



**Études économiques
de l'OCDE**

Finlande



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/5 – Mai 2006

Études économiques de l'OCDE

Finlande

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Également publié en anglais

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	9
Chapitre 1. Performance récente et principaux enjeux	17
Évaluation de la performance économique récente	18
Le vieillissement rapide de la population aura un coût budgétaire considérable	26
Pour atteindre l'objectif fixé par les autorités concernant le taux d'emploi, une panoplie plus étendue de mesures sera nécessaire	27
L'écart de productivité révèle des faiblesses dans le secteur abrité.	31
Le marché du logement : renforcer la résistance et améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale	33
Illustration à l'aide d'un scénario à moyen terme	34
Notes	36
Bibliographie	36
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	38
Chapitre 2. Assurer la viabilité budgétaire malgré les répercussions imminentes du vieillissement démographique	41
Évolution récente de la situation budgétaire	42
Les pressions budgétaires liées au vieillissement démographique laissent à penser que la situation des finances publiques n'est pas viable sur le long terme	50
La réforme des retraites améliore la viabilité budgétaire, mais pas suffisamment. ...	54
La viabilité budgétaire est subordonnée à des efforts persistants de maîtrise des dépenses.	57
Notes	65
Bibliographie	65
Chapitre 3. Restreindre l'accès à la retraite anticipée et réussir la réforme des pensions	67
La plupart des nouveaux retraités sont en fait des préretraités	68
Le chômage comme voie d'accès à une retraite anticipée.	68
L'invalidité comme voie d'accès à une retraite anticipée	72
La retraite à temps partiel comme voie d'accès à une retraite anticipée	74
Les liens entre les différentes voies d'accès à une retraite anticipée	76
La réforme du régime de retraite vieillesse accroît les incitations à travailler plus longtemps.	78
Mais ces incitations seront neutralisées par le maintien d'autres voies d'accès à une retraite anticipée	78
Résumé et recommandations	81
Notes	82
Bibliographie	83
Chapitre 4. Accroître la flexibilité dans les accords salariaux centralisés	85
Introduction	86
L'accord sur la politique des revenus actuellement en vigueur pour 2005-07	86

Avantages macroéconomiques en termes d'allègement des pressions inflationnistes	87
Coûts microéconomiques en termes de moindre flexibilité	88
Accroître la flexibilité salariale dans le cadre du système actuel	98
Le rôle de l'État dans la prochaine convention salariale	100
Notes	101
Bibliographie	102
Chapitre 5. Mesures actives et passives du marché du travail et objectif d'emploi	105
Introduction	106
Programmes actifs du marché du travail	106
Prestations de chômage	112
Il y a encore à faire pour atteindre l'objectif d'emploi	114
Notes	115
Bibliographie	115
Chapitre 6. Logement : réduire les risques et améliorer les politiques	117
Introduction	118
Le système actuel et le parc de logements : tour d'horizon	121
Le marché du logement et l'activité globale	122
Accroître l'efficacité des politiques du logement	129
Résumé	143
Notes	145
Bibliographie	145
Annexe 6.A1. Patrimoine immobilier et consommation	147
Glossaire	151
Encadrés	
1.1. Nokia	20
1.2. Perspectives macroéconomiques à court terme	22
1.3. L'industrie forestière et l'économie finlandaise	23
1.4. Secteur nationalisé	32
1.5. Aides à l'agriculture et restructuration du secteur agricole	33
2.1. L'inclusion des organismes de retraite dans les administrations publiques	44
2.2. Les objectifs de politique budgétaire de l'administration centrale	46
2.3. Le projet de budget 2006	47
2.4. Le crédit d'impôt pour travaux domestiques	49
2.5. Les hypothèses essentielles qui sous-tendent le scénario de viabilité budgétaire à long terme	52
2.6. Vue d'ensemble du système de retraite	55
2.7. Recommandations concernant la politique budgétaire	63
3.1. Mesure de la durée de la vie active	69
3.2. Une nouvelle stratégie d'aide au travail des handicapés : <i>Pathways to Work</i> (Royaume-Uni)	75
3.3. Recommandations pour la réforme des voies d'accès à la retraite anticipée	82
4.1. Salaire minimum : abattements pour les jeunes salariés	90
4.2. Intégration du marché du travail européen : un défi pour les relations du marché du travail en Finlande	94
4.3. Recommandations pour le prochain cycle de négociations salