, des augmentations n'ont été consenties qu'aux travailleurs les moins bien rémunérés (environ 25 % de l'ensemble des effectifs du secteur). C'est seulement dans le secteur du commerce de gros que des augmentations ont été accordées à l'ensemble des travailleurs. Dans le secteur public, il n'y aura guère d'augmentation pour les agents de l'administration centrale et du secteur de l'enseignement au-delà de celles reportées de 2002. Le gouvernement est pour sa part convenu d'accroître à partir de 2004 les déductions fiscales au titre des cotisations syndicales et de libérer des ressources budgétaires supplémentaires pour les programmes du marché du travail. La loi de finances révisée 2003 a également avancé la date de lancement d'un certain nombre de programmes de construction d'universités publiques afin de créer de nouveaux emplois.

La modération des accords conclus en 2003 a contribué – conjointement avec la dépréciation de la couronne norvégienne – à rétablir partiellement la compétitivité. Néanmoins, cette modération doit persister pour effacer plus rapidement les pertes de compétitivité enregistrées ces dernières années. Dans ce but, le secteur le plus exposé, c'est-à-dire les industries manufacturières, devrait avoir le rôle pilote dans les négociations de salaires, les partenaires sociaux de ce secteur étant plus soucieux que ceux des secteurs abrités de préserver la compétitivité.

À moyen terme, un assouplissement du système centralisé et coordonné de négociation de salaires et une plus grande décentralisation en fonction des secteurs, des compétences et des conditions des marchés du travail locaux pourraient être bénéfiques à l'économie norvégienne pour plusieurs raisons. Il

convient à ce titre de noter que l'uniformisation des rémunérations des travailleurs peu qualifiés dans tous les secteurs pourrait faire peser une lourde charge sur bon nombre d'entreprises, notamment dans le secteur des services où le ratio capital/travail – de même que la productivité du travail – est plus faible que dans le secteur exposé¹⁶. Ces entreprises ayant été jusqu'à présent moins exposées à la concurrence internationale et intérieure, il leur est plus facile de répercuter l'alourdissement des coûts de main-d'œuvre sur les prix, ce qui aurait des effets préjudiciables aussi bien sur les travailleurs que sur les entreprises du secteur manufacturier. On ne peut donc exclure à moyen terme l'apparition d'une course modérée mais persistante entre les salaires et les prix – et par là même une contraction progressive du secteur exposé.

De plus, la compression des salaires conjuguée au caractère nettement progressif du système fiscal pourrait partiellement expliquer la faiblesse de la durée du travail. De fait, les taux de salaire pour les professionnels des travaux domestiques (plombiers, décorateurs, peintres, etc) sont élevés alors que le bricolage n'est pas imposé. Les travailleurs – notamment les travailleurs très qualifiés – peuvent donc préférer procéder eux-mêmes à des travaux domestiques plutôt que de les confier à quelqu'un d'autre moyennant finances. Autrement dit, le barème des taux marginaux d'imposition a une pente beaucoup plus accusée que le barème des salaires avant impôt, ce qui se traduit par des incitations perverses et une sous-utilisation des ressources humaines. On estime qu'un travailleur norvégien gagnant 1.67 fois le salaire de l'ouvrier moyen devrait travailler 1.7 heure pour payer un professionnel inscrit à la TVA et 1.3 heure pour payer un travailleur non déclaré, à supposer que chacun d'eux soit rémunéré au salaire horaire moyen. Ces estimations sont plus élevées que celles faites dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, même si la Norvège paraît mieux placée que les autres pays d'Europe septentrionale à cet égard¹⁷.

Surtout, l'uniformisation des rémunérations indépendamment des qualifications peut empêcher d'obtenir un rendement personnel adéquat de l'enseignement reçu, de l'expérience professionnelle acquise ou de l'effort de travail fourni. Ceci peut décourager l'accumulation de capital humain, avec des effets préjudiciables sur la productivité et le revenu par habitant¹⁸.

La législation relative à la protection de l'emploi et la durée du travail

La principale législation concernant la protection de l'emploi est la loi sur la protection des travailleurs et l'environnement professionnel qui date de 1977. Ce texte réglemente un certain nombre de questions, depuis les conditions de cessation de fonction, la durée du travail, les heures supplémentaires, jusqu'aux licenciements abusifs. Ce cadre juridique avait été principalement conçu en fonction du secteur manufacturier, qui occupait alors une place prépondérante, et des relations professionnelles traditionnelles. Il est donc moins bien adapté de nos

jours compte tenu de la flexibilité qu'exigent les nouvelles formes de contrat de travail, notamment dans le secteur des services en expansion où ces contrats sont les plus répandus.

S'agissant de la durée du travail, la loi la limite à 40 heures par semaine. Néanmoins, les conventions collectives dans tous les secteurs considèrent que la durée « normale » de la semaine de travail est de 37.5 heures¹⁹. En février 2003, la loi sur la protection des travailleurs a été modifiée de façon très utile, en donnant davantage de possibilités de réaliser des heures supplémentaires. Les restrictions hebdomadaires et sur quatre semaines consécutives ont été abolies et les heures supplémentaires sont calculées sur une période moyenne de quatre mois, avec une possibilité d'extension jusqu'à un an avec l'accord des syndicats. Ces mesures pourraient contribuer à accentuer l'évolution à la hausse de l'offre de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie en réponse aux modifications des salaires²⁰.

Une commission composée de représentants du gouvernement et des partenaires sociaux examine actuellement la loi qui régit la protection des travailleurs et l'environnement de travail et son rapport doit être publié en février 2004. Entre autres questions, la commission doit donner faire des propositions sur une simplification de la réglementation de la durée du travail pour donner plus de flexibilité aux travailleurs comme aux entreprises, sur les règles concernant l'emploi temporaire, et sur les domaines dans lesquels des accords individuels entre les travailleurs et les employeurs semblent être la formule la mieux adaptée. Il est évident que les réglementations relatives au marché du travail dans ces différents domaines doivent être modernisées pour accroître la flexibilité, améliorer la compétitivité et préserver les perspectives d'emploi.

Dans le projet de loi de finances 2004, le gouvernement a proposé d'assouplir les réglementations concernant les contrats de durée déterminée en levant les restrictions aux embauches sur la base de contrats de durée déterminée de douze mois sur une période de trois ans. Il est en outre proposé d'autoriser l'utilisation de contrats plus longs de durée déterminée (plus de douze mois) pour des projets particuliers. Face à la vive opposition des syndicats, cette mesure a été retirée du projet de loi de finances et la question est maintenant étudiée par la commission chargée de revoir la loi relative à la protection des travailleurs. Les contrats de durée déterminée sont actuellement très largement utilisés dans le secteur public et beaucoup plus largement que dans le secteur privé²¹. Ceci tient notamment au fait qu'une législation spéciale – moins restrictive que la loi de 1997 sur la protection des travailleurs – régit les contrats de durée déterminée dans le secteur public. Une autre raison est les fonctionnaires sont parfois autorisés à travailler ailleurs (par exemple, dans le secteur privé ou dans des organisations internationales) pendant de longues périodes (par exemple un an) et bénéficient de garanties légales de retrouver un poste, les postes

qu'ils laissent vacants devant être pourvus pour la période. Une réduction des obstacles à l'entrée sur le marché du travail par le biais de contrats de durée déterminée pourrait permettre à de jeunes travailleurs et à des groupes marginaux d'accéder plus facilement au marché du travail dans le secteur privé. De tels contrats pourraient aussi représenter un instrument flexible pour les petites entreprises qui se lancent dans de nouvelles activités. Néanmoins, comme les employeurs considèrent que les coûts de licenciement des travailleurs couverts par des contrats permanents sont relativement faibles, une plus grande flexibilité des contrats aurait sans doute moins d'effets sur l'emploi que dans les autres pays de l'OCDE.

On ne peut que se féliciter des mesures récemment mises en œuvre concernant la durée du travail et de celles proposées concernant les contrats temporaires, mesures qui vont dans les directions indiquées par certaines des recommandations présentées dans l'*Étude économique de la Norvège* réalisée en 2002 par l'OCDE. Pour donner encore plus de flexibilité aux travailleurs et aux employeurs, il serait souhaitable d'élargir l'éventail des questions relatives à la protection de l'emploi et à la durée du travail qui doivent être réglées par des accords individuels plutôt que par la loi ou par des conventions collectives, y compris dans le secteur public.

Les services de l'emploi et les programmes actifs du marché du travail

Le rôle prépondérant du Service public de l'emploi est considéré comme une caractéristique importante du marché du travail norvégien. L'essentiel du budget attribué à l'*Aetat* (organisme responsable du Service public de l'emploi) – d'un montant de l'ordre de 1.2 % du PIB en 2001 – sert à financer les indemnités de chômage et les dispositifs de réinsertion professionnelle (près de 70 % du total du budget voté). Environ 20 % du budget voté sont consacrés aux programmes actifs du marché du travail (PAMT), les derniers 10 % étant destinés à l'administration.

Depuis la fin des années 90, l'*Aetat* a fait l'objet de mesures de restructuration qui ont permis de réduire le nombre de ses agents et d'introduire de nouveaux instruments liés aux technologies de l'information pour accroître l'efficacité de ses services²². Des mesures de la performance sont actuellement mises en place, et quatorze objectifs ont été fixés en 2002 concernant les ressources utilisées et les résultats à atteindre. Néanmoins, les crédits budgétaires ouverts ne sont pas directement liés à la réalisation de ces objectifs. De plus, aucune liste de priorités n'a été établie, ce qui rend difficile l'évaluation de la performance effective. Plus récemment, des primes liées à la performance concernant un nombre restreint d'objectifs ont été mises en place²³. Face à la montée du chômage, les crédits ouverts pour le service public de l'emploi par la loi de finances 2003 ont été augmentés pour permettre l'embauche de 220 nouveaux agents. Une nouvelle augmentation des effectifs de 200 personnes a été par la suite approuvée par le

Parlement, ainsi qu'un relèvement de 276 millions de couronnes norvégiennes des dépenses au titre des PAMT.

Bien que la coopération avec les autres institutions proposant des services sociaux – le Système national d'assurance et les municipalités qui offrent des programmes d'aide sociale – s'améliore, le nombre de travailleurs devant s'adresser à deux ou trois institutions reste élevé. Pour améliorer l'efficacité de la fourniture des services sociaux et des services relatifs au marché du travail, une commission parlementaire a demandé au gouvernement d'envisager la création d'un organisme unique chargé de gérer l'ensemble des dispositifs. En réponse à cette suggestion, le gouvernement a récemment publié un Livre blanc énumérant un certain nombre de mesures possibles pour réformer les institutions sociales et les institutions du marché du travail. La formule préférée par le gouvernement consiste à modifier et redistribuer les responsabilités des organismes centraux (le système public de l'emploi et le système national d'assurance, qui changeraient également de nom), sans prendre de mesure au niveau local.

Les PAMT revêtent essentiellement la forme de programmes de recherche d'emploi et de programmes de formation qualifiante à l'intention des chômeurs adultes et des nouveaux arrivants sur le marché du travail ; de subventions à l'emploi ; et, plus rarement, d'emplois temporaires dans le secteur public (tableau 4.2)²⁴. La participation à ces programmes donne droit à une indemnité de formation ou à la poursuite de l'indemnisation du chômage. En conséquence, le nombre d'inscriptions aux PAMT augmente sensiblement lorsque les allocations de chômage sont sur le point d'arriver à leur terme²⁵. Contrairement à ce qui était la pratique courante pendant les années 90, les demandeurs d'emploi ne sont actuellement inscrits à des programmes du marché du travail que si l'on juge qu'ils manquent des qualifications nécessaires pour trouver un emploi. Pour les travailleurs plus qualifiés, l'activité du Service public de l'emploi vise davantage à les aider à trouver rapidement un nouvel emploi. En conséquence, seuls 10 à 15 % des chômeurs sont actuellement placés dans des programmes de formation contre environ un tiers pendant la précédente récession des années 90.

Comme dans la plupart des autres pays, il est difficile d'apprécier l'efficacité des PAMT de la Norvège par rapport à leur coût. Selon des estimations de Røed et de Raaum (2003), les PAMT améliorent généralement les perspectives d'emploi de la plupart des participants – notamment les hommes adultes et les immigrants en provenance de pays non membres de l'OCDE – après l'achèvement du programme. De plus, les PAMT semblent réduire effectivement le chômage de longue durée. Néanmoins, pendant la durée du programme, la probabilité de certains groupes – notamment les femmes et les jeunes travailleurs – de trouver un emploi est fortement réduite et le coût d'opportunité qui en découle pourrait l'emporter sur l'incidence positive de l'achèvement du programme du fait de l'affaiblissement de l'effort de recherche d'emploi. Eriksson, Lilja et Torp (2002)

Tableau 4.2. Nouveaux participants en pourcentage du nombre total d'inscrits

	1998	1999	2000	2001	2002
Formation sur le marché du travail	16.0	12.5	12.4	10.4	10.1
a) Formation pour les adultes non employés et les adultes à risque	16.0	12.5	12.4	10.4	10.1
b) Formation pour les adultes pourvus d'un emploi	–	–	–	–	–
Mesures concernant les jeunes	6.2	4.7	4.8	4.9	5.2
a) Mesures pour les jeunes au chômage et défavorisés	6.2	4.7	4.8	4.9	5.2
b) Soutien à l'apprentissage et formes connexes de formation générale pour les jeunes	–	–	–	–	–
Emploi subventionné	4.8	3.0	3.1	3.2	2.4
a) Subventions à l'emploi régulier dans le secteur privé	4.2	2.3	2.5	2.7	2.2
b) Soutien des personnes au chômage créant une entreprise	0.6	0.7	–	–	–
c) Création directe d'emplois (public ou non lucratif)	–	–	–	–	–
Mesures pour les handicapés	23.1	22.4	27.0	30.7	27.8
a) Réhabilitation professionnelle	15.1	15.3	18.6	21.5	..
b) Travail pour les handicapés	8.1	7.1	8.5	9.2	..
Rémunération du chômage	49.9	57.3	52.6	50.8	54.5
Préretraite pour des raisons liées au marché du travail	–	–	–	–	–
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TOTAL en milliers de personnes¹	156.3	162.5	169.5	166.2	199.1

.. = Données non disponibles.

– = Nul ou moins de la moitié du dernier chiffre utilisé.

1. Le nombre de bénéficiaires peut être supérieur au nombre des participants puisque ce dernier peut participer à plusieurs programmes.

Source : OCDE.

ont eux aussi constaté que la participation à un programme du marché du travail n'augmente pas immédiatement la recherche d'emploi mais incite les participants à se lancer dans une activité de recherche plus intensive après l'achèvement du programme. Raaum et autres (2002a) et (2002b) montrent aussi que les programmes de formation améliorent les perspectives de gain des participants comparativement à celles des non-participants, notamment pour les femmes ayant une expérience récente du marché du travail. Néanmoins, l'incidence de la formation est proconjuncturelle, et dans nombre de cas – notamment pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail –, les avantages en termes d'augmentation relative des gains des participants sont plus faibles que le coût de la fourniture du service²⁶. Globalement, les éléments disponibles donnent à penser que l'efficacité-

coût des PAMT en Norvège est douteuse, et qu'un ciblage plus rigoureux des PAMT en même temps qu'un raccourcissement de leur durée contribueraient à l'améliorer.

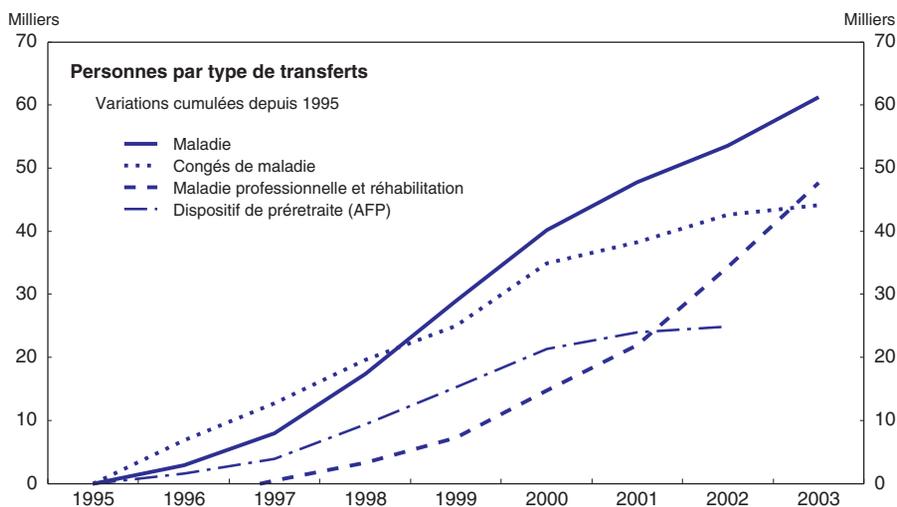
Depuis 2000, le marché des services de placement est en cours de libéralisation, élargissant par là même le choix offert aux chômeurs. De plus, les cours de formation au fonctionnement du marché du travail et aux techniques de recherche d'emploi sont de plus en plus sous-traités par *Aetat*. Ces mesures ont amélioré la flexibilité des services et accru leur efficacité par rapport à leurs coûts²⁷. Plus récemment, le gouvernement a également entrepris de sous-traiter les services de suivi et de placement et de mettre au point un système de primes à l'intention des prestataires privés, primes dont l'octroi est lié au pourcentage de participants à des PAMT qui trouvent un emploi²⁸. De plus, des prestataires privés ont été récemment autorisés à aider les personnes qui perdent leur emploi dans des entreprises publiques à en rechercher un nouveau, et leur rémunération sera liée à leurs performances. En 2002, plus de 400 entreprises offraient des services de placement. De même, plusieurs municipalités ont commencé à mettre en place des programmes de placement. Il convient cependant encore d'harmoniser les conditions dans lesquelles opèrent ces différents acteurs. De fait, les sociétés privées de placement doivent – à la différence des municipalités et des syndicats – offrir une garantie bancaire de 100 000 couronnes norvégiennes (c'est-à-dire le capital social minimum requis) pour exercer leurs activités.

De nouvelles mesures seraient souhaitables pour assurer un fonctionnement plus harmonieux des services de placement et des PAMT. Il conviendrait en particulier de garantir des conditions identiques aux agences privées et aux agences publiques. Selon le gouvernement, l'actuelle présélection des prestataires privés par *Aetat* est nécessaire pour avoir l'assurance que des services de haute qualité seront proposés aux groupes vulnérables de travailleurs. Néanmoins, on pourrait parvenir à ce résultat en renforçant l'évaluation des performances et en développant la prise en compte des résultats pour le financement des prestataires privés, en tenant également compte de leur aptitude à gérer des groupes à risques particulièrement élevés – tels que les travailleurs peu qualifiés ou les travailleurs âgés –, comme c'est par exemple le cas en Australie²⁹. De plus, il conviendrait de classer par ordre de priorité les objectifs d'*Aetat* et d'instituer un lien entre les performances et les ouvertures de crédit. Il faudrait renforcer la coordination entre les institutions offrant des services sociaux et celles qui s'occupent du marché du travail et envisager la possibilité de regrouper ces activités sous l'égide d'un nombre restreint d'institutions tout en réduisant les sureffectifs. Il conviendrait d'évaluer régulièrement l'efficacité des PAMT par rapport à leurs coûts et de continuer à privilégier systématiquement les travailleurs dont les perspectives d'emploi sont médiocres.

Supprimer les contre-incitations au travail inhérentes au système de prestations

Le système de prestations de la Norvège est complet et très généreux. Le nombre de bénéficiaires a commencé à s'accroître à un rythme particulièrement rapide au début des années 90 avec la montée du chômage. Il a encore augmenté depuis le milieu des années 90 – période d'expansion – en raison pour partie de l'élévation des taux d'activité des travailleurs âgés et des femmes, groupes qui ont la plus forte propension à utiliser ces dispositifs (graphique 4.3).

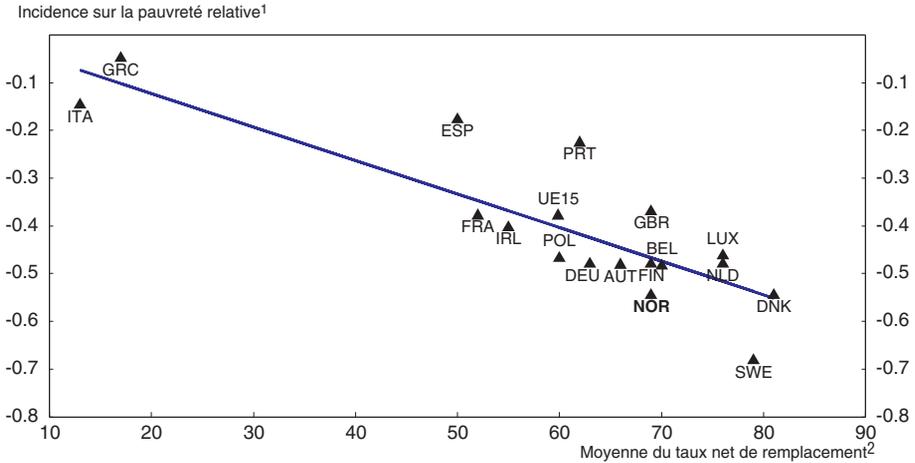
Graphique 4.3. **Bénéficiaires des prestations de sécurité sociale**



Source : Ministère des Finances.

L'objectif déclaré du système de sécurité sociale n'est pas seulement de fournir une aide financière aux travailleurs au chômage ou aux personnes démunies, mais aussi de préserver leurs qualifications et d'attirer dans la population active des personnes qui pourraient avoir des liens moins étroits avec le marché du travail, par exemple pour des raisons de santé ou d'invalidité³⁰. En conséquence, il existe différents systèmes qui couvrent l'assurance chômage, l'aide sociale et les prestations d'assurance maladie et d'invalidité à long terme (y compris les programmes de réinsertion) en plus des allocations familiales et pour garde d'enfants³¹. De même, en raison de sa générosité, le système de transfert paraît réduire efficacement la pauvreté relative (graphique 4.4)³². Néanmoins, la conception des différents dispositifs peut entraîner des contre-incitations au travail qui peuvent revêtir plusieurs formes, telles qu'une prolongation inutile du chômage ou le recours à l'assurance invalidité pour des raisons non médicales.

Graphique 4.4. Taux nets de remplacement et pauvreté relative



1. Réduction en pourcentage du nombre de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté, avant et après les transferts sociaux.
2. Moyenne des taux nets de remplacement sur 60 mois de chômage pour quatre types de famille. Voir OCDE (2002) pour des précisions.

Source : Eurostat, OCDE.

Dans les sections qui suivent, on examinera les principaux systèmes de transfert en insistant sur les mesures récemment adoptées par le gouvernement pour réduire l'ampleur des contre-incitations au travail.

Assurance chômage

Pour fonctionner de manière satisfaisante et être limitée dans le temps, l'assurance chômage doit encourager un grand nombre de travailleurs à entrer ou rester dans la population active et à rechercher activement un emploi au lieu de demeurer à l'extérieur du marché du travail formel et consacrer leur temps soit à une production domestique soit à quelque travail informel.

En Norvège, le taux de remplacement du système d'indemnités de chômage est relativement faible (62,4 %). Les critères d'admissibilité sont en général stricts et les sanctions au niveau des prestations sont relativement courantes³³. Toutefois, les taux nets de remplacement pourraient être assez élevés pour certaines catégories de familles – en particulier les familles à faible qualification ayant des enfants à charge – aussi bien pendant le premier mois de chômage que pendant des périodes de chômage plus longues, même si pour l'ensemble des types de familles, les taux de compensation paraissent plus faibles que dans les autres pays d'Europe septentrionale³⁴. Pourtant, en réduisant les taux de remplacement, on pourrait accélérer la transition du chômage à l'emploi. Le fait est que ces derniers

sont souvent les principaux apporteurs de revenu de la famille et qu'en réduisant leur taux de compensation on pourrait les inciter plus fortement à rechercher un nouvel emploi³⁵. La durée de versement des prestations est peut-être plus importante pour la recherche d'emploi que le taux de remplacement initial. À cet égard, la période de deux ans pendant laquelle des indemnités de chômage peuvent être versées est relativement longue par rapport aux autres pays³⁶. Enfin, des réglementations spéciales permettent aux travailleurs âgés d'allonger leur période d'indemnisation, ce qui renforce encore leur contre-incitation à rechercher un nouvel emploi³⁷.

Le gouvernement a récemment pris un certain nombre de mesures importantes en vue d'améliorer les incitations au travail inhérentes au système d'indemnisation du chômage. Le budget 2003 a ramené de 3 à 2 ans la période maximale d'indemnisation. De plus, le taux brut de compensation a été effectivement abaissé au-delà de la huitième semaine d'indemnisation. Les critères d'admissibilité ont été durcis, le revenu minimum antérieur étant augmenté de près de 20 % pour s'établir aujourd'hui aux alentours de 85 000 couronnes norvégiennes (soit environ 28 % de la rémunération annuelle brute de l'ouvrier moyen). De nouvelles restrictions ont été adoptées pour les travailleurs à temps partiel, le nombre minimum d'heures de travail perdues prises en compte pour pouvoir prétendre à des prestations étant porté de 40 à 50 %. Enfin, le délai de carence qui s'écoule avant qu'un travailleur qui vient d'être mis au chômage puisse recevoir des prestations a été porté de 3 à 5 jours. Le budget 2004 a ramené à un an la période maximale d'indemnisation pour les chômeurs dont le revenu antérieur est inférieur à un certain seuil.

D'autres mesures restrictives concernent l'assurance chômage des travailleurs mis à pied de manière temporaire. La période pendant laquelle ces prestations peuvent être versées a récemment été réduite de moitié et ramenée à 26 semaines, certaines branches bénéficiant cependant du régime antérieur (42 semaines) jusqu'à juin 2004. Depuis 2004, la période pendant laquelle les employeurs doivent prendre à leur charge les prestations de chômage temporaire est passée de 3 à 10 jours afin de réduire l'incitation à utiliser le dispositif comme subvention de salaire.

Ces mesures – conformes aux recommandations de l'OCDE – représentent des avancées positives vers une amélioration de la structure d'incitation du système d'indemnisation du chômage. Pour en renforcer encore l'efficacité, la durée maximale d'indemnisation devrait être encore raccourcie pour passer à un an au plus pour l'ensemble des travailleurs.

Assurance maladie

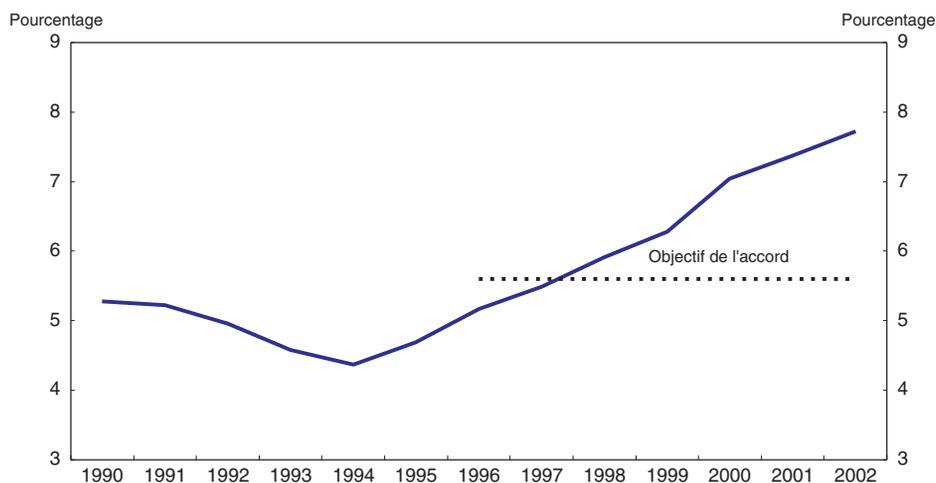
Comme le soulignait l'*Étude économique de la Norvège* réalisée par l'OCDE en 2002, la conjonction d'un généreux système d'assurance maladie (taux de rempla-

cement de 100 % pendant une durée maximale d'un an), du manque d'incitations des employeurs à décourager l'absence du travailleur au-delà de 16 jours (après quoi le Système national d'assurance compense intégralement la perte de revenu) et la complicité tacite des médecins traitants a contribué à un très grand nombre d'absences pour cause de maladie. De fait, on estime que 8 % du total des jours ouvrables sont perdus du fait de congés maladie. Le recours excessif à ce dispositif est préjudiciable non seulement en soi, mais aussi dans la mesure où un congé maladie est souvent le premier pas vers une plus longue période d'absence au cours de laquelle le travailleur bénéficiera de programmes payés de réinsertion et, au bout du compte, de prestations d'invalidité (voir plus loin). Pour faire face à la tendance croissante à recourir à des congés maladie et à la baisse de la durée moyenne du travail qui en résulte, le gouvernement et les partenaires sociaux ont finalisé un accord en octobre 2001 dont l'objectif est de réduire le taux d'absence pour cause de maladie de 20 % entre le milieu de 2001 et le milieu de 2005, pour le ramener au niveau observé en 1997-98³⁸.

L'un des instruments utilisés pour atteindre cet objectif a été la conclusion d'accords entre les entreprises individuelles et le Système national d'assurance. Dans le cadre de ces accords, les entreprises s'engagent à contrôler plus rigoureusement leurs salariés en congé maladie et à adapter leurs installations pour faciliter le retour des travailleurs âgés ou handicapés. En échange, les entreprises peuvent être partiellement dédommagées des coûts qu'elles engagent de ce fait et recevoir également une aide spéciale de leur bureau local d'assurance sociale, par exemple en bénéficiant d'un contact personnalisé. De plus, les activités de contrôle des travailleurs en congé maladie confiées aux bureaux d'assurance sociale ont été renforcées par la création d'un service spécialement conçu à cet effet. À la fin de 2003, 50 % des salariés totaux avaient été progressivement couverts par ces accords, la plupart d'entre eux travaillant dans le secteur public.

Malgré la mise en œuvre de l'accord tripartite, le taux global de congé maladie est en fait élevé et continue de s'accroître. Il a ainsi progressé de 11,5 % depuis octobre 2001, et il faudrait qu'il baisse de plus de 30 % au cours des deux prochaines années pour que l'objectif de l'accord soit atteint (graphique 4.5). L'échec de l'accord jusqu'à présent pourrait tenir au fait qu'il ne tient absolument pas compte des incitations économiques des employeurs et des employés. En conséquence, les autorités devraient rechercher d'autres mécanismes pour réduire les taux d'absence, notamment en durcissant les critères déterminant les niveaux des prestations pour cause de maladie et l'admissibilité au dispositif. Les prestations versées aux travailleurs devraient être inférieures à 100 % du salaire, au moins au-delà d'un certain nombre de jours d'absence pour cause de maladie. De plus, on devrait allonger la période pendant laquelle les indemnités sont à la charge des employeurs, ceux-ci ayant peut-être utilisé les systèmes d'assurance maladie et invalidité en lieu et place d'une restructuration de leurs entreprises. Il faudrait aussi que le Système national d'assurance suive encore plus étroitement

Graphique 4.5. **Congés maladie**
En pourcentage des journées de travail contractuelles



Source : Ministère des Finances.

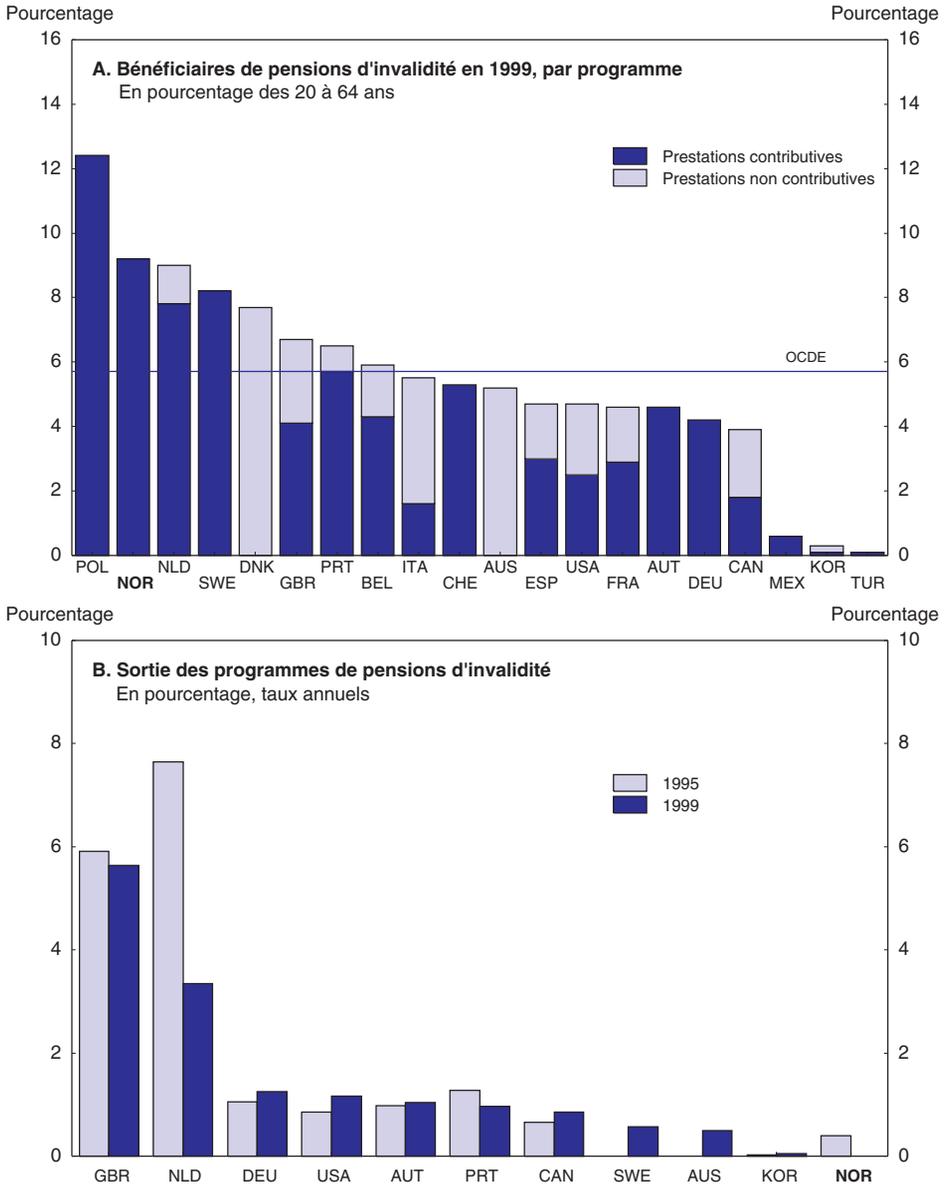
l'évolution de l'aptitude au travail des bénéficiaires. Enfin, les pouvoirs publics pourraient encourager les partenaires sociaux à créer un fonds financé par des cotisations patronales et salariales pour assurer le paiement des congés maladie de courte et longue durée, tout en retirant progressivement leur soutien financier.

Pensions d'invalidité

En particulier du fait de l'effet conjugué de la générosité des taux de prestation et du manque de rigueur des critères et des contrôles médicaux d'admissibilité, la Norvège a enregistré une forte augmentation du pourcentage des bénéficiaires dans la population active, qui a atteint 9 % à la fin des années 90, soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE (graphique 4.6). De plus, les taux de sortie du régime d'assurance invalidité sont très faibles. Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE – mais nettement plus en Norvège –, la propension au travail des personnes invalides chute fortement avec l'âge, alors même que le pourcentage des bénéficiaires de pensions d'invalidité augmente sensiblement. Ces tendances donnent à penser que les prestations d'invalidité sont utilisées comme substitut à une retraite anticipée.

En 1998, 16½ % de la population d'âge actif (20-64 ans) déclaraient être invalide³⁹. Néanmoins, 61½ % d'entre elles avaient une activité, ce qui est un taux remarquablement élevé (chiffre inférieur d'environ 24 points de pourcentage à la moyenne de la population valide). En 1999, les dépenses publiques au titre des

Graphique 4.6. Indicateurs des pensions d'invalidité : comparaison internationale



1. Le taux est corrigé pour tenir compte des personnes recevant des prestations contributives ou non contributives (pas de précisions à cet égard pour le Canada).

Source : OCDE.

programmes d'assurance invalidité représentaient 4.8 % du PIB, soit le taux le plus élevé de l'OCDE⁴¹. Le revenu personnel moyen des personnes handicapées sans emploi représente 58 % du revenu des personnes handicapées exerçant une activité, chiffre supérieur à la moyenne de l'OCDE. Récemment, les prestations versées aux titulaires de pensions d'invalidité ont en fait augmenté avec la décision d'exempter à partir du début de 2003 les bénéficiaires de toute participation aux coûts entraînés par l'achat de bon nombre de produits pharmaceutiques et autres appareils médicaux. En revanche, depuis 2004, un nouveau régime de prestations d'invalidité a été introduit. La pension temporaire sera accordée pour une période renouvelable de un à quatre ans lorsque l'aptitude future au travail des bénéficiaires est incertaine; la pension permanente ne sera accordée que lorsque l'individu est incapable de travailler.

Le versement de pensions d'invalidité est généralement précédé par le versement de prestations de réinsertion professionnelle, auquel cas les bénéficiaires se voient également offrir un programme d'enseignement ou de formation professionnelle, dont la durée est le plus souvent supérieure à un an. En fait, depuis le milieu des années 90, l'activité proportionnellement la plus importante du service public de l'emploi, qui était précédemment les PAMT, est constituée par les mesures axées sur les personnes handicapées. L'une des raisons de cette évolution pourrait être que les programmes de réinsertion sont désormais obligatoires après l'achèvement de la période couverte par l'assurance maladie et que les candidats à des pensions d'invalidité sont tenus de suivre pendant un certain temps un programme de réinsertion professionnelle avant de pouvoir bénéficier d'une pension d'invalidité. L'objectif de la réinsertion est de permettre aux bénéficiaires d'améliorer leurs qualifications pour que l'invalidité sans emploi ne soit qu'un état temporaire. Néanmoins, les chances de voir une personne handicapée en cours de réinsertion trouver un nouvel emploi sont faibles, un tiers seulement des bénéficiaires réintégrant ultérieurement la population active. Ce résultat pourrait tenir à la longueur excessive du délai qui s'écoule avant qu'un travailleur en congé maladie soit tenu de se réinsérer (habituellement deux ans). Pour faire face à ce problème, les autorités ont introduit en 2004 une obligation d'évaluation des besoins en matière de recyclage professionnel, qui doit avoir lieu au plus tard à la fin de la période de maladie. Cette mesure devrait réduire la période pendant laquelle les individus reçoivent passivement des indemnités et pourrait accroître la probabilité d'un retour au travail.

La décision de proposer une réinsertion professionnelle est faite par le service public de l'emploi ou les bureaux de sécurité sociale, et elle est prise sur la base non seulement d'une recommandation du médecin traitant mais aussi des perspectives du marché du travail et de considérations d'intégration sociale. Par ailleurs, dans plupart des cas, les intérêts des bénéficiaires peuvent guider la décision des responsables de la réinsertion concernant les programmes d'enseignement et de formation les mieux adaptés à leurs clients. Il est possible que le

peu de rigueur des critères de sélection et d'admissibilité ait incité certaines personnes capables de travailler à utiliser ce système pour bénéficier de programmes gratuits d'éducation ou de formation tout en percevant des prestations⁴².

Un certain nombre de mesures récentes ont durci le régime de réinsertion professionnelle. Depuis 2003, les prestations, qui couvrent les droits d'inscription, sont plafonnées à 50 000 couronnes norvégiennes par an et à 100 000 couronnes norvégiennes au total (soit environ 6 000 et 12 000 euros). Dans le budget 2004, le gouvernement a ramené à un an la période maximale au terme de laquelle un programme de réinsertion professionnelle est proposé à un travailleur en congé maladie. À compter de juillet 2004, *Aetat* sera la seule autorité évaluant les dossiers des candidats à une réinsertion professionnelle. La durée de la période d'indemnisation après la fin du programme de réinsertion a été diminuée de moitié et ramenée de 12 à 6 mois. Enfin, une période maximale de trois ans pour le versement des prestations liées à l'enseignement a été introduite et les individus de moins de 26 ans ne sont plus admis à recevoir des prestations pour poursuivre leurs études dans le cadre du système de formation professionnelle.

Il est louable de vouloir assurer un niveau de revenu correct aux personnes handicapées, mais cet objectif devrait être atteint en réduisant le plus possible les contre-incitations au travail et en entretenant les liens des personnes handicapées avec la population active. Les mesures récemment proposées concernant les prestations de réinsertion professionnelle et la création d'une pension d'invalidité temporaire vont dans la bonne direction. Cependant, il est peu probable que cela fasse disparaître les contre-incitations si d'autres actions ne sont pas engagées parallèlement. Dans ce contexte, le gouvernement devrait accélérer l'examen des procédures d'évaluation des prestations d'invalidité, comme l'annonce en a été faite dans le projet de loi de finances 2004. De plus, des spécialistes médicaux indépendants devraient participer à l'évaluation de l'invalidité, aux côtés des médecins traitants. Chaque fois que possible, la participation à des programmes de réinsertion et de formation professionnelles devrait s'accompagner d'une aide à la recherche obligatoire d'un emploi. Le règlement des prestations de réinsertion devrait être subordonné à l'achèvement du programme, et il conviendrait d'évaluer systématiquement l'efficacité des différents dispositifs par rapport à leur coût.

Prestations familiales

Bon nombre de réformes ont été opérées pendant les années 80 et 90 pour renforcer la générosité du système de prestations destinées aux familles ayant des enfants à charge. Les dépenses publiques consacrées aux aides familiales ont de ce fait fortement augmenté depuis les années 80 et sont aujourd'hui parmi les plus élevées de la zone de l'OCDE⁴⁰. Le système avait été conçu pour parvenir à une amélioration de l'égalité des sexes, une plus forte implication des

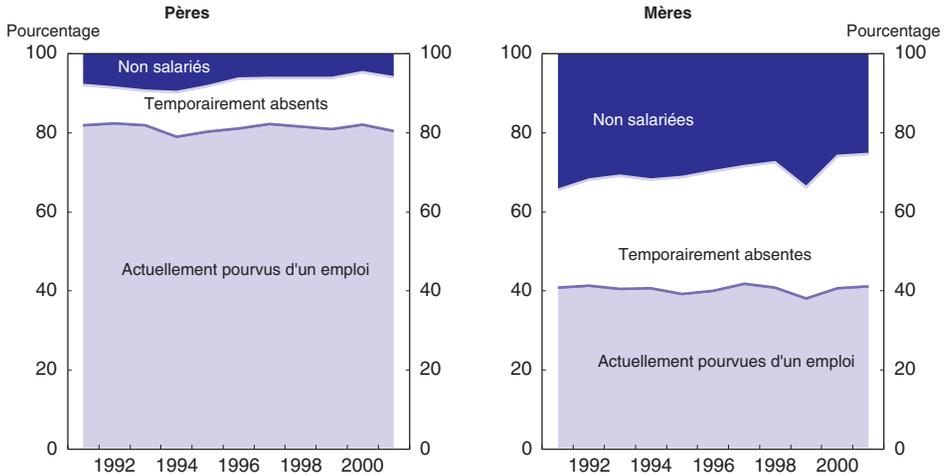
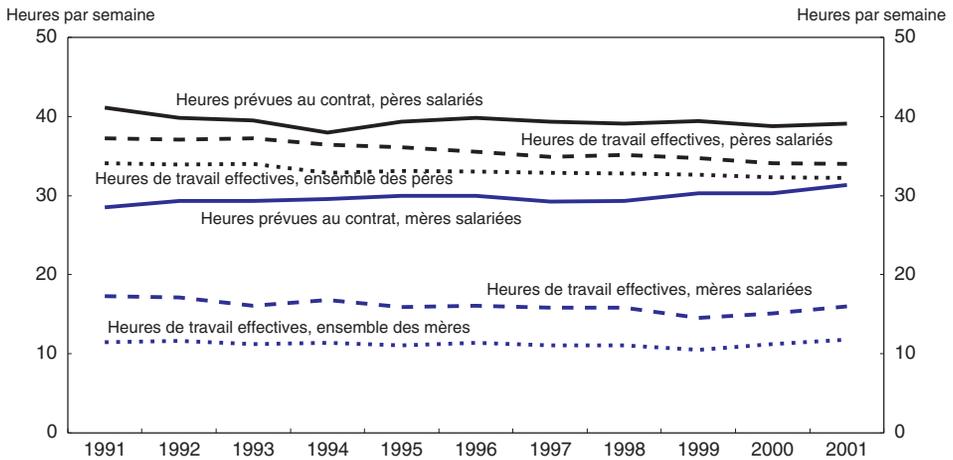
parents dans la garde de leurs enfants et l'accroissement des possibilités d'emploi des femmes.

En règle générale, ces dispositifs étaient tels qu'ils ne devaient pas entamer les incitations au travail. De fait, en 2001, le pourcentage de mères ayant des enfants âgés de 0 à 2 ans et exerçant effectivement un emploi était pratiquement au même niveau que dix ans plus tôt, la raison en étant l'augmentation de 8.5 points de pourcentage du taux d'activité des mères et une hausse comparable du pourcentage de mères momentanément absentes de leur emploi (graphique 4.7, panel A). De plus, si la durée moyenne du travail, tant contractuelle qu'effective, des pères a très légèrement reculé au cours de la décennie (l'un des objectifs explicites des réformes), le nombre moyen d'heures effectivement ouvrées par les mères est resté pratiquement inchangé (graphique 4.7, panel B).

Il est néanmoins possible que certains de ces dispositifs aient créé des contre-incitations à l'entrée sur le marché du travail ou à l'intensification de l'effort de travail, notamment pour les femmes. En particulier, en 1999, une allocation parentale en espèces a été adoptée à l'intention des parents qui n'utilisent pas les crèches publiques⁴⁴. Le principal objectif de cette disposition était de faire en sorte que les parents s'occupent davantage de leurs enfants. Ceci aurait également permis de désengorger les structures d'accueil publiques qui se caractérisent par de longues files d'attente et des horaires d'ouverture trop rigides⁴⁵. Néanmoins, la mesure, outre son coût, risquait de créer des contre-incitations au travail, notamment pour les mères⁴⁶. Les constatations faites après plusieurs années d'existence mettent effectivement en lumière une réduction de l'emploi et de la durée du travail des mères du fait du nouveau dispositif et une spécialisation accrue au sein de la famille, du fait notamment de l'augmentation du nombre total d'heures consacrées par les mères à une production domestique⁴⁷.

Des mesures ont par la suite été prises pour plafonner les droits d'inscription dans les structures d'accueil publiques des enfants et pour lancer la construction de nouvelles crèches publiques et privées d'ici 2005. Le coût estimé de ce plan est de 2.8 milliards de couronnes norvégiennes. On considère que du fait de l'effet de ces mesures sur l'offre de main-d'œuvre, on récupérerait plus ou moins la population active féminine perdue du fait de l'introduction de l'allocation parentale en 1999. En conséquence, une faible partie des coûts pourrait être récupérée grâce aux recettes plus importantes rendues possibles par l'augmentation de l'utilisation de main-d'œuvre⁴⁸. Néanmoins, l'allocation parentale pour garde d'enfant et les mesures qui ont suivi devraient toujours se traduire par un coût net.

S'il y a effectivement lieu d'utiliser les prestations familiales pour atteindre des objectifs non économiques, les autorités devraient veiller à réduire au minimum les contre-incitations au travail. Ainsi, l'allocation parentale pourrait être remplacée par un système de chèques que les familles pourraient utiliser dans les crèches agréées publiques ou privées, renforçant ainsi l'actuel système de

Graphique 4.7. **Emploi des couples avec enfants****A. Situation professionnelle des parents mariés/cohabitants****B. Heures de travail effectives et contractuelles des parents**

1. Parents ayant des enfants de moins de deux ans.

Source : Kitterod et Kjeldstad (2003).

financement public fondé sur le nombre d'utilisateurs⁴⁹. De plus, il conviendrait de libéraliser les horaires d'ouverture des structures d'accueil des enfants.

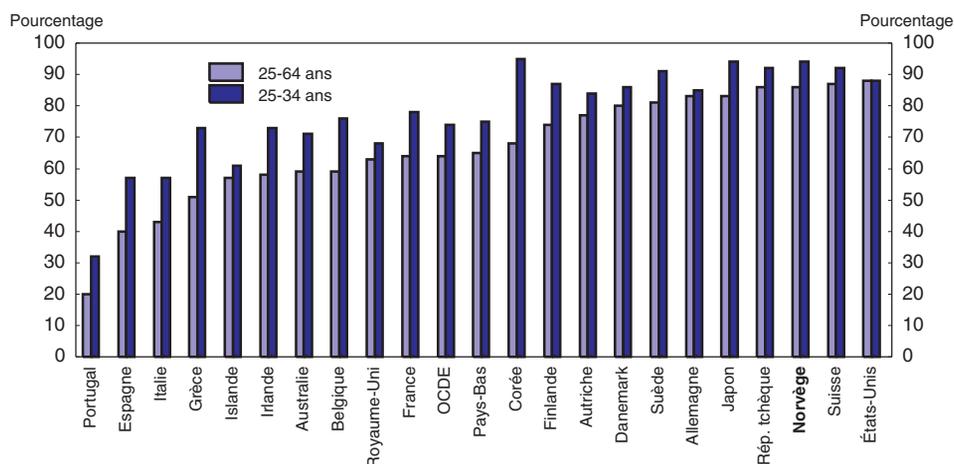
Améliorer l'enseignement pour accroître le capital humain

Enseignement primaire et secondaire

En Norvège, l'enseignement obligatoire commence à six ans et dure dix années qui couvrent les études primaires et le premier cycle du secondaire. L'enseignement est gratuit et le taux d'inscription est proche de 100 %. La majeure partie de la population va au terme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire : en 2001, 86 % de la cohorte 25-64 ans et 94 % de la cohorte 25-34 ans avaient suivi ce deuxième cycle⁵⁰. Comparativement, aux autres pays de l'OCDE, la performance de la Norvège est satisfaisante : seuls la Suisse et les États-Unis ont un pourcentage plus élevé de diplômés du deuxième cycle du secondaire dans la cohorte 25-64 ans, la Corée étant seule dans ce cas pour la cohorte 25-34 ans (graphique 4.8).

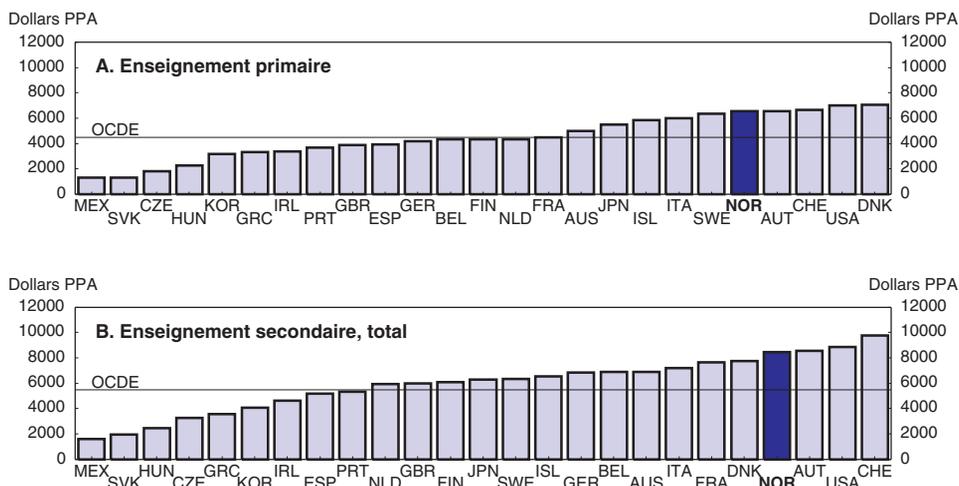
Les dépenses par élève (mesurées en dollars et corrigées pour tenir compte des différences des niveaux moyens de prix) sont parmi les plus élevées de l'OCDE. Dans l'enseignement primaire et secondaire, elles dépassent respectivement de 45 et 55 % la moyenne de l'OCDE (graphique 4.9). En revanche, les dépenses au titre des établissements d'enseignement rapportées au PIB – 3.7 % – correspondent à la moyenne de l'OCDE et sont plus faibles que dans les autres pays d'Europe septentrionale (graphique 4.10). Les ressources distribuées à ce

Graphique 4.8. Population ayant au moins suivi le deuxième cycle du secondaire
2001



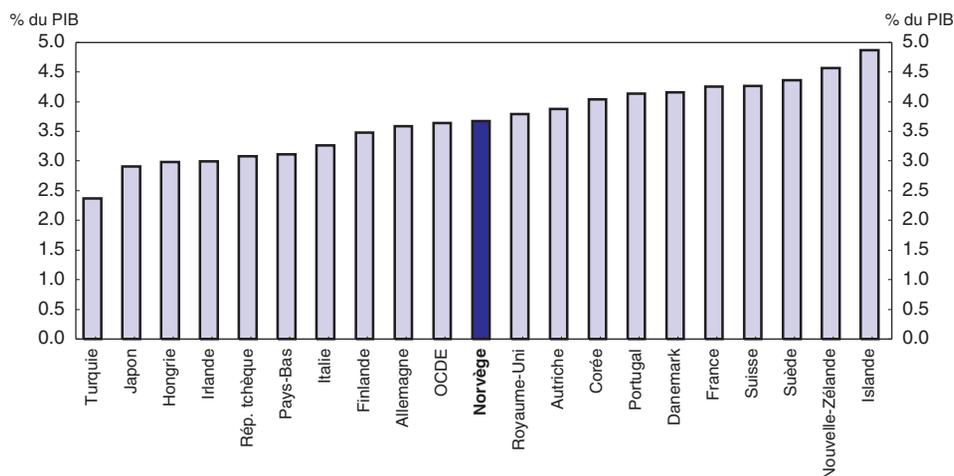
Source : OCDE.

Graphique 4.9. **Dépenses d'enseignement dans les pays de l'OCDE**
Par étudiant, en 2000



Source : OCDE.

Graphique 4.10. **Dépenses au titre des établissements d'enseignement¹**
En pourcentage du PIB, 2000

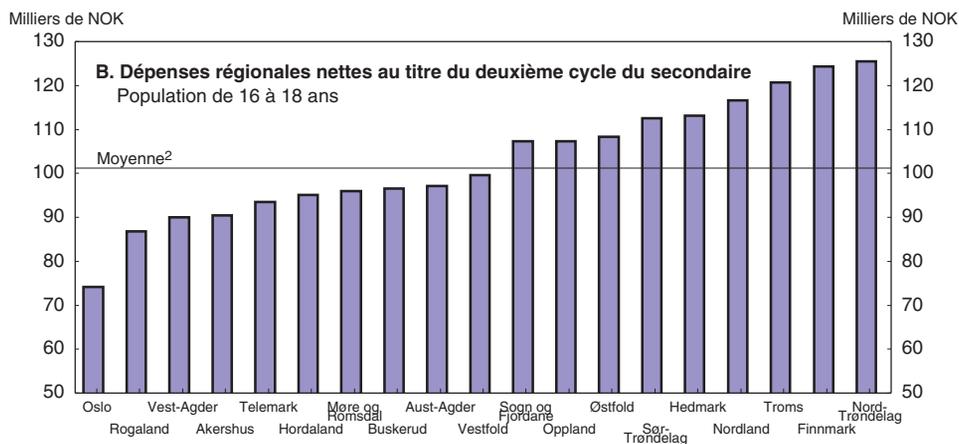
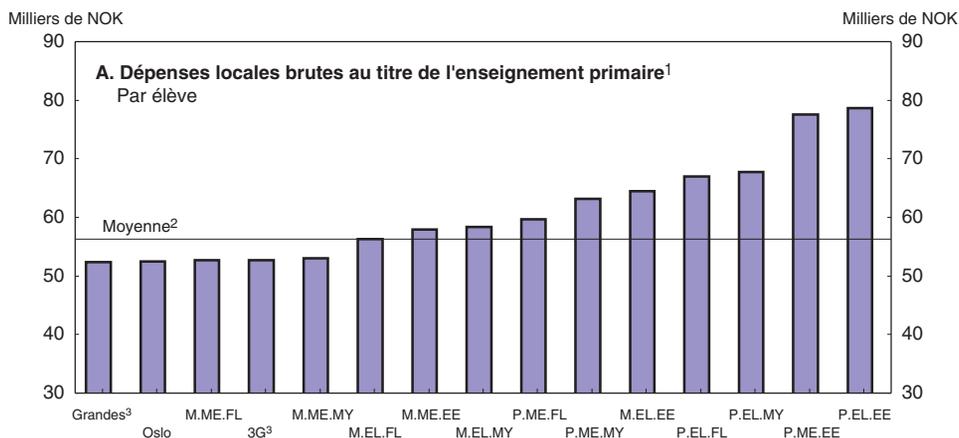


1. Enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non tertiaire.

Source : OCDE.

secteur sont restées assez stables au cours de la période 1997-2001 mais ont légèrement diminué en 2002. On prévoit cependant une augmentation des dépenses d'enseignement au cours des années à venir du fait de l'augmentation du nombre d'élèves suivant le deuxième cycle du secondaire⁵¹.

Graphique 4.11. **Dépenses locales et régionales au titre de l'enseignement**
2001



1. Les municipalités sont regroupées en fonction de trois critères : taille de la municipalité, petite (P), moyenne (M) ou grande (G), le montant des dépenses fixes par habitant, moyen (ME) ou élevé (EL) et le montant du revenu disponible par habitant, faible (FL), moyen (MY) ou élevé (EE).

2. Moyenne pour le pays, à l'exclusion d'Oslo.

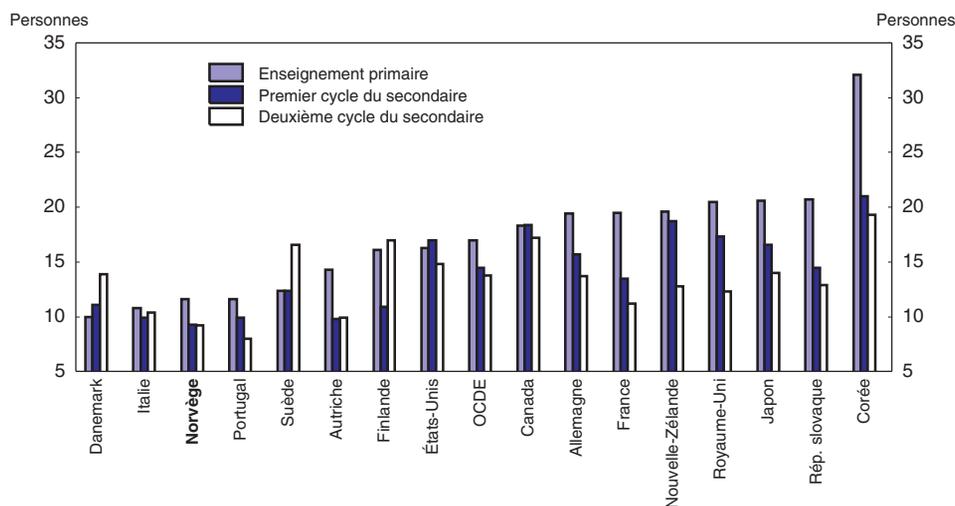
3. Ne sont pas comprises dans les grandes villes les trois plus grandes (3G), c'est-à-dire Bergen, Trondheim et Stavanger.

Source : Statistics Norway.

C'est aux municipalités qu'il incombe de fournir et de financer l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire, les comtés étant chargés du deuxième cycle du secondaire. On constate d'importantes différences, les dépenses par élève pouvant varier de 80 % selon les municipalités au stade de l'enseignement primaire. Les différences observées au niveau des comtés pour les dépenses au titre du deuxième cycle du secondaire sont elles aussi extrêmement importantes (graphique 4.11).

Il est possible que le faible nombre d'étudiants par enseignant soit le principal facteur responsable de l'ampleur des dépenses. Les effectifs par enseignant se situent en effet à peu près au deux tiers de la moyenne de l'OCDE (graphique 4.12). Ce faible taux pourrait notamment tenir aux caractéristiques géographiques du pays qui se traduisent par un nombre relativement élevé de petites écoles isolées, et au coût des transports. De plus, le souci des autorités norvégiennes d'intégrer les enfants ayant des besoins particuliers ainsi que les enfants appartenant à des groupes linguistiques minoritaires pourrait contribuer à alourdir les coûts même si l'incidence de ce facteur ne paraît guère importante⁵².

Graphique 4.12. **Nombre d'élèves par enseignant dans les établissements publics et privés**
2001



Source : OCDE.

La qualité de l'enseignement primaire et secondaire

Si les adultes norvégiens obtiennent des notes relativement élevées aux évaluations internationales de la maîtrise des savoirs fondamentaux⁵³, les jeunes

n'ont que des notes moyennes dans les évaluations récentes telles que le PISA et le PIRLS⁵⁴. Jusqu'à 20 % des élèves âgés de 10 ans (selon le PIRLS) et 17.5 % des élèves âgés de 15 ans (selon le PISA) n'ont pas la maîtrise élémentaire de la lecture. Un fort pourcentage des élèves norvégiens ont donc des lacunes au niveau de la compréhension de l'écrit, ce qui risque de leur poser de graves problèmes aussi bien pour la poursuite de leurs études que dans leur vie active. Les évaluations nationales aboutissent à la même conclusion, et font également apparaître une dégradation de la maîtrise de la langue et des mathématiques au cours des dix dernières années⁵⁵. De plus, si l'on en croit le PISA, les élèves norvégiens sont relativement peu motivés et ne s'intéressent guère au travail scolaire, et leurs méthodes d'apprentissage sont plutôt médiocres. Lors d'une évaluation de la réforme de 1997 de l'enseignement primaire et du premier cycle de l'enseignement secondaire en Norvège, trois groupes d'élèves sont apparus comme particulièrement vulnérables : les élèves de sexe masculin, les élèves appartenant à des groupes linguistiques minoritaires et les élèves dont les parents ont un faible niveau d'instruction⁵⁶. En revanche, les étudiants norvégiens en général auraient une attitude positive à l'égard de l'éducation, quels que soient leurs résultats effectifs en lecture. Par ailleurs, les résultats de l'étude sur l'éducation civique montrent ils obtiennent des notes supérieures à la moyenne pour ce qui est des connaissances et attitudes démocratiques⁵⁷.

Plusieurs facteurs ont contribué à la dégradation de certains résultats des évaluations internationales. Selon une étude de l'OCDE, l'éducation peut assurer le succès de la politique d'intégration, comme on l'a tenté en Norvège, mais cette stratégie peut entraîner une baisse générale de qualité si les ressources sont inadéquates ou si les élèves ayant des problèmes comportementaux ne bénéficient pas d'une aide suffisante⁵⁸. Selon Strand et Tjeldvoll (2002), le système norvégien d'« École unique » a bien permis de donner accès à tous à l'enseignement et de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, en particulier dans le dernier tiers du siècle passé. Cependant, l'importance accrue accordée à l'égalité des résultats des étudiants par rapport à la qualité pourrait avoir progressivement fait reculer la motivation des étudiants. En outre, comme souligné par Haug (2003) et le ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003), le système scolaire n'a pas réussi à réduire sensiblement les différences entre les élèves, comme par exemple les enfants ayant des besoins particuliers qui ne reçoivent pas assez d'attention et ne font pas suffisamment l'objet d'un suivi personnalisé. Le ministère signale que les politiques norvégiennes dans le domaine de l'éducation – bien qu'ambitieuses – ne se sont pas préoccupées jusqu'ici de la surveillance, du suivi et du contrôle des méthodes de travail utilisées et des résultats obtenus par les établissements scolaires.

La qualité de l'enseignement prodigué pose un autre problème. Pour la plupart des disciplines, la Norvège ne connaît pas actuellement de pénurie d'enseignants. Néanmoins, une cohorte d'enseignants âgés va prendre sa retraite

au cours des dix prochaines années, alors que le nombre de jeunes souhaitant exercer cette profession diminue au fil des ans contrairement à l'évolution observée dans les autres pays d'Europe septentrionale. Il existe d'ailleurs déjà une pénurie d'enseignants diplômés en sciences, en mathématiques et en langues étrangères. En 2000, à peu près la moitié des enseignants du primaire en mathématiques et en sciences n'avaient aucun diplôme dans ces matières⁵⁶. Au deuxième cycle du secondaire, l'arrivée de cohortes d'élèves relativement plus nombreuses conjuguée au vieillissement du corps enseignant se traduira probablement par une pénurie de professeurs diplômés dans les prochaines années.

Un certain nombre d'initiatives ont été récemment prises pour attirer de jeunes étudiants vers une formation à l'enseignement général et pour améliorer la compétence des enseignants dans les disciplines techniques. Les mathématiques sont désormais obligatoires dans tous les programmes de formation d'enseignants, de nouveaux cours de maîtrise d'une durée de cinq ans ont été créés pour l'enseignement des sciences et des mathématiques, et des bourses ont été offertes aux enseignants désireux de mettre à jour leurs connaissances en mathématiques.

Réformes de l'enseignement primaire et secondaire

Aussi bien l'enseignement primaire que l'enseignement secondaire ont fait l'objet de réformes pendant les années 90 – en 1994 pour le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et en 1997 pour l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire. Malgré ces mesures, les autorités envisagent actuellement une nouvelle réforme générale de l'enseignement primaire et secondaire, et le groupe de travail gouvernemental nommé à cet effet en octobre 2001 a présenté ses recommandations en juin 2003 (voir encadré 4.1).

Parallèlement à ces recommandations, le gouvernement décentralise de plus en plus les décisions concernant l'éducation (concernant par exemple le nombre d'élèves par classe et les horaires d'ouverture) et met sur pied un système de financement des établissements d'enseignement en fonction des résultats. Les municipalités prennent désormais les décisions concernant le barème de traitement et le déroulement de carrière des enseignants ainsi que les critères utilisés pour les évaluer.

Les mesures proposées sont extrêmement détaillées et touchent tous les aspects de l'enseignement primaire et secondaire. Les propositions amélioreraient vraisemblablement la qualité de l'enseignement et le lien entre l'enseignement et les chances de trouver un emploi. Néanmoins, il conviendrait d'évaluer toutes les propositions de réforme en fonction du coût financier de leur mise en œuvre, lequel sera vraisemblablement élevé. Une liste de priorités devrait donc être établie pour préciser quels sont les principaux objectifs à atteindre, les coûts que cela implique et le calendrier de mise en œuvre de chaque mesure.

Encadré 4.1. **Recommandations du groupe de travail gouvernemental pour une réforme du secteur de l'enseignement**

Les principales recommandations du groupe de travail gouvernemental sont les suivantes :

- Renforcer les compétences de base, notamment la maîtrise de la lecture, de l'écriture et des mathématiques, la maîtrise de l'anglais, les connaissances informatiques, les stratégies d'apprentissage et de motivation, les compétences sociales.
 - Améliorer l'enseignement personnalisé en renforçant les systèmes de planification organisationnelle, de différenciation et de gestion de la qualité.
 - Renforcer l'enseignement dans les domaines des sciences, des mathématiques et des langues.
 - Supprimer l'examen entre le premier et le deuxième cycles du secondaire.
 - Mettre en place des tests nationaux comme instruments d'évaluation.
 - Renforcer le lien entre l'enseignement primaire et secondaire en permettant aux élèves du primaire de suivre des matières du secondaire; donner la possibilité aux élèves du secondaire de suivre des matières du tertiaire.
 - Améliorer les possibilités de formation des enseignants à tous les niveaux en mathématiques, en norvégien et en anglais.
 - Développer l'utilisation des TIC.
 - Augmenter le nombre d'heures d'enseignement pendant les dernières années du primaire.
 - Accorder aux élèves appartenant à des groupes linguistiques minoritaires une attention particulière au début de leur apprentissage de la lecture et de l'écriture.
 - Faire des activités technologiques et conceptuelles une nouvelle matière du premier cycle du secondaire.
 - Rendre obligatoire l'enseignement d'une deuxième langue étrangère au premier cycle du secondaire.
 - Créer huit domaines de spécialisation au niveau du deuxième cycle du secondaire.
 - Déterminer le contenu des nouveaux domaines de spécialisation en coopération avec les partenaires sociaux.
 - Renforcer l'enseignement obligatoire des mathématiques, dans certains domaines de spécialisation, en portant le nombre d'heures de 187 à 300 par an.
- Le gouvernement devrait veiller à ce que le système financier :
- Assure les ressources nécessaires à l'enseignement primaire et secondaire et offre les mêmes conditions à tous les établissements scolaires, qu'ils soient publics ou privés.
 - Donne aux élèves le même droit à une éducation de qualité quel que soit le lieu où ils vivent.

Encadré 4.1. **Recommandations du groupe de travail gouvernemental pour une réforme du secteur de l'enseignement** (suite)

- Différencie la formation des maîtres en exigeant des études spécialisées en fonction du niveau auquel ils veulent professer.
- Mette en place un programme de maîtrise (« master ») pour la formation des professeurs de mathématiques, de norvégien et d'anglais.
- Permette une augmentation des recrutements.
- Permette la publication tous les deux ans d'un rapport établi à partir de travaux de recherche sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire en Norvège.

Enseignement supérieur

La Norvège est le pays de l'OCDE qui compte proportionnellement le plus grand nombre de personnes ayant fait des études supérieures : 28 % de la population âgée de 25 à 64 ans est titulaire d'une diplôme supérieur de type A ou de type universitaire supérieur⁵⁷. Ce pourcentage atteint 35 % dans le groupe d'âge 25-34 ans. En revanche, seuls 15 % des étudiants obtiennent chaque année des diplômes techniques (ingénierie, métiers manufacturiers, construction, sciences physiques, mathématiques et statistiques) alors que la moyenne de l'OCDE est proche de 25 %.

Sur la base des PPA en dollars des États-unis, les dépenses totales de la Norvège par étudiant de l'enseignement supérieur dépassent d'environ 20 % la moyenne de l'OCDE, mais représentent environ les deux tiers des dépenses analogues aux États-unis, pays où elles sont le plus élevées. Mesurées en pourcentage du PIB, les dépenses de la Norvège ont diminué, passant de 1.7 % en 1995 à 1.3 % en 2000, ce qui est plus faible que les chiffres observés dans les autres pays nordiques, et plus faible que la moyenne de l'OCDE. La principale raison en est la réduction de 11 % des dépenses nominales consacrées aux établissements d'enseignement supérieur au cours de la période 1995-2000.

En avril 1998, le gouvernement norvégien a chargé une commission d'examiner le système d'enseignement supérieur de la Norvège. Les travaux de cette commission ont abouti à un rapport intitulé « Réforme pour un enseignement supérieur de meilleure qualité » qui a été publié en mai 2000. Un Livre blanc pour la réforme a été soumis au Parlement en mars 2001 et les mesures ont été effectivement mises en œuvre à partir de l'année universitaire 2003-2004⁵⁸.

La Réforme pour un enseignement supérieur de meilleure qualité donne aux établissements d'enseignement une plus grande autonomie concernant la

gestion et l'organisation de leurs activités. Les universités et les collèges disposent ainsi d'une grande liberté pour choisir les disciplines et les matières qu'ils proposent. Les résultats des établissements tant au niveau de l'enseignement que de la recherche seront étroitement suivis par les autorités centrales. La conclusion de l'évaluation sera prise en compte dans la nouvelle formule de financement et influencera donc l'affectation des ressources aux établissements d'enseignement. En fait, dans le cadre du nouveau système, les ressources sont distribuées de la manière suivante : a) une « composante de base », qui représente environ 60 % de l'affectation totale ; b) une « composante enseignement » qui représente environ 25 % de l'affectation totale et qui est calculée en fonction des unités de valeur obtenues, du nombre d'étudiants diplômés et du nombre d'étudiants inscrits dans le cadre d'échanges internationaux ; et c) une « composante recherche » qui représente les derniers 15 % de l'affectation totale et qui est partiellement calculée en fonction des résultats. La réforme crée une nouvelle agence chargée de veiller en toute indépendance à la qualité de l'enseignement supérieur (NOKUT). Cette agence a une autre mission importante, à savoir l'accréditation des établissements privés d'enseignement et la reconnaissance de l'équivalence des titres et diplômes étrangers.

Une nouvelle structure de délivrance des diplômes est actuellement mise sur pied, comportant une licence (trois ans d'études), un master (deux ans) et un doctorat (trois ans). Ceci permet de comparer plus facilement les diplômes norvégiens avec les diplômes étrangers et donc de mieux intégrer les études menées à l'étranger dans le système norvégien d'enseignement supérieur. De plus, la nouvelle structure réduit d'un an la durée prévisible des études supérieures, dans certains domaines. Le nouveau dispositif s'accompagne d'une uniformisation des programmes d'études universitaires.

Les aides financières aux étudiants sont également modifiées par la réforme. L'allocation individuelle de base est portée à 80 000 couronnes norvégiennes par an (environ 9 500 euros). Elle est composée pour 40 % d'une bourse et pour le reste d'un prêt. À compter de l'année universitaire 2004/2005, l'allocation sera subordonnée à l'achèvement des études dans les délais prévus. La bourse est soumise à un critère de ressources et n'est pas accordée aux étudiants qui vivent avec leurs parents. Le nouveau système d'aide financière s'accompagne d'un nouveau système d'évaluation des élèves. De plus, ceux-ci pourront bénéficier d'un suivi personnalisé.

Bien que ce problème ne soit pas directement abordé par la Réforme pour un enseignement supérieur de meilleure qualité, le gouvernement prend aussi des initiatives pour améliorer les compétences des élèves dans les disciplines techniques, comme le prévoit la stratégie du ministère de l'Éducation et de la Recherche 2002-2007. Un Centre national de liaison avec les milieux d'affaires dans les domaines mathématiques, scientifiques et technologiques a été créé

(RENATE). Son rôle est d'établir des contacts entre les établissements d'enseignement et les milieux d'affaires afin d'assurer le recrutement futur des étudiants inscrits dans les filières techniques. De plus, neuf centres scientifiques ont été créés dans des universités ou des musées afin d'initier les écoliers à la science et la technologie. Depuis 2003, les activités de ces centres bénéficient d'une aide financière du ministère de l'Éducation et de la Recherche. Enfin, une aide financière supplémentaire a été accordée aux universités au cours des trois dernières années pour moderniser leur matériel scientifique.

La plus grande autonomie des établissements d'enseignement supérieur conjuguée à l'octroi d'un financement en fonction des résultats pourrait contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement tertiaire. Il importe de suivre l'impact de la réforme pour éviter qu'elle n'ait indirectement des effets non souhaités. Ainsi, en fondant le système de financement sur les unités de valeur obtenues et le nombre de diplômés, on pourrait inciter certaines universités et collèges à assouplir leurs critères pour pouvoir atteindre les objectifs. Un autre problème est lié aux différences de taille des cohortes d'étudiants d'une année sur l'autre. Le nombre des étudiants variant, les crédits ouverts pourraient être très variables. Comme les universités doivent faire face à d'importantes dépenses fixes liées à leurs infrastructures et – en partie – aux traitements des enseignants, leur financement pourrait ne pas être assuré et la qualité de l'enseignement pourrait varier avec la dimension des cohortes. De même, en ce qui concerne la recherche, il est difficile de savoir comment le nouveau système de financement pourrait améliorer l'affectation des ressources. La recherche est en effet pour une large part une activité de longue haleine, et il est souvent difficile d'en diviser les résultats en tranches annuelles et de les apprécier à court terme.

En revanche, les conditions auxquelles sont soumises les bourses accordées aux étudiants pourraient les inciter à faire plus d'efforts pour achever leurs études en temps voulu. Il faudrait également envisager de réduire progressivement la bonification des prêts tout en augmentant le montant de ces derniers et en allongeant leur période de remboursement, notamment pour les étudiants issus de familles défavorisées.

Enfin, il faudrait régulièrement évaluer les résultats des efforts consentis en vue d'accroître les compétences dans les disciplines techniques, et la poursuite des programmes devrait être subordonnée à leur efficacité par rapport à leur coût. Le fait est que dans la plupart des pays, l'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement technique est liée à l'élévation des rendements du capital humain. Ces rendements étant principalement fonction de la flexibilité et de la mobilité à la hausse du marché du travail, l'objectif prioritaire devrait être de procéder à des réformes sur ces deux plans (comme on l'a vu dans le présent chapitre et dans d'autres parties de l'Étude) plutôt que de faire directement intervenir les autorités dans le secteur de l'éducation.

Encadré 4.2. **Progrès des réformes structurelles et recommandations**

Domaine/Objectif	Mesures récentes/envisagées	Recommandations
I. Marché du travail		
Accroître la flexibilité de la détermination des salaires	Décentralisation des traitements des enseignants; les partenaires sociaux et le gouvernement reconnaissent la possibilité de modifier les salaires relatifs tout en réaffirmant le rôle pilote des secteurs exposés dans les négociations de salaires.	Assouplir le système centralisé et coordonné de négociations de salaires et différencier plus nettement les salaires selon les secteurs, les compétences et les conditions du marché du travail.
Moderniser la législation relative à la protection de l'emploi	Des règles moins restrictives ont été adoptées concernant les heures supplémentaires; un Comité <i>ad hoc</i> examine la législation relative à la protection des travailleurs et devrait faire rapport d'ici le début de 2004.	Élargir l'éventail des domaines relevant de la législation sur la protection de l'emploi et la durée du travail qui doivent être réglés par des accords individuels.
Améliorer l'efficacité des services de placement et des PAMT	Des objectifs de performances et des primes ont été créés pour les services publics de l'emploi; sous-traitance à titre expérimental des services de placement et de suivi, et mise en œuvre de primes liées aux performances pour les prestataires privés.	Offrir les mêmes conditions aux prestataires publics et privés de services de placement; mettre en place un financement fondé sur les résultats pour les prestataires privés en fonction de leur capacité à gérer les groupes à risques élevés; classer par ordre de priorité les objectifs de l' <i>état</i> et lier les crédits budgétaires aux résultats; renforcer la coordination entre les établissements offrant des services liés au marché du travail et ceux qui assurent des services sociaux; évaluer régulièrement l'efficacité des PAMT par rapport à leur coût; continuer de cibler les PAMT vers les travailleurs peu qualifiés.

Encadré 4.2. **Progrès des réformes structurelles et recommandations** (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/envisagées	Recommandations
II. Protection sociale		
Réduire le plus possible les contre-incitations au travail inhérents au système d'assurance chômage	La période maximale d'indemnisation du chômage a été ramenée de trois à deux ans, et à un an pour les travailleurs dont le revenu antérieur était faible; le taux brut de compensation a été abaissé pour les personnes indemnisées au-delà de huit semaines; les critères d'admissibilité ont été durcis concernant les gains minimums antérieurs et le nombre d'heures de travail perdues pour les travailleurs à temps partiel; le délai de carence avant le début de l'indemnisation a été allongé.	Abaisser encore la durée maximale d'indemnisation et la ramener à un an au plus pour tous les travailleurs.
Réduire les congés maladie	Mise en œuvre des mesures décidées en octobre 2001 pour réduire de 20 % d'ici le milieu de 2005 le taux d'absence pour cause de maladie.	Durcir les critères d'indemnisation pour congé maladie de longue durée; allonger la période de congé maladie à la charge des employeurs; ou bien créer un fonds financé par les employeurs et les salariés pour financer les congés maladie de courte et de longue durée; renforcer le suivi par le Système national d'assurance des aptitudes au travail des bénéficiaires.

Encadré 4.2. **Progrès des réformes structurelles et recommandations** (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/envisagées	Recommandations
Durcir les régimes d'invalidité	Création de pensions temporaires d'invalidité; fixation de plafonds pour les prestations de réinsertion sociale couvrant les frais d'inscription; réduction à un an de la période maximale au bout de laquelle un programme de réinsertion professionnelle est proposé aux travailleurs en congé maladie; diminution de moitié (de 12 à 6 mois) de la période pendant laquelle un travailleur continue de percevoir des prestations après avoir suivi un programme de réinsertion professionnelle; durcissement des critères d'attribution des prestations aux individus les plus jeunes; plafonnement à trois ans de la durée de versement des prestations liées à l'enseignement.	Accélérer l'examen de la procédure d'évaluation des prestations d'invalidité; durcir les critères médicaux d'admissibilité; faire appel à des spécialistes médicaux indépendants pour l'évaluation de la situation d'invalidité; lier la participation à des programmes de réinsertion d'une aide à la recherche d'emploi; lier l'attribution des prestations de réinsertion à l'achèvement du programme; évaluer systématiquement l'efficacité des programmes de réinsertion par rapport à leur coût.
Mettre en œuvre des politiques familiales qui favorisent le travail	Construction de nouvelles crèches publiques et privées et plafonnement des droits d'inscription aux crèches publiques.	Remplacer l'allocation parentale créée en 1999 par un système de chèques à utiliser dans des crèches et jardins d'enfants agréés publics ou privés; libéraliser les heures d'ouverture de ces structures d'accueil.

Encadré 4.2. **Progrès des réformes structurelles et recommandations** (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/envisagées	Recommandations
III. Enseignement		
Améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire	Proposer une liste détaillée d'axes de réforme; décentraliser les décisions concernant l'éducation, c'est-à-dire le nombre d'élèves par classe, les heures d'ouverture des établissements, et le barème de traitements ainsi que le déroulement de carrière des enseignants; mettre sur pied un système de financement en fonction des résultats pour les établissements d'enseignement; renforcer les compétences des enseignants en mathématiques et en sciences.	Évaluer les propositions récentes en fonction de leurs coûts financiers; classer par ordre de priorité les mesures qui récompensent les résultats des élèves et accorder une attention particulière et un suivi personnalisé aux élèves ayant des besoins spéciaux.
Améliorer l'enseignement et la recherche dans l'enseignement supérieur	La Réforme pour un enseignement supérieur de meilleure qualité a été mise en œuvre : elle accorde aux établissements d'enseignement une plus grande autonomie en matière de gestion et d'organisation; création d'une formule de financement des universités liée aux résultats en matière d'enseignement et de recherche; mise en place d'une nouvelle structure de délivrance des diplômes; relèvement de l'allocation versée aux étudiants, dont une partie est liée à l'achèvement des études dans les délais requis; établissement de contacts entre les établissements d'enseignement et les milieux d'affaires pour assurer le recrutement futur des étudiants des filières techniques; ouverture de centres scientifiques; aide financière aux universités pour moderniser leurs matériels scientifiques.	Suivre les effets de la réforme pour éviter d'assouplir les obligations imposées aux étudiants ou de négliger les objectifs de recherche à plus long terme; envisager de réduire progressivement la bonification des prêts tout en en augmentant les montants et en allongeant la période de remboursement; examiner l'efficacité-coût des initiatives visant à améliorer les compétences dans les disciplines techniques.

Encadré 4.2. **Progrès des réformes structurelles et recommandations** (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/envisagées	Recommandations
IV. Marchés financiers		
Assurer la concurrence dans le secteur bancaire	DnB et Gjensidige NOR ont été fusionnés pour créer DnB NOR; le Fonds d'investissement de la banque d'État achète des actions supplémentaires dans le groupe financier pour porter au bout du compte sa participation à 34 % (contrôle négatif); introduction de nouvelles règles sur la participation au capital des institutions financières en vue d'autoriser des participations supérieures à 10 %, mais avec l'agrément du ministère des Finances, (les acquisitions supérieures à 25 % sont soumises à d'autres critères).	Supprimer la participation de l'État dans le secteur bancaire; assouplir encore la réglementation concernant les acquisitions et les prises de contrôle.
V. Qualité des finances publiques		
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques	Introduction d'une budgétisation en fonction des résultats dans les hôpitaux et les établissements d'enseignement supérieur; mise en place d'un nouveau système de TVA destiné à ne pas influencer le choix des municipalités entre la production de services par elles-mêmes ou l'achat de ces services à des prestataires privés; mise en place d'une budgétisation pluriannuelle.	Décentraliser encore les responsabilités et améliorer l'efficacité par une budgétisation fondée sur les résultats.

Encadré 4.2. Progrès des réformes structurelles et recommandations (suite)

Domaine/Objectif	Mesures récentes/envisagées	Recommandations
Faire face aux problèmes liés au vieillissement	Une commission <i>ad hoc</i> chargée des pensions a publié en janvier 2004 les principales propositions de réforme ci-après : 1) permettre le départ en retraite entre 62 et 70 ans, tout en procédant à un ajustement actuariel des prestations afin de récompenser ceux qui travaillent plus longtemps; 2) prendre en compte l'ensemble des années de travail dans le calcul des droits à pensions; 3) ajuster les droits à pensions de toutes les cohortes si l'expérience de vie s'accroît; 4) indexer les droits à pensions sur la moyenne des prix et des salaires; 5) supprimer les aides de l'État au régime de préretraite; 7) établir un Fonds de pension financé par le Fonds pétrolier et le Fonds national d'assurance.	Mettre en œuvre les propositions de la commission <i>ad hoc</i> , tout en précisant le rôle et le fonctionnement du nouveau Fonds de pension; supprimer les règles fiscales favorables aux retraités; réduire les taux de remplacement du régime de pension complémentaire de l'administration centrale.
Réformer le système fiscal	Une commission fiscale a rendu son rapport en février 2003; ses propositions visent à 1) réduire l'écart entre les taux marginaux d'imposition du revenu du travail (réduction des taux marginaux supérieurs) et du revenu du capital (modèle de l'actionnaire); 2) supprimer progressivement l'impôt sur le patrimoine net tout en augmentant l'imposition des biens immobiliers.	Relever l'impôt sur les biens immobiliers tout en supprimant progressivement l'impôt sur le patrimoine net; réduire l'impôt marginal sur le travail, notamment au sommet et à la base de l'échelle des revenus; évaluer les avantages et les coûts du modèle de l'actionnaire avant de le mettre en œuvre.

Notes

1. EIRO (2003a) indique qu'en 2002, sur 18 pays européens, la Norvège se situait au treizième rang pour ce qui est de la durée du travail à plein temps négociée collectivement (37.5 heures). En outre, EIRO (2003b) signale que le seuil à partir duquel on compte des heures supplémentaires est de 9 heures par jour et de 40 heures par semaine, comme dans la plupart des pays européens. Si cette deuxième caractéristique diminue le coût de la demande d'heures supplémentaires jusqu'à 40 heures pour les employeurs, elle pourrait décourager encore les salariés d'offrir des heures supplémentaires entre 37.5 heures et 40 heures.
2. Autre facteur de flexibilité du marché du travail : la rapidité avec laquelle certains groupes de la population, principalement les jeunes, réagissent aux variations cycliques du taux d'activité.
3. Kitterod et Kjelstad (2003) font observer que les femmes représentent un pourcentage particulièrement élevé des effectifs dans le secteur public.
4. On trouvera dans Barkbu et autres (2003) une rapide description du système de détermination des salaires en Norvège. Le site Web de l'Observatoire européen des relations professionnelles, www.eiro.eurofound.ie, donne une chronologie détaillée de l'évolution des relations professionnelles dans ce pays.
5. D'après Barkbu et autres (2003), les autorités ont fait intervenir la politique des revenus dans les négociations salariales 28 des 39 années qui se sont écoulées entre 1961 et 1999.
6. Askildsen et Nilsen (2003) note qu'étant donné que le taux de syndicalisation est relativement élevé, le pourcentage des travailleurs couverts par les hausses centralisées des salaires est aussi important. Ces auteurs montrent aussi qu'en raison du fort pouvoir de négociation des syndicats, la prime de salaire résultant de l'appartenance à un syndicat est loin d'être négligeable.
7. La forte compression des salaires pourrait nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs âgés, car les entreprises sont incitées à s'en séparer lorsque leur productivité baisse par rapport à celle de travailleurs plus jeunes et mieux formés. Cette incitation est renforcée par l'existence de programmes de préretraite et d'invalidité généraux subventionnés par l'État (voir ci-après la section sur les politiques sociales et la section sur le régime de retraite dans le chapitre 2), Bjornstad et autres. (2002) montrent que l'élasticité des salaires est forte par rapport au chômage moyen mais faible par rapport au chômage en fonction du niveau d'instruction. Selon Salvanes et Forres (2003), l'écart de gains entre les travailleurs très qualifiés et les travailleurs moyennement et peu qualifiés est resté stable en Norvège pendant les années 80 et 90, ce qui constitue une exception par rapport à la plupart des pays de l'OCDE dans lesquels il a tendu à s'élargir.

8. Barth et autres (2002) montrent que l'élasticité des salaires par rapport au chômage local n'est généralement pas significative. L'élasticité n'est significative que pour les travailleurs non syndiqués.
9. Selon Barkbu *et autres* (2003), un niveau de négociations plus centralisé pourrait avoir contribué à réduire le chômage, cependant que la politique des revenus et l'amélioration du « climat général des négociations » pourraient avoir réduit la part des salaires et, par là même, fait reculer le chômage. Il ressort en revanche de leur analyse que la coordination des syndicats pourrait augmenter la part des salaires, ce qui aurait un effet préjudiciable sur le chômage.
10. Voir Nymoer et Rodseth (2003). Ces auteurs estiment également que la flexibilité des salaires réels est statistiquement significative mais quantitativement faible.
11. Salvanes et Forre (2003) montrent que pendant les années 80 et 90 la Norvège a enregistré des taux positifs de création nette d'emplois pour les travailleurs moyennement et fortement qualifiés et des taux négatifs pour les travailleurs peu qualifiés. Ce phénomène s'explique principalement par le progrès technologique qui a créé de nouveaux emplois pour les travailleurs moyennement et fortement qualifiés tandis que le taux de destruction d'emplois restait stable pour tous les groupes de travailleurs quel que soit leur niveau d'instruction. En revanche, les échanges internationaux pourraient avoir entraîné une réaffectation des travailleurs peu qualifiés qui ont quitté les secteurs où la pénétration des importations s'est accentuée pour en rejoindre d'autres où les conditions d'exportation étaient plus favorables, l'impact de ce transfert étant globalement neutre sur la création nette d'emplois.
12. Voir aussi FMI (2003).
13. Cette commission doit son nom à son président, Steinar Holden, professeur à l'université d'Oslo. Elle a souligné les risques que l'appréciation de la couronne en termes réels faisait peser sur l'économie norvégienne. Pour y remédier, elle a conclu que la politique des revenus devait rester une caractéristique essentielle de la Norvège et que le secteur manufacturier devait continuer de jouer un rôle pilote dans les négociations de salaire. La commission a également reconnu la nécessité de ne pas ignorer les pressions exercées par les travailleurs très qualifiés (notamment les enseignants) pour obtenir des augmentations de salaire, ou de prendre en compte les conditions locales. À cet égard, un certain degré de décentralisation pourrait aider à réajuster les salaires relatifs aussi longtemps que les contraintes budgétaires des collectivités locales – désormais responsables des traitements des enseignants – étaient internalisées dans le processus de négociation.
14. Ceci n'est peut-être plus tout à fait vrai dans les secteurs de services utilisant les TIC. En fait, la productivité de certains secteurs de services comme le commerce de gros et la banque s'est nettement améliorée ces derniers temps.
15. Dans ces calculs, on part de l'hypothèse que la productivité dans le secteur des travaux domestiques est la même pour les « bricoleurs » et les travailleurs professionnels, ce qui pourrait amener à surestimer l'incitation à accomplir soi-même les travaux domestiques. Ces estimations reproduisent les chiffres apparaissant au tableau 22 de l'*Étude économique de la Suède 2002* de l'OCDE, bien que les résultats présentés ici pour la Norvège se réfèrent à 2002 tandis que ceux de l'*Étude de la Suède* se réfèrent à 2000.
16. Extrapolant les tendances récentes, Bjornstad et autres (2002) présentent des scénarios à moyen terme du marché du travail norvégien qui font apparaître une hausse sensible de la demande relative de main-d'œuvre très qualifiée à court et moyen terme. Si l'augmentation récente de la demande de travailleurs qualifiés se poursuit, elle

pourrait ne pas susciter une augmentation de même ampleur de l'offre, ce qui pourrait contraindre les entreprises à partir à l'étranger.

17. Kitterod et Kjelstad (2003).
18. La réglementation rigide de la durée du travail – conjuguée à un taux d'activité déjà élevé – pourrait expliquer la faible évolution à la hausse observée de l'offre de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie en réponse aux modifications des salaires. Les hausses de salaires dans un secteur conduisent, semble-t-il à une progression de l'emploi dans le secteur concerné au détriment des autres secteurs, sans modification globale de l'offre de main-d'œuvre. Dagsvik et Strom (2003) montrent que cela est vrai pour les femmes mariées, dont l'offre de travail est généralement plus élastique que celle des hommes. Dans une étude portant sur du personnel infirmier, Askildsen *et al.* (2002) constatent que des variables institutionnelles – notamment les arrangements contractuels précisant la durée normale du travail et la rémunération des heures supplémentaires – sont importantes pour estimer l'élasticité-salaire de l'offre de main-d'œuvre.
19. Dans le secteur privé norvégien, les contrats de durée déterminée ne sont actuellement autorisés qu'aux fins de formation et de remplacement et selon la nature de l'emploi. Comparant la législation relative aux contrats de durée déterminée dans les pays d'Europe septentrionale, Numhauser-Henning (2002) estime que la législation norvégienne en la matière est la plus rigoureuse.
20. Pour plus de détails, voir OCDE (2003a).
21. Ces objectifs sont les suivants : évaluation des demandeurs d'emploi handicapés pour leur trouver un programme du marché du travail adapté; traitement dans un délai déterminé des demandes d'indemnisation de chômage; réduction de la durée des programmes du marché du travail et augmentation du pourcentage de participants qui trouvent un emploi.
22. On trouvera dans Røed et Raaum (2003) une courte description des PAMT en Norvège.
23. Røed et Raaum (2003).
24. Se plaçant dans un contexte macroéconomique, Nymoen et Rodseth (2003) montrent que le « taux de chômage total d'équilibre » – c'est-à-dire la somme des chômeurs et des participants inscrits à des programmes de formation au fonctionnement du marché du travail – pourrait en fait être augmenté si l'on accroissait l'offre de PAMT. Utilisant un panel de pays de l'OCDE parmi lesquels figurait la Norvège, Arjona et autres. (2002) constatent que les dépenses sociales actives pourraient avoir un impact statistiquement et économiquement significatif sur la croissance du PIB par habitant. Les auteurs font cependant observer que : 1) le rendement marginal des dépenses sociales actives pourrait diminuer de sorte que les avantages marginaux sont faibles lorsque le niveau des dépenses sociales actives est relativement élevé comme c'est le cas en Norvège; 2) les dépenses sociales actives pourraient n'être qu'un indicateur de la volonté des autorités d'améliorer la croissance plutôt qu'un instrument directement destiné à accélérer la croissance par le biais de l'emploi.
25. OCDE (2003a).
26. Le Service public de l'emploi conduit actuellement des projets pilotes concernant la sous-traitance à des prestataires privées des services de suivi des chômeurs de longue durée et des personnes professionnellement défavorisées dans trois comtés, et des travailleurs âgés dans un autre comté. La rémunération des prestataires privés se compose en partie d'une commission fixe, le solde étant fonction du nombre de personnes qui trouvent un emploi.

27. OCDE (2003b).
28. Askildsen, Bratberg et Nilsen (2002).
29. On trouvera une description détaillée du Système d'assurance sociale sur le site www.dep.no/.
30. Selon les estimations de Bratberg, Nilsen et Vaage (2003), il existerait une faible corrélation entre les gains des individus et ceux de leurs parents, ce qui donne à penser que le système de protection sociale norvégien n'empêche pas ou pourrait même favoriser une certaine mobilité intergénérationnelle des gains.
31. OCDE (2003c).
32. OCDE (2002).
33. L'incidence pourrait être forte, en particulier pour les hommes. De fait, ces derniers sont les principaux apporteurs de revenu au sein de la famille et une réduction du taux de remplacement pourrait les inciter davantage à rechercher un emploi. Selon une estimation de Roed et Zhang (2003), en réduisant de 10 % les prestations, une période de chômage de 10 mois serait raccourcie d'un mois pour les hommes et d'une à deux semaines pour les femmes.
34. En outre, les chômeurs peuvent avoir accès à l'un des nombreux dispositifs d'aide sociale qui leur donnent le droit de percevoir des prestations pendant une période supplémentaire Røed et Zhang (2002) montrent que le taux de transition du chômage à l'emploi augmente légèrement juste avant l'arrivée à expiration de la période d'indemnisation du chômage mais que le taux potentiel de transition vers des programmes d'assurance maladie/invalidité ou d'autres programmes du marché du travail augmente beaucoup plus vite. Røed Jensen et Thoursie (2002) montrent que la dégradation des perspectives d'emploi des chômeurs avec la durée du chômage est plus rapide en Norvège que dans des pays ayant des systèmes d'indemnisation du chômage tout aussi généreux, comme la Suède
35. Voir Eriksson, Lija et Torp (2002).
36. Les autres objectifs déclarés de l'accord étaient de réduire le passage à l'invalidité et d'élever l'âge moyen de départ en retraite. On trouvera plus de détails sur l'accord dans l'*Étude économique de la Norvège*, OCDE, 2002.
37. Voir OCDE (2003c). Le taux d'invalidité était plus élevé pour les individus âgés (26½ %) que pour les individus relativement jeunes (13½ %), plus élevé pour les femmes (20 %) que pour les hommes (13½ %) et plus élevé pour les personnes ayant un faible niveau d'instruction (22½ %) que pour celles ayant suivi un enseignement supérieur (14 %).
38. Voir OCDE (2003e).
39. Aakvik et Kjerstad (2002) ont décrit les procédures et les critères d'admissibilité régissant l'attribution des prestations de réinsertion professionnelle. Aakvik (2003) montre que les taux d'emploi des personnes handicapées suivant des programmes d'enseignement sont plus élevés que ceux des autres, mais que les chances des bénéficiaires de ces programmes de trouver un emploi seraient en plus grandes même s'ils ne les suivaient pas. En conséquence, l'auteur conclut que les personnes offrant de bonnes perspectives d'emploi même sans formation sont surreprésentées dans ces programmes.
40. En 1998, les dépenses publiques au titre de la famille étaient de l'ordre de 3.5 % du PIB, plaçant ainsi la Norvège au deuxième rang des pays de l'OCDE.
41. Voir les *Études économiques de la Norvège* réalisées par l'OCDE en 1999 et 2002.

42. Kornstad et Thoresen (2002) constatent une nette différence entre les horaires d'ouverture des crèches publiques et les horaires convenus entre les familles et les prestataires privés qui ne sont pas soumis à réglementation.
43. Dans le projet de loi de finances 2004, le coût de cette mesure est estimé à 2.9 milliards de couronnes norvégiennes tant en 2003 qu'en 2004.
44. Voir Kitterød et Kjeldstad (2003) et Naz (2002). Ces auteurs soulignent également que l'emploi et la durée de travail des pères n'ont été que très légèrement affectés bien que l'un des objectifs de la réforme ait été d'inciter les pères à consacrer plus de temps à leurs enfants. Kornstad et Thoresen (2002) estiment que l'impact négatif de cette mesure sur le travail marchand des femmes en âge de procréer est de 7 à 8 % à court terme et pourrait atteindre 16 % en longue période.
45. De plus, un durcissement marginal des prestations a été opéré depuis août 2003, date à laquelle a pris fin l'allocation supplémentaire versée aux familles ayant des enfants de moins de 3 ans.
46. On trouvera plus de détails sur les mécanismes de financement des crèches et jardins d'enfants dans l'*Étude économique de la Norvège* (OCDE, 2002) ainsi que sur le site Web odin.dep.no.
47. OCDE, (2003e).
48. Stortings (2002).
49. Ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003).
50. OCDE (2000).
51. PISA : « Programme international pour le suivi des acquis des élèves », coordonné par l'OCDE. Voir OCDE (2001). Le PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) est préparé par le Centre national des statistiques de l'éducation du ministère de l'Éducation des États-Unis. Voir <http://nces.ed.gov/surveys/pirls/>.
52. Ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003).
53. *Ibid.*
54. L'étude sur l'éducation civique est réalisée par l'Association internationale pour l'évaluation des résultats en matière d'éducation, qui est basée à Amsterdam (www.iea.nl/).
55. Voir OCDE (1999). Ces résultats ont été confirmés par le ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003).
56. Ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003).
57. Les diplômés supérieurs de type A se réfèrent aux programmes qui sont largement théoriques et visent à donner des compétences suffisantes pour accéder à des programmes de recherche avancés et des professions très qualifiées. Voir le Glossaire dans OCDE (2003d).
58. Voir Nyborg (2002).

Bibliographie

- Aakvik A. (2003), « Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway », *Empirical Economics*, 28, pp.515-533.
- Aakvik A. et E. Kjerstad (2003), « Skill formation among vocational rehabilitation clients – Public policy vs. private incentives », University of Bergen, document non publié.
- Arjona R., M. Ladaique et M. Pearson (2002), « Protection sociale et croissance », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35, 2002/2, pp. 7-47.
- Askildsen J.E. et O.A. Nilsen (2002), « Union membership and wage formation », *European Journal of Political Economy*, 18, pp. 345-363.
- Askildsen J.E., B.H. Baltagi et T.H. Holmas (2002), « Will increased wages reduce shortage of nurses? A panel data analysis of nurses' labour supply », *CESifo Working Paper*, n° 794.
- Askildsen J.E., E. Bratberg et O.A. Nilsen (2002), « Unemployment, labour force composition and sickness absence. A panel data study », Université of Bergen, document non publié.
- Barkbu B.B., R. Nyomen et K. Røed (2003), « Wage coordination and unemployment dynamics in Norway and Sweden », *Journal of Socio-Economics*, 32, pp.37-58.
- Barth E., B. Bratsberg, R.A. Naylor et O. Raaum (2002), « Explaining variations in wage curves: Theory and evidence », *University of Oslo Department of Economics Memorandum*, n° 03/2002.
- Bjornstad, R., A. Cappelen, I. Holm et T. Skjerpen (2002), « Past and future changes in the structure of wages and skills », *Documents de Statistics Norway*, 2000/4.
- Bratberg E., Ø.A. Nilsen et K. Vaage (2003), « Assessing changes in intergenerational earnings mobility », *IZA Discussion Paper*, n° 797.
- Dagsvik J.K. et S. Strom (2003), « Analysing labor supply behaviour with latent job opportunity sets and institutional choice constraints », *Documents de synthèse du Département de recherche de Statistics Norway*, n° 344.
- Eriksson T., R. Lilja et H. Torp (2002), « Determinants of job search intensity – Some evidence from the Nordic countries », *Labour Institute for Economic Research Discussion Papers*, 185.
- FMI (2003), *Norway: Staff report for the 2002 Article IV consultation*, Washington.
- Haug P. (2003), *Evaluering av Reform 97: Sentrale resultat*, Norges Forskningsråd.
- Kitterød R.H. et R. Kjeldstad (2003), « A new father's role? Employment patterns among Norwegian fathers 1991-2001 », *Étude économique de Statistics Norway*, 1/2003.
- Kornstad T. et T.O. Thoresen (2002), « A discrete choice model for labor supply and child care », *Documents de synthèse du Département de recherche de Statistics Norway* n° 315.
- Ministère de l'Éducation et de la Recherche (2003), *Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen*, Oslo.

- Naz G. (2002), « The impact of a cash benefit reform on parents' labour force participation », *Université de Bergen, Department of Economics Working Papers in Economics*, n° 1202.
- Numhauser-Henning A. (2002), « Fixed-term work in Nordic labour law », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 18/3, pp.429-457.
- Nyborg P. (2002), « The Quality Reform of Higher Education in Norway: A national reflection of the Bologna process », Conseil norvégien de l'enseignement supérieur.
- Nyomen R. et A. Rodseth (2003), « Explaining unemployment: Some lessons from Nordic wage formation », *Labour Economics*, 10, pp.1-29.
- OCDE (1999), *L'insertion scolaire des handicapés*, Paris.
- OCDE (2000), *La littératie à l'ère de l'information: Rapport final de l'enquête internationale sur la littératie des adultes*, Paris.
- OCDE (2001), *Connaissances et compétences: Des atouts pour la vie : Premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2002), *Prestations et salaires. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris.
- OCDE (2003a), *La réforme de la réglementation en Norvège*, Paris.
- OCDE (2003b), *Étude économique de l'Australie*, Paris
- OCDE (2003c), *Perspectives de l'emploi*, Paris
- OCDE (2003d), *Transformer le handicap en capacité*, Paris.
- OCDE (2003e), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- Raaum O., H. Torp et T. Zhang (2002a), « Business cycles and the impact of labour market programmes », *Memorandum du Département de l'économie de l'Université d'Oslo*, n° 14/2002.
- Raaum O., H. Torp et T. Zhang (2002b), « Do individual programme effects exceed the costs? Norwegian evidence on long-run effects of labour market training », *Memorandum du Département de l'économie de l'Université d'Oslo*, n° 15/2002.
- Røed K. Et O. Raaum (2003), « The effect of programme participation on the transition rate from unemployment to employment », *Memorandum du Département de l'économie de l'Université d'Oslo*, n° 13/2003.
- Røed K. et T. Zhang (2002), « The duration and outcome of unemployment spells – The role of economic incentives », *Memorandum du Département de l'économie de l'Université d'Oslo*, n° 06/2002.
- Røed K. et T. Zhang (2003), « Does unemployment compensation affect unemployment duration? », *The Economic Journal*, 113, pp.190-206.
- Røed K., P. Jensen et A. Thoursie (2002), « Unemployment duration, incentives and institutions – A microeconomic analysis based on Scandinavian data », *Memorandum du Département de l'économie de l'Université d'Oslo* n° 09/2002.
- Salvanes K.G. et S.E. Forre (2003), « Effects on employment of trade and technical change: Evidence from Norway », *Economica*, 70, pp.293-329.
- Stortings (2002), *Om ressursituasjonen i grunnsopplæringen m.m.*, St. Meld. 33.
- Strand A.W. et A. Tjeldvoll (2002), « The Norwegian unified school – a paradise lost? » *Journal of Education Policy*, 2002, 17, pp.673-686.

5. Quelques aspects du développement durable

De plus en plus, on craint que le développement durable ne soit compromis à long terme si les pays ne prennent pas des mesures pour assurer un équilibre entre les résultats économiques, environnementaux et sociaux. La présente section examine trois aspects du développement durable qui revêtent une importance particulière pour la Norvège : la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre (GES), l'utilisation durable des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement. Pour chacun d'eux, elle présente des indicateurs qui mesurent les progrès accomplis et l'évolution des problèmes potentiels, et elle évalue les politiques gouvernementales qui influent sur ces domaines. Elle examine également des dispositifs institutionnels qui sont prévus pour intégrer les politiques visant les différents volets du développement durable (encadré 5.1).

Changement climatique

Principaux problèmes

La Norvège s'associe aux efforts internationaux visant à limiter les émissions de GES, dans le cadre du Protocole de Kyoto qu'elle a ratifié en mai 2002. Ce traité prévoit que la Norvège doit maintenir ses émissions, sur la période 2008-2012, à moins de 101,1 % de leur niveau de 1990. Alors qu'il s'agissait initialement de réduire les émissions des pays industrialisés de 5 %, l'objectif final a été fixé en tenant compte de l'intensité de carbone relativement faible de l'économie norvégienne et de l'augmentation attendue des émissions imputables à la production pétrolière et gazière. En 2000, cependant, les émissions norvégiennes de GES dépassaient déjà de 8 % leur niveau de 1990. Le principal défi consiste à atteindre l'objectif de Kyoto avec un rapport coût-efficacité satisfaisant.

Résultats

Le rapport des émissions de GES au PIB est très inférieur à la moyenne OCDE, car la quasi-totalité de l'électricité provient du secteur hydraulique, qui ne

Encadré 5.1. **Intégration des différents éléments du développement durable***

Le développement durable figure depuis un certain temps parmi les priorités majeures des pouvoirs publics. En octobre 2003, le programme national Action 21, programme d'action en faveur du développement durable, a été publié en tant qu'élément du budget de la Nation pour 2004. Ce programme s'inscrit dans le droit fil des stratégies nationales (2002) et nordiques sur le développement durable ainsi que du sommet de Johannesburg organisé par les Nations Unies en 2002. Le ministère norvégien des Finances a piloté les travaux correspondants qui ont mobilisé de larges couches de la société norvégienne. La présentation du programme comme élément du budget de la Nation afin d'intégrer les travaux sur le développement durable dans d'importants documents et processus relatifs à l'action gouvernementale, a emporté une large adhésion. Certains liens horizontaux entre les divers aspects du développement durable sont bien établis en Norvège. De fait, la recherche d'un consensus est une caractéristique importante du modèle norvégien, qui accorde une très grande valeur à l'objectif d'équité, d'où un haut degré d'intégration des préoccupations sociales dans les politiques publiques (OCDE, 2003). Concernant l'interface économie-environnement, la Norvège a fait œuvre pionnière en matière de fiscalité verte : elle taxe les émissions de soufre depuis 1971, les pesticides depuis 1988 et les émissions de dioxyde de carbone depuis 1991. Cependant, les résultats des analyses coûts-avantages ne sont pas systématiquement publiés avant la promulgation des lois sur l'environnement. Les études d'impact sur l'environnement sont pratiquées de longue date pour les projets publics et privés, notamment dans le secteur pétrolier et gazier. Il incombe à l'organisme à l'origine du projet d'en évaluer les effets environnementaux qui font ensuite l'objet de débats avec les autorités compétentes et avec la société civile. Ces procédures très détaillées n'ont, semble-t-il, pas entravé le développement du secteur pétrolier offshore. En revanche, elles ont conduit à interdire de façon permanente l'exploitation d'un cinquième du potentiel hydroélectrique, tandis qu'une autre fraction de 13 % reste sous-exploitée (Office norvégien de statistique, 2002).

* Les sections de ce rapport consacrées au changement climatique, à l'utilisation durable des ressources et à l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement sont des contributions au suivi du rapport sur le développement durable par l'OCDE, conformément à la décision du Conseil au niveau des ministres de mai 2001.

produit pas de gaz à effet de serre (tableau 5.1). La Norvège a réduit l'intensité de ses émissions de GES par rapport au PIB plus fortement que la plupart des autres pays de l'OCDE. L'accroissement total de ses émissions dans les années 90 est surtout imputable à l'extraction de pétrole et de gaz et au secteur des transports (tableau 5.2). Au cours de cette même décennie, les émissions de gaz à effet de serre du secteur pétrolier ont augmenté d'un tiers, suivant le rythme d'expansion du secteur. Dans le secteur des transports, la croissance élevée des émissions a

Tableau 5.1. **Principaux indicateurs : changement climatique**Indicateurs de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre, grammes d'équivalent CO₂ par PPA en dollars du PIB, aux prix de 1995

	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES	Émissions totales de GES	Émissions de CO ₂ , électricité	Émissions de CO ₂ , transport	Autres émissions de GES
	Niveau 2000				Variation annuelle moyenne en %, 1990-2000			
Australie	1 061	360	159	542	-1.82	-0.46	-1.52	-2.70
Autriche	403	66	96	241	-2.05	-3.20	-0.02	-2.42
Belgique	600	105	97	398	-1.47	-1.27	-0.19	-1.81
Canada	888	156	183	549	-0.94	0.24	-0.85	-1.28
République tchèque	1 082	468	100	514	-2.77	2.54	6.33	-6.58
Danemark	501	171	88	242	-2.38	-2.73	-0.84	-2.64
Finlande	597	178	99	321	-2.56	-0.17	-1.83	-3.84
France	402	30	102	271	-2.00	-2.60	-0.02	-2.57
Allemagne	519	168	91	260	-3.92	-3.57	-1.05	-4.95
Grèce	819	275	122	422	-0.16	0.07	-0.02	-0.34
Hongrie	747	192	79	476	-2.60	-1.30	-0.24	-3.40
Islande	398	0	84	314	-1.82	..	-2.47	..
Irlande	643	152	98	392	-4.63	-2.97	0.23	-6.03
Italie	432	108	89	235	-1.06	-0.43	0.01	-1.70
Japon	441	132	81	229	-0.34	0.13	0.89	-0.99
Luxembourg	314	6	249	59	-12.47	-27.09	0.62	-23.13
Pays-Bas	553	138	80	335	-2.49	-0.95	-1.09	-3.34
Nouvelle-Zélande	1 078	82	179	817	-2.21	2.87	0.80	-3.12
Norvège	454	3	97	354	-2.91	-1.57	-2.86	-2.93
Pologne	1 109	458	74	576	-7.12	-6.48	-1.39	-8.08
Portugal	516	129	111	276	-0.06	0.85	3.47	-1.51
Slovaquie	846	249	70	526	-5.21	0.98	1.98	-7.60
Espagne	536	130	127	278	0.35	1.21	0.97	-0.28
Suède	340	35	110	195	-1.91	-1.52	-0.77	-2.56
Suisse	267	2	78	187	-0.94	-3.82	-0.40	-1.11
Royaume-Uni	512	137	106	268	-3.58	-4.30	-1.41	-3.94
États-Unis	779	273	192	315	-1.86	-0.73	-1.30	-3.04
OCDE total	639	201	137	307	-1.88	-0.79	-0.58	-2.90
UE	491	120	100	272	-2.43	-2.36	-0.40	-3.10
Pays n'appartenant pas à l'annexe I								
Corée du Sud	..	232	234	..	..	4.49	1.08	..
Mexique	..	150	124	..	..	2.86	-1.88	..
Turquie	..	178	84	..	..	4.52	-1.26	..

Source : Émissions de gaz à effet de serre ; rapports nationaux soumis dans le cadre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques et publications nationales. Émissions de dioxyde de carbone dans les secteurs de l'électricité et du transport. AIE (2001). PIB : OCDE, base de données SCN.

Tableau 5.2. **Émissions de gaz à effet de serre, par secteur**
Millions de tonnes d'équivalent CO₂

	1990	1999	2010 ¹
Production de pétrole et de gaz	7.7	10.2	12.7
Production d'électricité	0.0	0.0	2.1
Industrie	18.7	17.6	19.5
Transport	13.7	16.8	16.5
Agriculture	5.0	5.0	5.1
Élimination des déchets	4.0	4.1	4.1
Autres secteurs ²	2.9	2.5	3.2
Total	52.0	56.2	63.2

1. Prévisions concernant les politiques mises en œuvre et adoptées.

2. Y compris le chauffage des bâtiments résidentiels et commerciaux.

Source : Autorités nationales.

reflété une forte progression de l'activité¹. Compte tenu des dispositions en vigueur ou adoptées, les émissions totales de GES devraient dépasser l'objectif de Kyoto de 17 % à l'horizon 2010 (ministère des Finances, 2003). Toutefois, les autorités espèrent que les réformes prévues de leur politique de lutte contre le changement climatique leur permettront de respecter leurs engagements au titre du Protocole de Kyoto avec un rapport coût-efficacité satisfaisant.

Politiques

La Norvège a été la première à utiliser l'instrument des taxes sur le carbone dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. En 1991, elle a institué une taxe sur le CO₂ couvrant un grand nombre de secteurs dont plusieurs, comme les transports intérieurs par air et par mer, sont rarement soumis ailleurs à ce type de taxe (tableau 5.3). En dépit de ses taux fort élevés, la taxe n'a réduit les émissions intérieures que de 1.5 % par rapport à la tendance, selon les estimations (Bruvoll et Larsen, 2002). La principale raison en est que les taux appliqués aux activités continentales sont en général plus bas dans les secteurs où la demande d'énergie est élastique (*ibid.*). En particulier, les industries continentales à forte intensité d'émissions telles que la métallurgie et les produits chimiques sont exemptées car elles affrontent une vive concurrence étrangère, alors qu'elles produisent un tiers des émissions nationales de CO₂. Concernant la production pétrolière et gazière, la taxe s'est révélée plus efficace et a induit une réduction des émissions estimée à 3 % au moins par rapport au scénario de référence (ECON, 1997). Dans ce secteur, la taxe a stimulé les investissements dans des technologies innovantes et a permis, par exemple, de rendre rentable la réinjection de CO₂ du gisement de Sleipner dans l'aquifère salin d'Utsira, pour un coût de l'ordre de 85 NOK par tonne de CO₂ (Markussen et autres 2002). La variabilité des taux de la taxe sur le CO₂ selon le combustible et le secteur engendre une

Tableau 5.3. **Taux de la taxe sur le CO₂, par secteur**
Couronnes norvégiennes par tonne de CO₂ en 2004

Pétrole	328
Diesel	194
Huile lourde	..
Taux normal	168
Pâtes et papier	86-99
Industrie du poisson	86-99
Navigation intérieure ¹	114
Navigation internationale	0
Pêcherie	0
Vols domestiques	114
Gaz naturel utilisé à terre	0
Émissions de GES liées au procédé des industries chimiques et métallurgiques	0
Combustion de combustibles fossiles sur le plateau continental :	..
Pétrole	282
Gaz	325

1. Y compris la fourniture des biens nécessaires aux activités menées sur le plateau continental.
Source : Autorités nationales.

répartition inefficace des efforts de dépollution. À coût égal pour l'économie, un prix du carbone uniforme permettrait une réduction plus forte des émissions.

Au cours de la période 2005-2007, les autorités prévoient de mettre en place un système de quotas et de droits négociables (« cap-and-trade ») qui couvrirait les émissions des six gaz à effet de serre émanant des secteurs actuellement exemptés de la taxe sur le CO₂. Les quotas seraient attribués sur la base des droits acquis. Le système des droits négociables a été conçu comme un complément à la taxe sur le carbone, les deux instruments opérant en parallèle à partir de 2005. Dès 2008, le régime des droits négociables devrait remplacer la taxe sur le CO₂, prendre en compte tous les gaz à effet de serre et couvrir la plus grande partie de l'économie (80 % des émissions). À ce stade, le gouvernement a l'intention de vendre les permis, même s'il se réserve la possibilité d'en céder quelques-uns gratuitement en début de période aux entreprises exposées à la concurrence étrangère. Ce projet contraste avec le système d'échange de droits d'émission proposé par l'Union européenne qui limitera les échanges au CO₂, tout au moins dans un premier temps, et attribuera au moins 90 % des quotas sur la base des droits acquis pour la période 2008-2012. Le régime de droits négociables prévu en Norvège sera supérieur au dispositif de l'UE dans la mesure où il couvrira la totalité des émissions de GES et pas seulement le dioxyde de carbone, et où la plupart des quotas ne seront pas attribués gratuitement mais vendus. L'État pourra ainsi capter la rente de rareté associée aux quotas. L'incorporation de secteurs aujourd'hui totalement exonérés de la taxe sur le carbone dans un système de quotas et de droits négociables risque de provoquer la fermeture d'un petit nombre d'installations à la limite de la rentabilité. Il ne faut

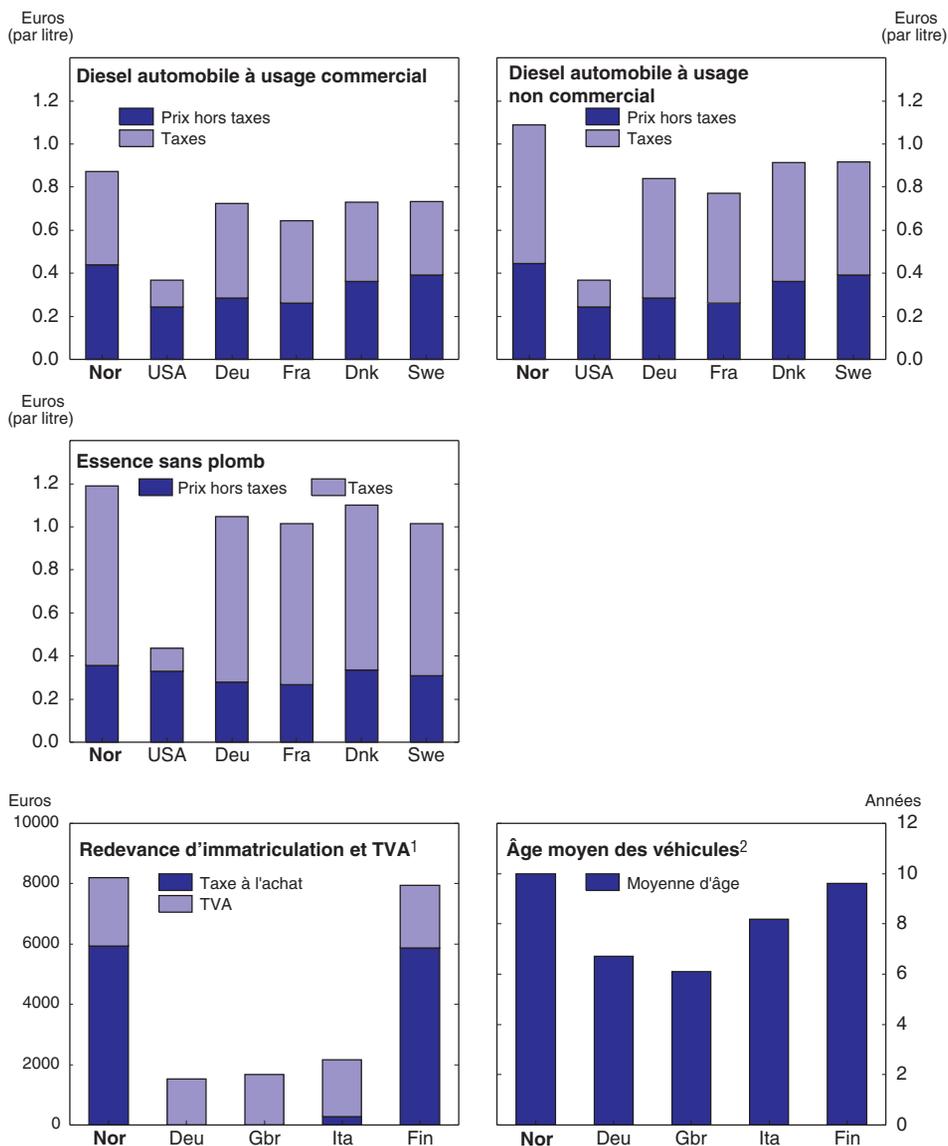
drait pas y voir un obstacle à la mise en œuvre de ce système, mais un moyen de respecter de façon efficiente les engagements pris au titre du Protocole de Kyoto. Les autorités n'ont pas encore décidé selon quelles modalités le régime intérieur de quotas et de droits négociables s'articulera avec les mécanismes internationaux de droits d'émissions.

Selon les projections officielles, les émissions liées aux transports devraient augmenter au cours de la prochaine décennie (tableau 5.2). Le principal instrument d'action dans ce domaine est la taxe sur le CO₂ applicable aux carburants. Toutefois, l'effet de cette taxe sur les émissions du secteur des transports est atténué par le niveau toujours très élevé des taxes à l'achat de véhicules. Ces lourds prélèvements augmentent le prix des automobiles et peuvent peser sur les ventes de véhicules neufs ou influencer sur la cylindrée des véhicules achetés. Les taxes prélevées à l'achat de véhicules neufs peuvent donc dissuader les automobilistes de remplacer leurs vieilles voitures par des véhicules modernes qui seront plus économes en carburant, conformément aux engagements pris par les constructeurs européens, coréens et japonais (accords ACEA-JAMA-KAMA) (graphique 5.1). Si la taxe à l'achat était modulée en fonction des émissions de CO₂ des véhicules, comme on l'envisage à l'heure actuelle, son impact négatif serait atténué mais il subsisterait. Il serait donc plus efficace de diminuer cette taxe et d'alourdir la taxe annuelle sur les véhicules à moteur parce qu'une redevance annuelle ne freine pas le renouvellement du parc automobile. Par ailleurs, la stratégie en matière de changement climatique définit d'autres mesures pour ce secteur, qui vont d'une réduction de taxe pour l'achat de véhicules électriques au développement prioritaire de l'offre de transports publics. Ces initiatives seront probablement inefficaces et coûteuses, car les possibilités de diminuer à moindres frais les émissions liées au transport routier ont déjà été largement exploitées, compte tenu du niveau élevé des taxes sur les carburants (graphique 5.1).

Conclusions

La Norvège a une longue expérience de l'utilisation des instruments économiques pour combattre les émissions de gaz à effet de serre. La taxe sur le carbone s'est montrée efficace dans les secteurs où elle a entraîné une modification sensible du coût des émissions de GES, notamment dans la production pétrolière et gazière. Toutefois, la forte variation des taux selon les secteurs et l'exemption des activités les plus polluantes engendrent des coûts inutiles. Le projet d'introduction d'un système de permis négociables étendu aux secteurs actuellement exonérés de la taxe semble être un moyen approprié pour exploiter de nouvelles possibilités de réduire les émissions à moindres frais. Les objectifs consistant à inclure tous les gaz à effet de serre et à vendre les permis au cours de la période 2008-2012 sont tout à fait louables et ils l'emportent, tant en termes d'efficience

Graphique 5.1. Taxes sur les carburants et les véhicules routiers en 2002



1. Pour un nouveau véhicule d'environ 9 500 euros, 1 200 cm³, 43 kW, 930 kg, en 1997.

2. 1999 pour la Norvège et 1997 pour les autres pays.

Source : AIE, Energy Prices and Taxes, 2002. Commission européenne : étude sur la taxation automobile dans les États membres de l'UE. Statistics Norway.

que d'équité, sur le régime d'échange de droits d'émission prévu par l'Union européenne. Étant donné que les coûts de dépollution marginaux sont probablement plus élevés en Norvège que dans beaucoup d'autres pays, il importe d'autoriser les participants au système de droits négociables à acheter sans restriction des permis d'émission étrangers, ce qui permettrait d'aligner efficacement le prix national des émissions sur le prix international. Par ailleurs, pour les secteurs échappant au système norvégien de quotas et de droits négociables, les différents taux de la taxe sur le carbone devraient être uniformisés et le taux uniforme régulièrement aligné sur le prix du carbone observé sur le marché. En ce qui concerne la taxation des carburants, les automobilistes seront davantage incités à acheter des véhicules plus économes si la taxe à l'achat est remplacée par une taxe annuelle dont le montant aura été revu à la hausse.

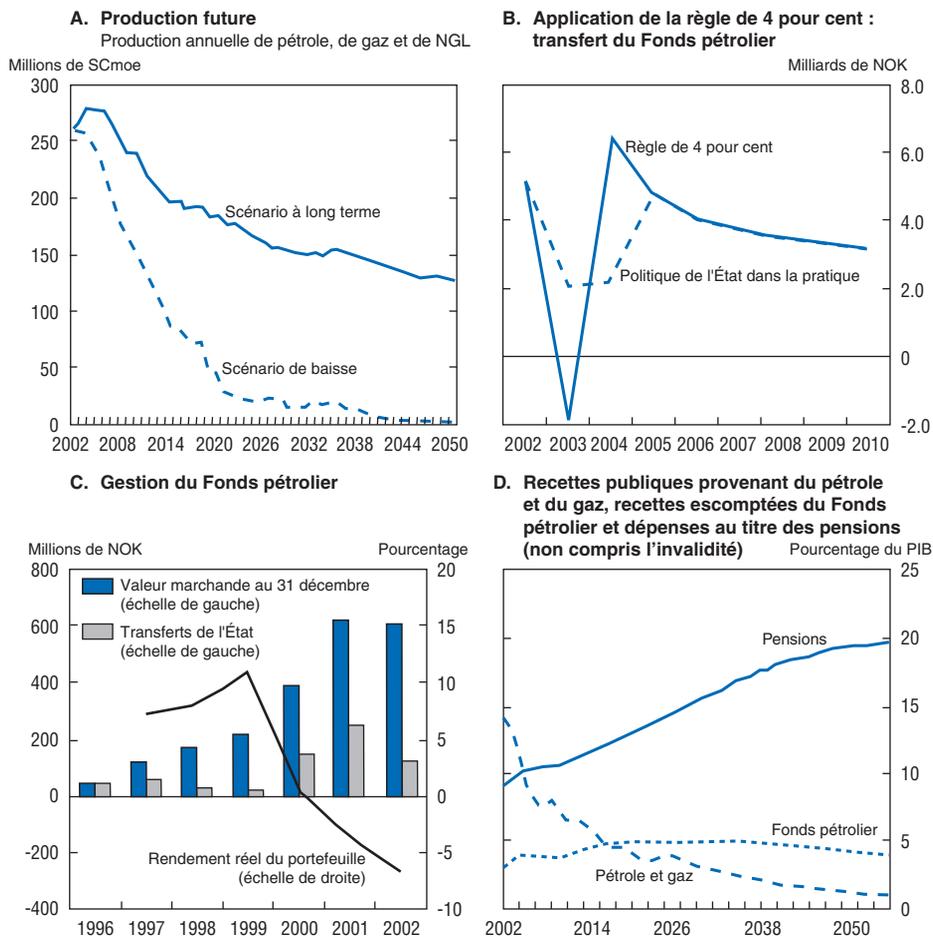
Pour une utilisation durable des ressources renouvelables et non renouvelables

La Norvège est abondamment dotée en ressources naturelles renouvelables et non renouvelables : de fait, l'industrie pétrolière et la pêche sont ses deux principaux secteurs d'exportation. Le sous-sol comme la mer sont le bien commun du peuple norvégien, mais leurs ressources sont gérées de façon très différente et elles ne posent pas les mêmes problèmes. S'agissant de la production pétrolière et gazière, il faut avant tout faire en sorte que l'État capte la plus grande partie de la rente de rareté due à l'épuisement de la ressource et qu'une part suffisante soit conservée pour les générations futures. S'agissant de la gestion des pêches sauvages², le principal problème est de reconstituer les stocks à des niveaux correspondant à l'optimum économique.

Ressources non renouvelables : pétrole et gaz

En dépit de niveaux de production élevés qui font de la Norvège le troisième exportateur mondial de pétrole brut, le rapport des réserves prouvées à la production est resté globalement stable, de l'ordre de dix années, grâce aux avancées de la prospection. Pour le gaz naturel, les réserves prouvées représentent environ quatre décennies d'extraction au rythme actuel. On prévoit que des quantités supplémentaires de pétrole et de gaz seront découvertes dans d'autres gisements ou extraites des gisements existants³. Cependant, une grande incertitude entoure les niveaux futurs de production, comme en témoigne l'écart important entre les deux scénarios officiels (graphique 5.2, partie A). Les recettes publiques futures sont encore plus incertaines, étant donné que la production se déplace progressivement vers des zones où les coûts d'extraction sont plus élevés. Les pouvoirs publics s'emploient à obtenir la part la plus élevée possible de la rente de ressources et à l'investir dans des actifs financiers (van den Noord et Vourc'h, 1999). L'État s'arroge environ 80 % de la rente de rareté et d'oligopole grâce à ses intérêts financiers directs (SDFI) dans les champs pétrolifères et aux taxes sur les activités

Graphique 5.2. Gestion des recettes pétrolières et gazières



Source : Ministère du Pétrole et de l'Énergie (cadre A); ministère des Finances (cadres B et D); Norges Bank (cadre C).

extractives (van den Noord, 2000). La réforme qui a accompagné la privatisation partielle de Statoil, premier producteur pétrolier et gazier de Norvège, devrait aider les autorités à mieux maximiser leur part de la rente de ressources. La gestion des SDFI pour le compte de l'État a été transférée de Statoil à Petoro AS, nouvelle société à capitaux entièrement publics créée spécialement à cet effet.

Les recettes publiques tirées des activités pétrolières et gazières alimentent le Fonds pétrolier, dont les placements consistent exclusivement en valeurs étrangères. En ce qui concerne l'utilisation du Fonds, la principale ligne directrice

est la suivante : à moyen terme, le montant du déficit budgétaire hors pétrole, qui est couvert par des transferts du Fonds, ne doit pas excéder l'équivalent d'un rendement réel de 4 % des actifs du Fonds. Néanmoins, les règles gouvernant l'utilisation des ressources du Fonds pétrolier laissent encore planer des risques de dépenses excessives. La possibilité de déroger à la norme de dépenses de façon à lisser la contribution des recettes pétrolières au budget peut être utilisée de façon asymétrique, d'où des dérapages budgétaires. Cette disposition a été effectivement appliquée en 2003 afin de dépenser un montant de recettes pétrolières supérieur à celui indiqué par la règle des 4 %. Il reste à voir si les transferts dans les années à venir seront inférieurs au niveau prévu par la règle des 4 %, comme les autorités l'annoncent actuellement (graphique 5.2, partie B).

À politiques inchangées, la capacité de la Norvège à épargner une partie des recettes pétrolières et gazières au bénéfice des générations futures sera mise à rude épreuve par une hausse massive des dépenses de retraite qui devraient augmenter, dans les 50 prochaines années, à un rythme plus rapide que dans presque tous les autres pays de l'OCDE. Elles dépasseront de beaucoup les flux de trésorerie provenant de l'extraction pétrolière (graphique 5.2 partie D). Même si l'on tient compte de l'accumulation d'actifs dans le Fonds pétrolier, les dépenses de retraite excéderont très largement les recettes du Fonds (ministère des Finances, 2003).

Le cadre institutionnel en place permet de convertir la richesse pétrolière en richesse financière, qui pourra ensuite être consommée pour maintenir le bien-être économique lorsque les réserves de pétrole et de gaz s'épuiseront. Pour que l'extraction du pétrole et du gaz s'accompagne toujours d'une accumulation d'actifs générateurs de revenus, les autorités devraient mettre en place les réformes suivantes :

- Les dépassements de la norme de dépenses devraient être compensés par des ajustements à la baisse ultérieurs, de manière à éviter de dépenser trop massivement et trop tôt.
- Par ailleurs, les dépenses de retraite à long terme devraient être réduites de façon à atténuer le risque d'un épuisement trop rapide des actifs du Fonds pétrolier.

Ressources renouvelables : pêche

Grâce à la stabilité des captures de poissons sauvages et à l'explosion de la production aquacole au cours des années 90, la Norvège est le plus gros exportateur de poissons de la zone de l'OCDE (tableau 5.4). Des programmes récents de gestion à long terme des stocks halieutiques à haute valeur commerciale ont permis à ces stocks de se reconstituer malgré leur surexploitation antérieure et de revenir au-dessus des seuils de précaution, ce qui réduit le risque d'épuisement. Néanmoins, même si la plupart des stocks surpêchés dépassent à nouveau les seuils de précaution, il serait souhaitable qu'ils grossissent encore parce que ces efforts seront récompensés sur le long terme par des quotas durables plus élevés. En revanche, le stock

Tableau 5.4. Indicateurs de performance : pêche

	Prises (tonnes)	Flotte de pêche			Transferts vers l'industrie de la pêche	
		Variation en %			Aquaculture	
	Variation en %	Tonnage	Emploi	Nombre de navires	% de la valeur pêchée	Variation en %
	1985-2000	1985-1997			1999	1990-1997
Australie	39.6	78.1	11.6	-81.4	..	319
Autriche	22.7					-31
Belgique	-33.9	1.6	-33.8	-31.2	..	273
Canada	-31.3		-17.2	-31.6	42.1	1 301
République tchèque	..					..
Danemark	-13.5	-29.9	-22	-46.1	7.4	80
Finlande	-9.8	140.4	-27		136.8	52
France	-3.0	4.2		-39.2	7.2	18
Allemagne	-43.8	-86	82	58.6	31.0	-2
Grèce	-11.8	-38.7	41.7	238.1	47.3	3 261
Hongrie	-61.8					-30
Islande	18.0	62.7	-5.1	8.5	4.4	3 418
Irlande	24.8			-65.7	51.3	328
Italie	-37.4	-12.3		-2.6	17.8	105
Japon	-53.6	-42.1	-35.6	-12.6	23.7	15
Corée	-19.2	15.6	-30.6	4.3	12.8	-18
Luxembourg						
Mexico	9.0		29.5	102.5	..	379
Pays-bas	13.1	20	12.8	-0.9	..	-35
Nouvelle-Zélande	178.3		-45.7	-18.3	..	624
Norvège	29.7	-3.8	-22.5	-42.6	14.3	1 310
Pologne	-67.1		-47.5	..	..	78
Portugal	-40.3	-39.3		-32.7	8.8	18
République slovaque	..					..
Espagne	-19.8	-18.7		-2.6	13.8	17
Suède	43.1				23.9	57
Suisse	-61.4					307
Turquie	-12.5	21.4	159.2		..	2 827
Royaume-Uni	-14.1	-19.7	6.5		8	659
États-Unis	2.3		-76.9		30.8	32

Source : FAO, OCDE et Banque mondiale.

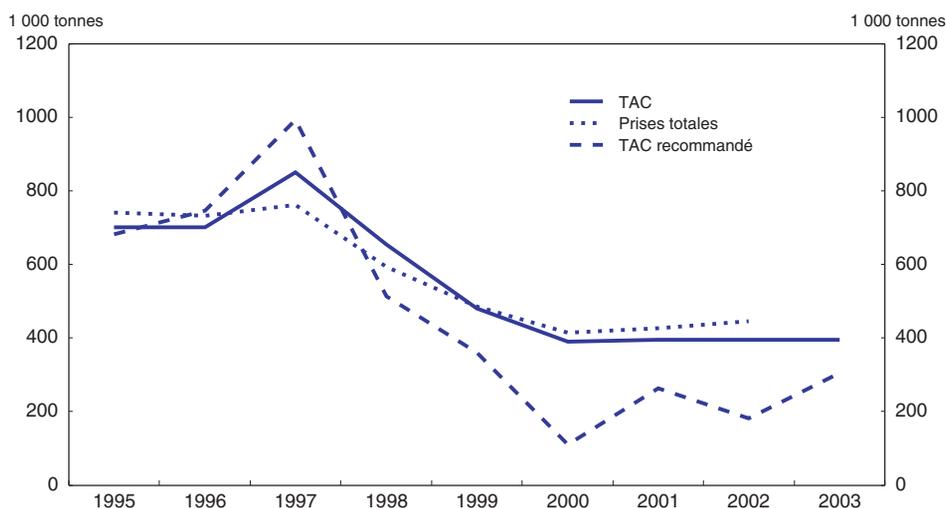
de morue de la mer du Nord est tombé nettement au dessous du seuil de précaution et le stock d'églefin de la mer du Nord a atteint lui aussi un niveau préoccupant.

À la différence du secteur pétrolier, les autorités n'essayent pas de récupérer la rente de la ressource naturelle dans le secteur de la pêche. Indépendamment d'un certain nombre de réglementations techniques, les pêches marines sont gérées prin-

cipalement par le biais des totaux admissibles de captures (TAC) alloués à chaque bateau. Actuellement, les transferts de quotas individuels entre bateaux opérant dans des districts différents sont interdits afin de maintenir l'activité de pêche dans les régions périphériques. Cette restriction engendre des capacités excédentaires et nuit à l'efficacité de la production. Les autorités répugnent à modifier sensiblement les TAC d'une année sur l'autre afin de préserver l'industrie de la pêche d'à-coups néfastes parce que les marges d'incertitude qui affectent les prévisions de l'état des stocks sont considérables à cause des risques de mauvaises estimations, de prévisions erronées et de volatilité des stocks naturels. Au cours de la dernière décennie, les TAC de différentes espèces de poissons ont été fixés à plusieurs reprises bien au-dessus des seuils préconisés par les spécialistes sans aller toutefois (sauf pour la morue de la mer du Nord) jusqu'à des niveaux susceptibles de mettre le stock en péril. Cependant, en autorisant des TAC supérieurs aux seuils préconisés par les spécialistes, on risque d'épuiser fortement les ressources et de ralentir le retour des stocks à l'optimum économique qui bénéficierait finalement à l'industrie de la pêche. Cette stratégie de surpêche n'est déterminée qu'en partie par la Norvège puisque les droits de pêche dans la zone économique exclusive sont partagés avec l'Islande, la Russie et l'Union européenne.

Pour assurer la reconstitution de stocks qui correspondent à l'optimum économique et qui contribuent en même temps au fonctionnement et à la productivité de l'écosystème, il convient de fixer des TAC qui tiennent compte de l'avis des

Graphique 5.3. **Morue du nord-est de l'Arctique : recommandations et limites effectives des captures**



Source : Statistics Norway.

spécialistes. En faisant la part des intérêts à court terme de la flottille de pêche tout en visant la constitution de stocks correspondant à l'optimum économique, une procédure d'ajustement des TAC reposant sur une règle déterminée, à l'instar de celle adoptée récemment en Islande, pourrait contribuer à limiter les à-coups liés à la variation des TAC d'une année sur l'autre tout en garantissant que les quotas reflètent automatiquement les objectifs de volumes de stocks à long terme. Il est de plus en plus urgent d'améliorer la coordination internationale pour la fixation des TAC si l'on veut éviter la surpêche des deux stocks de la mer du Nord les plus menacés. Il existe quelques possibilités de transfert de quotas entre les navires hauturiers et les gros navires côtiers mais ces possibilités sont limitées et soumises à restriction. Néanmoins, l'efficacité de la flotte de pêche norvégienne pourrait être améliorée en assouplissant davantage les restrictions frappant les transferts de TAC.

Pour une amélioration des conditions de vie dans les pays en développement

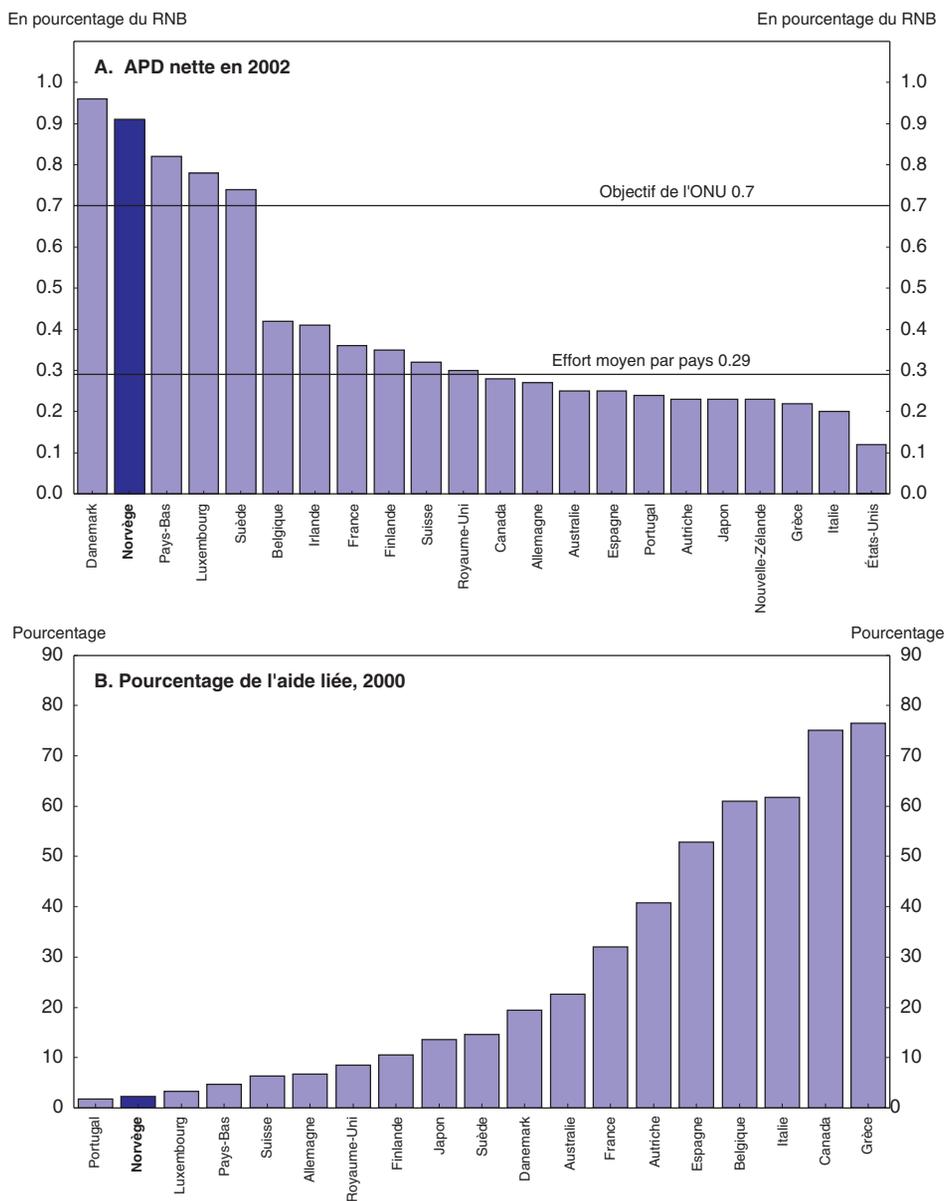
Principaux problèmes

Il est essentiel de réduire la pauvreté dans les pays non membres de l'OCDE pour pouvoir assurer un développement durable à l'échelle mondiale. S'il incombe d'abord aux pays en développement eux-mêmes d'améliorer leur niveau de vie, les pays de l'OCDE peuvent les y aider en leur accordant l'accès à leurs marchés et en leur fournissant une aide publique au développement (APD). La Norvège s'est résolument engagée sur le front du développement international et elle consacre une part relativement importante de son revenu national à l'aide au développement. Les principaux problèmes sont la répartition de l'aide entre les pays bénéficiaires et le degré d'ouverture du marché norvégien aux pays en développement, notamment pour les produits agricoles.

Résultats

La Norvège se classe au second rang des pays donateurs pour le rapport aide publique au développement (APD)/revenu national brut qui se situe bien au-dessus de l'objectif de 0.7 % du RNB fixé par les Nations unies (graphique 5.4). La moitié de l'aide norvégienne est distribuée par le biais des institutions multilatérales et un quart par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales. L'aide bilatérale donne la priorité au développement social et à la gouvernance, qui représentent respectivement 28 et 17 % du total, tandis que le secours humanitaire demeure une composante importante (26 %). Contrastant avec le niveau élevé des transferts publics, les importations norvégiennes en provenance des pays en développement ne représentent que 9 % du total (tableau 5.5). Les échanges avec les pays les moins avancés (PMA) sont particulièrement faibles : ils atteignent à peine 0.2 % des importations hors énergie, après prise en compte du changement de pavillon des navires immatriculés au Liberia (tableau 5.6), mais ils sont comparables à ceux de quelques autres petits pays de l'OCDE.

Graphique 5.4. Aide publique au développement : comparaison internationale



Source : OCDE.

Tableau 5.5. **Importations hors énergie des pays de l'OCDE en provenance des pays en développement**

	Pays les moins avancés			Autres pays à faible revenu			Tous les pays en développement		
	Part dans les importations totales, %	Croissance annualisée nominale (en \$), %	Part des produits manufacturiers dans le total, %	Part dans les importations totales, %	Croissance annualisée nominale (en \$), %	Part des produits manufacturiers dans le total, %	Part dans les importations totales, % ¹	Croissance annualisée nominale (en \$), %	Part des produits manufacturiers dans le total, %
	2001	1990-01	2001	2001	1990-01	2001	2001	1990-01	2001
Australie	0.2	7.9	70.6	12.6	15.1	88.7	22.1	11.8	83.2
Autriche	0.3	13.1	89.5	2.7	9.1	92.0	7.6	5.8	85.4
Belgique	1.6	5.7	87.1	4.5	9.9	90.6	11.7	8.8	79.3
Canada	0.1	5.1	79.7	4.8	17.0	93.1	11.9	13.0	84.5
République tchèque	0.1	8.9	36.2	4.1	39.7	88.7	7.7	20.5	82.0
Danemark	0.3	0.9	72.4	4.3	9.6	92.4	7.4	5.9	72.5
Finlande	0.5	16.6	33.5	4.5	13.7	88.4	9.2	8.4	70.7
France	0.6	1.0	59.3	5.4	11.2	87.1	13.0	6.3	79.3
Allemagne	0.5	5.6	79.1	5.5	9.2	89.9	11.3	4.6	80.0
Grèce	0.7	7.0	67.9	5.1	13.4	88.3	13.4	7.9	80.9
Islande	0.1	20.0	86.2	4.2	21.7	98.7	10.4	19.0	76.9
Irlande	0.3	5.6	34.4	2.9	17.9	88.8	7.6	18.1	85.6
Italie	0.4	-1.1	59.2	4.9	9.8	84.1	13.4	3.7	71.7
Japon	0.2	-4.7	37.3	24.6	14.0	81.4	39.0	9.9	75.3
Corée	0.1	-2.6	45.4	14.3	12.1	79.3	24.5	9.2	75.7
Luxembourg	0.1		88.7	0.7		57.3	1.5		72.7
Mexique	0.0	-6.3	68.4	0.6	13.5	91.8	4.0	14.9	85.8
Pays-bas	0.4	5.9	62.0	7.7	12.3	82.0	16.2	7.5	70.4
Nouvelle-Zélande	0.1	4.2	32.4	10.2	18.6	92.9	17.2	12.6	84.3
Norvège	0.4	-17.5	86.1	4.3	14.4	93.9	8.9¹	-0.2	66.8
Pologne	0.4	12.4	70.9	4.9	22.7	81.3	10.3	18.5	75.8
Espagne	0.5	3.2	34.3	5.5	13.9	79.5	13.1	9.3	61.6
Suède	0.2	7.3	82.5	2.7	6.8	90.9	5.7	3.1	80.0
Suisse	0.1	-1.2	63.1	2.5	10.2	89.5	5.8	2.7	80.6
Turquie	0.2	-2.4	49.4	5.7	11.4	83.3	12.7	6.7	73.5
Royaume-Uni	0.4	6.8	78.5	4.7	9.6	87.9	12.8	8.3	82.5
États-Unis	0.5	9.1	87.3	12.6	16.8	94.3	35.2	13.3	88.9

1. La part des importations totales en provenance des pays en développement, y compris l'énergie, est de 8.6 %.

Source : OCDE.

Tableau 5.6. **Importations hors énergie de la Norvège en provenance des pays en développement**
2001

	Pays à faible revenu		Pays à revenu intermédiaire		Tous les pays	Reste du monde	Monde	PMA	Autres pays en développement	Tous les pays
	Pays les moins avancés	Autres	Inférieur	Supérieur						
Pourcentage des importations totales								Croissance nominale annuelle, 1990-2001		
Par produit										
Produits alimentaires et boissons	0.2	1.9	6.0	4.2	12.3	87.7	100.0	2.6	1.4	1.4
Matières premières ¹	0.5	1.6	12.1	12.6	26.8	73.2	100.0	-8.9	0.2	-0.1
Textile et vêtement	2.1	27.9	3.1	1.2	34.4	65.6	100.0	9.2	9.5	9.5
Autres produits manufacturiers	0.0	2.9	0.5	1.0	4.4	95.6	100.0	18.4	13.8	13.8
Navires	2.1	3.7	0.0	2.5	8.3	91.7	100.0	-22.2	-10.3	-15.6
Autres	0.2	2.1	1.7	1.8	5.9	94.1	100.0	.	4.6	4.9
Total ¹	0.4	4.3	1.9	2.3	8.9	91.1	100.0	-17.5	3.2	-0.2
Par région										
Produits alimentaires et boissons	4.0	2.9	21.0	12.5	9.2	6.4	6.7			
Matières premières ¹	9.5	2.9	49.6	43.3	23.4	6.2	7.7			
Textile et vêtement	35.6	39.9	10.2	3.3	24.1	4.5	6.2			
Autres produits manufacturiers	1.2	46.4	18.3	30.6	34.5	73.2	69.7			
Navires	49.2	7.6	0.1	9.7	8.3	8.9	8.8			
Autres	0.4	0.4	0.7	0.7	0.5	0.8	0.8			
Total ¹	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			

1. Non compris l'énergie.

Source : Base de données de l'OCDE sur le commerce international.

Politiques

La Norvège applique des droits consolidés relativement bas pour les produits industriels (tableau 5.7), 73 % des lignes tarifaires industrielles bénéficiant d'un taux zéro (OMC, 2000). En revanche, elle a probablement le régime de protection agricole le plus sévère de la zone de l'OCDE (tableaux 5.7 et 5.8). En outre, des paiements de soutien élevés (graphique 5.5) engendrent des excédents qui sont écoulés sur les marchés agricoles mondiaux grâce aux subventions à l'exportation qui ont

Tableau 5.7. **Droits de douane applicables aux produits industriels et agricoles**
Cycle d'Uruguay

	Moyenne simple des droits de douane consolidés, %	Écart-type	% des droits supérieurs à 15 %	Taux maximal ¹ , %
Industrie				
Australie	10.6	10.8	15.9	89.3
Canada	5.3	5.2	7.2	25.0
République tchèque	4.5	3.3	1.0	31.5
Union européenne	4.1	3.6	0.6	22.0
Hongrie	6.8	4.0	1.4	44.0
Islande	10.0	12.1	30.0	107.0
Japon	3.6	3.8	0.6	49.0
Corée	11.4	9.0	18.9	110.8
Mexique	34.8	3.1	99.6	67.2
Nouvelle-Zélande	13.8	14.7	33.9	313.5
Norvège	3.4	5.5	0.2	170.0
Pologne	10.6	5.2	12.9	100.7
Suisse	1.9	3.4	0.3	99.3
Turquie	40.7	34.2	77.3	360.0
États-Unis	3.8	4.2	2.0	34.5
Agriculture				
Australie	3.3	4.6	3.0	26.1
Canada	4.6	4.7	1.2	49.0
République tchèque	13.3	19.2	23.4	146.5
Union européenne	19.5	22.1	33.9	198.3
Hongrie	22.2	19.1	47.5	127.0
Islande	48.4	85.7	58.9	563.0
Japon	11.7	12.6	17.5	126.4
Corée	62.2	108.8	74.1	800.3
Mexique	42.9	35.2	96.2	254.0
Nouvelle-Zélande	8.7	7.2	12.6	162.1
Norvège	123.7	147.6	61.1	630.0
Pologne	52.8	44.6	74.7	268.0
Suisse	51.1	96.1	16.5	570.9
Turquie	63.9	55.4	86.7	225.0
États-Unis	5.5	5.5	2.6	98.5

1. Il s'agit du taux maximal des droits de douane agrégés au niveau du système harmonisé à six chiffres. Les taux des droits de douane sur certains produits peuvent être plus élevés.

Source : OCDE.

Tableau 5.8. Droits préférentiels en 2000

Analyse	Nombre de lignes	Origine		
		CE	SGP, ordinaire	SGP-PMA ¹
Total	6 972	5.7	5.3	1.2
Selon la définition de l'OMC				
Agriculture	1 267	36.0	31.0	7.2
Animaux vivants et produits animaux	111	186.5	164.6	16.5
Produits laitiers	26	81.6	81.7	22.6
Café et thé, cacao, sucre, etc.	238	27.7	30.2	7.1
Fleurs coupées et plantes	77	25.0	21.9	4.0
Fruits et légumes	341	32.8	22.4	4.7
Céréales	27	42.2	37.4	29.1
Céréales végétales, gras, huile et leurs produits	164	12.1	9.8	7.3
Boissons et spiritueux	67	10.0	7.0	0.0
Produits manufacturés	5 685	0.1	0.4	0.1
Poissons et produits de la pêche	254	3.3	3.0	1.4
Textiles et vêtements	981	0.0	1.6	0.0
Par secteur				
Agriculture et pêches	525	26.4	21.1	2.7
Extraction minière	113	0.0	0.0	0.0
Activité manufacturière	6 333	4.2	4.2	1.1
Par phase de traitement				
Matières premières	973	16.6	13.2	2.0
Produits semi-transformés	2 000	1.1	0.9	0.5
Produits totalement transformés	3 999	5.5	5.7	1.5

1. Les taux des droits de douane pour les PMA ont été ramenés à zéro depuis juillet 2002.

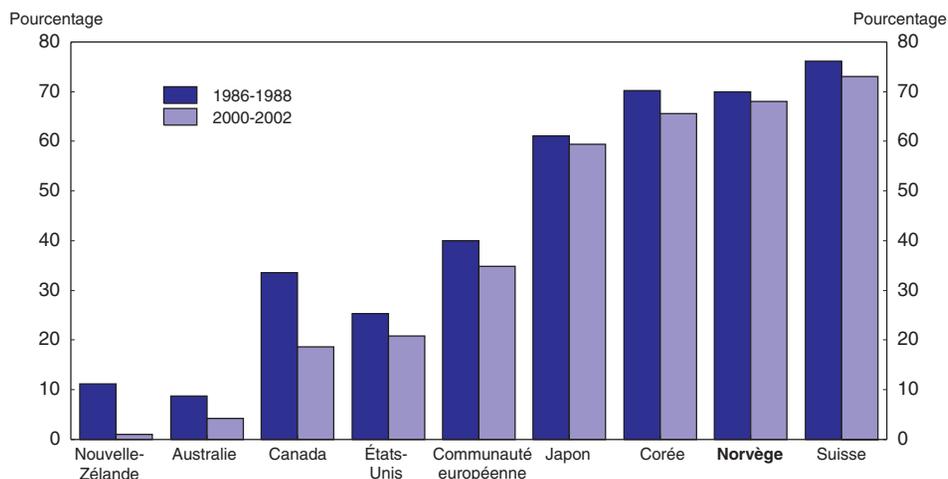
Source : OMC (2000).

atteint en moyenne 78 millions USD par an au cours de la période 1995-2000. En 2003, la Norvège a exporté 5 % de sa production agricole.

La Norvège accorde des privilèges commerciaux aux pays en développement par le biais de son Système généralisé de préférences (SGP), mais elle traite différemment les produits agricoles et les autres produits. Les bénéficiaires ordinaires du SGP ont droit à des taux très bas pour les produits industriels alors que leurs produits agricoles se heurtent à des barrières tarifaires élevées, avec des taux souvent supérieurs à ceux perçus sur des importations similaires émanant de l'Union européenne (tableau 5.8). Les PMA bénéficient d'un accès en franchise de droits et de quotas sur les marchés norvégiens depuis 1995 pour les produits industriels et la plupart des produits agricoles et depuis juillet 2002 pour tous les produits. Néanmoins, ce régime prévoit des mécanismes de sauvegarde destinés à protéger les secteurs d'activité norvégiens si ceux-ci devaient être sérieusement affectés par des importations en franchise de droits provenant des PMA⁴. Dans les négociations commerciales mondiales, la Norvège préconise la généralisation de

Graphique 5.5. **Équivalent soutien à la production : 1986-88 et 2000-2002**

En pourcentage de la valeur de la production à la sortie de l'exploitation plus l'aide budgétaire



Source : OCDE.

l'accès en franchise de droits et de contingents pour les PMA et se déclare prête à consolider son SGP à cet égard sous réserve que les autres pays fassent de même et que des mécanismes de sauvegarde suffisants soient mis en place. Mais ces mécanismes, qui font partie intégrante du SGP, contrecarrent l'objectif de développement du libre accès aux marchés, car ils peuvent induire des restrictions brutales et imprévisibles sur les importations.

Des mesures permettant de découpler le soutien aux agriculteurs des niveaux de production seraient avantageuses pour les PMA car elles fausseraient moins les échanges. À l'heure actuelle, 80 % du soutien aux producteurs agricoles sont directement liés à la production ou à la consommation d'intrants. Même si l'aide totale à l'agriculture restait inchangée, un découplage plus prononcé du soutien par rapport à la production améliorerait l'allocation des ressources tout en augmentant l'efficacité des transferts de revenu. De fait, cette réorientation permet de cibler les transferts sur les agriculteurs défavorisés ou sur les petites exploitations, encore que l'on risque ainsi de maintenir artificiellement en activité des exploitations non rentables (OCDE, 2003).

L'engagement financier de la Norvège en faveur du développement est très marqué, les flux officiels ayant représenté 0.93 % du RNB en 2002, de sorte que l'objectif de 1 % devrait être atteint d'ici à 2005. Le degré élevé de déliement de l'APD norvégienne (graphique 5.4) donne à penser qu'elle peut être utilisée d'une manière concurrentielle pour répondre aux besoins des bénéficiaires. L'aide

bilatérale comprend principalement le secours humanitaire et les programmes de développement. L'aide norvégienne au développement se concentre sur la réduction de la pauvreté, orientation qui a été approuvée par le Parlement en 2002 à la suite d'un rapport ministériel. Pour plus d'efficacité dans la réalisation de cet objectif, la liste des pays partenaires a été ramenée en 2002 de 11 à 7 PMA : Bangladesh, Malawi, Mozambique, Népal, Tanzanie, Ouganda et Zambie. Ces sept pays ont manifestement d'importants besoins en matière de réduction de la pauvreté, tandis que des difficultés de gouvernance auraient probablement limité les possibilités d'obtenir des résultats dans les quatre pays qui ne figurent plus sur la liste (Érythrée, Éthiopie, Sri Lanka et Nicaragua). Pour mieux cibler l'aide, il faudra inverser la tendance à la dispersion qui s'est développée au cours de la dernière décennie, au point qu'à l'heure actuelle plus d'une centaine de pays bénéficient d'une assistance bilatérale, qui couvre le secours humanitaire. De fait, les cinq premiers pays bénéficiaires n'ont obtenu que 29 % des flux bilatéraux en 2000-2001, contre 50 % en 1987-1988. Par ailleurs, la Norvège consacre des ressources importantes (13,5 millions USD en 2001-2002) à l'assistance technique liée au commerce ou aux activités de renforcement des capacités. Bien que ces efforts soient utiles pour les exportateurs potentiels des pays en développement, il y a un manque de cohérence entre cette politique et le degré élevé de protection qui caractérise le secteur agricole de la Norvège.

Conclusions

Avec un ratio APD/revenu national qui compte parmi les plus élevés des pays donateurs et qui devrait augmenter encore, la Norvège manifeste clairement un ferme engagement en faveur du développement international, d'autant plus que son aide est presque entièrement déliée des fournisseurs nationaux. Néanmoins, il semble possible d'accroître l'efficacité de l'aide au développement en concentrant davantage l'aide bilatérale sur les sept principaux pays partenaires de la Norvège.

Les efforts déployés par la Norvège pour améliorer les conditions de vie dans les pays en développement sont contrariés par un manque de cohérence des politiques mises en œuvre, étant donné que sa politique agricole prive les agriculteurs des pays en développement de débouchés à l'exportation. Il est donc souhaitable d'ouvrir le marché agricole norvégien et de contribuer au renforcement des capacités commerciales en coordination avec les autres partenaires des pays en développement dans le contexte du cycle de développement de Doha, ce qui améliorerait le bien-être social à la fois dans les pays en développement et en Norvège. À court terme, pour louable que soit la décision récente d'autoriser l'entrée en franchise de droits et de quotas des importations agricoles en provenance des PMA, il convient de supprimer les clauses de sauvegarde prévues dans le SGP (et de mettre en œuvre les réformes précédemment mentionnées) de façon à offrir des débouchés à l'exportation plus solides et plus durables.

Notes

1. Cet accroissement moyen des émissions dans les transports masque deux évolutions divergentes : une hausse de 15.6 % des émissions des véhicules routiers et une baisse de 13.6 % dans le reste du secteur.
2. Cette section n'aborde pas l'aquaculture, car cette activité ne pose pas le problème de l'exploitation viable d'un stock donné. Les élevages piscicoles soulèvent d'autres questions relatives à la viabilité qui ne sont pas examinées ici, notamment la nécessité d'éviter une pollution excessive de l'eau et de veiller à ce que les espèces d'élevage n'éliminent pas irrémédiablement les espèces sauvages préexistantes.
3. Ces ressources ne sont pas encore considérées comme des réserves prouvées en raison de leur caractère hypothétique.
4. Ainsi, suite à la forte expansion des importations de viande bovine en provenance de la Namibie et du Botswana et en réponse aux plaintes déposées par les agriculteurs norvégiens, le gouvernement norvégien a décidé en 1998 que le mécanisme de sauvegarde prévu par le SPG jouait dès lors que les quantités de viande bovine importées des PMA en franchise de droits dépassaient 2 700 tonnes par an. Il a reconduit ces décisions les trois années suivantes (1999 à 2001). Depuis 2002, seules les importations de viande bovine en franchise de droits provenant du Botswana et de la Namibie sont prises en compte dans les 2 700 tonnes. Les importations n'ont pas dépassé le seuil fixé.

Bibliographie

- Bruvoll, A. et B.M. Larsen (2002), « Greenhouse gas emissions in Norway: do carbon taxes work? », *Discussion Paper n° 337*, Statistics Norway, Oslo.
- ECON (1997), « Effects of a CO₂ tax on CO₂ emissions from the Norwegian petroleum extraction sector », *ECON Report n° 50/97*, Oslo.
- Markussen, P., J.M. Austell et C.W. Hustad (2002), « A CO₂ infrastructure for EOR in the North Sea: macro-economic implications for host countries », mimeo presented to the *Sixth International Conference on Greenhouse Gas Control Technologies*, Kyoto.
- Ministère des Finances (2002), Budget de la Nation pour 2003, Rapport n° 1 au Parlement, octobre, Oslo.
- Ministère des Affaires étrangères (2002), La coopération norvégienne pour le développement, Présentation devant le Parlement de la politique de coopération pour le développement prévue en 2002 et Rapport sur la coopération pour le développement menée par la Norvège en 2001, avril, Oslo.
- Ministère de l'Environnement (2002), Troisième communication nationale à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, Oslo.
- OCDE (2001), *Examen des performances environnementales, Norvège*, Paris.
- OCDE (2002), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, Paris.
- Statistics Norway (2002), Ressources naturelles et environnement, Oslo.
- Organisation mondiale du commerce (2000), *Examen des politiques commerciales : Norvège*, Genève.
- Van den Noord, P. (2000), « The tax system in Norway: past reforms and future challenges », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 244*, OCDE, Paris.
- Van den Noord, P. et A. Vourc'h (1999), « Sustainable economic growth: natural resources and the environment in Norway », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 218*, OCDE, Paris.

Annexe A
Calendrier économique

2003

Janvier

DnB reprend Nordlandsbanken, en faillite au lendemain du scandale comptable de Finance Credit.

Norges Bank diminue ses principaux taux directeurs de 0.5 point de pourcentage; c'est la deuxième des huit réductions de taux d'intérêt qui interviendront entre décembre 2002 et décembre 2003. Les taux sur les dépôts à vue et les taux prêteurs se situent, après la diminution de janvier, à 6 et 8 % respectivement. Le taux de change commence de s'affaiblir après une appréciation prononcée au cours des deux années précédentes.

Février

Une loi plus conciliante sur les conditions de travail est adoptée par le Parlement : le nombre d'heures supplémentaires autorisé passe de 200 heures à 400 heures par an.

Un comité fiscal, présidé par Arne Skauge, fait part de ses recommandations sur les réformes du régime d'imposition.

Mars

Dans une lettre à l'autorité de surveillance de l'AELE, l'ESA, le gouvernement fait clairement part de son intention de maintenir à un niveau égal à zéro les cotisations patronales à la sécurité sociale dans Finmark et Nord-Troms et de poursuivre le système actuel concernant la pêche et l'agriculture. En outre, il demande une période de transition de trois ans pour les zones trois et quatre ainsi qu'un accord pour la fourniture d'une aide dans le secteur des transports. L'ESA donne son approbation en novembre.

Norges Bank diminue les taux des dépôts à vue et les taux prêteurs de 0.5 point de pourcentage, pour les ramener, respectivement, à 5.5 et 7.5 %.

Avril

DnB et Gjensidige Nor concluent un accord de fusion, créant la nouvelle entité – DnB Nor – la plus grande société financière du pays. L'accord est approuvé par les assemblées générales respectives en mai et, à titre conditionnel, par l'Autorité de surveillance financière de la Norvège (août), l'Autorité norvégienne de la concurrence (novembre) et le ministère des Finances (novembre).

Des changements majeurs sont apportés à la structure du capital de deux des plus grandes compagnies maritimes norvégiennes. *Bergesen* est vendue à World Wide Shipping, basée à Hong-Kong. *Høegh* cesse d'être cotée en bourse lorsque la troisième génération d'affréteurs, Leif O. Høegh et Morten W. Høegh, achètent l'ensemble du capital-actions.

Mai

La communauté politique nationale s'intéresse au projet du conseil municipal d'Oslo de vendre la société d'énergie Hafslund. Le différend concerne essentiellement la participation étrangère au capital car la société finlandaise Fortum paraît prête à procéder à l'acquisition. Le gouvernement est profondément divisé sur la question, mais finalement l'acquisition par une société étrangère est rejetée.

Norges Bank diminue les taux des dépôts à vue et les taux prêteurs de 0.5 point de pourcentage, pour les ramener respectivement à 5 et 7 %.

Juin

Le Parlement décide que huit organismes publics de surveillance, employant 900 personnes, doivent être déplacées en dehors d'Oslo.

Le Parlement décide que les municipalités doivent être tenues par la loi de fournir suffisamment de places dans les jardins d'enfants.

L'inflation de base est de 0.8 %, soit la plus faible depuis 40 ans. Norges Bank réagit en diminuant les taux des dépôts à vue et les taux prêteurs de 1 point de pourcentage, pour les ramener respectivement à 4 et 6 %.

Juillet

L'inflation de base diminue encore plus qu'en juin et finit à 0.7 %.

Août

Face à une inflation très éloignée de l'intervalle fixé comme cible, Norges Bank réduit une fois encore les taux d'intérêt directeurs d'un point de pourcentage.

Septembre

Le Conseil d'administration de Statoil n'a pas été informé d'un accord impliquant des paiements de 115 millions couronnes norvégiennes à Mehdi Hashemi Rafsanjani, le fils de l'ancien président iranien, par le biais de la société de consulting enregistree au Royaume-Uni, Horton Investment. Le soupçon de corruption entraîne la démission du président Leif Terje Løddesøl et du directeur général Olav Fjell.

Le parti progressiste (FrP) et le parti de la gauche sociale (SV) améliorent leur position dans les élections locales, obtenant tous les deux des résultats inégalés. Le parti démocrate chrétien n'obtient pas de bons résultats, ce qui conduira à la démission du chef du parti, Valgerd Svarstad Haugland, plus tard dans l'automne.

Un comité nommé par les sociétés pétrolières présente ses recommandations pour une réforme du système de l'imposition offshore. Les sociétés pétrolières avancent que le niveau élevé du taux marginal, associé à la rareté des champs pétroliers restants à explorer, handicape sensiblement l'activité pétrolière sur le plateau continental.

Deux dirigeants de la compagnie maritime Odfjell sont condamnés à une peine d'emprisonnement de sept mois aux États-Unis, alors que la compagnie doit payer une amende de 300 millions de couronnes norvégiennes pour fixation illégale des prix.

Norges Bank diminue les taux des dépôts à vue et les taux prêteurs de 0.5 %, pour les ramener à 2.5 et 4.5 % respectivement.

Octobre

Les autorités présentent leur budget pour 2004 et précisent que ce projet suppose une orientation neutre.

Novembre

Le conseil d'administration de Norsk Hydro propose de détacher du groupe Agri, la branche agricole. Ainsi, Norsk Hydro axera désormais son activité sur le pétrole et l'aluminium, alors que la branche agricole sera cotée sur le marché boursier en mars 2004 sous le nouveau nom de Yara.

Les partis au pouvoir et le parti travailliste arrivent à un accord budgétaire, qui est le premier de ce type intervenu entre le parti conservateur et le parti travailliste depuis 1945.

Décembre

Les réglementations concernant le coût des jardins d'enfants supporté par les parents sont examinées en audience. Il est proposé de plafonner le tarif mensuel à 2 750 couronnes et le tarif annuel à 30 250 couronnes à compter du 1^{er} avril 2004.

Le gouvernement décide de rouvrir Barentshavet, mais pas Lofoten, en vue d'une activité pétrolière tout au long de l'année. Les compagnies pétrolières, qui considèrent que Lofoten est la zone la plus intéressante, ne sont pas très enthousiastes.

2003 a été une année exceptionnelle pour la Bourse d'Oslo. L'indice principal a augmenté de 74 % de février à décembre.

L'inflation de base est très faible, à seulement 0.5 %. Pourtant, la réduction ultérieure des taux d'intérêt de 0.25 % opérée par Norges Bank surprend le marché. Après cette réduction, les taux des dépôts à vue et les taux prêteurs sont respectivement de 2.25 et de 4.25 %.

2004

Janvier

Norges Bank diminue les taux d'intérêt sur les dépôts et les taux prêteurs de 0.25 point de pourcentage, les ramenant respectivement à 2 et 4 %. Depuis décembre 2002, les principaux taux d'intérêt ont été réduits de 5 points de pourcentage au total.

Les prix à la consommation ont diminué de 1.8 % de janvier 2003 à janvier 2004, essentiellement en raison des évolutions dans le secteur de l'électricité. Au cours de la même période, l'inflation de base a progressé de 0.1 %.

Février

Un comité présidé par Ingeborg Moen Borgerud rend son rapport sur les révisions envisagées de la loi sur les conditions de travail, proposant, entre autres, la possibilité de recourir à des contrats temporaires (6 mois), une plus grande flexibilité concernant les heures de travail et une plus grande souplesse en matière de licenciement. La date limite fixée pour l'audience est le 10 juin.

Liste des acronymes

ADSL	Advanced Digital Subscriber Lines
ADAC	Avions à décollage et atterrissage courts
ANC	Administration norvégienne de la concurrence
DSL	Digital Subscriber Lines
EIRO	Observatoire européen des relations professionnelles
EUR	Euro
FMI	Fonds Monétaire International
IDE	Investissement direct à l'étranger
IPC	Indice des prix à la consommation
NIS	Système national d'assurance
NOK	Couronne norvégienne
NOKUT	Agence norvégienne de la qualité de l'enseignement supérieur
Økokrim	Procureur chargé des délits économiques et environnementaux
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAMT	Pogrammes actifs du marché du travail
PIB	Produit Intérieur Brut
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PMA	Pays les moins avancés
PMF	Productivité Multifactorielle
PNB	Produit National Brut
PPA	Parité de pouvoir d'achat
RENATE	Centre national de liaison avec les milieux d'affaires dans les domaines mathématiques, scientifiques et technologiques
RISK	Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital
RNIS	Réseau Numérique à Intégration de Services
SGP	Système généralisé de préférences
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

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

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2004 06 2 P) ISBN 92-64-01489-6 – n° 53504 2006

ISSN 0304-3363

Norvège

Thème spécial : Concurrence et performance économique

Études économiques

Allemagne, février 2005
Australie, février 2005
Autriche, juillet 2005
Belgique, mai 2005
Canada, décembre 2004
Corée, juin 2004
Danemark, mars 2005
Espagne, avril 2005
États-Unis, décembre 2005
Finlande, décembre 2004
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, juillet 2003
Islande, avril 2005
Italie, novembre 2005
Japon, mars 2005
Luxembourg, septembre 2003
Mexique, novembre 2005
Norvège, octobre 2005
Nouvelle-Zélande, janvier 2004
Pays-Bas, janvier 2002
Pologne, juin 2004
Portugal, novembre 2004
République slovaque, septembre 2005
République tchèque, janvier 2005
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, août 2005
Suisse, janvier 2006
Turquie, décembre 2004
Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Les États baltes, février 2000
Fédération de Russie, septembre 2004
Roumanie, octobre 2002
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

www.oecd.org

OCDE 

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2004
(18 NUMÉROS)

ISSN 92-64-01489-6
10 2004 06 2 P

Volume 2004/6 – Juin 2004

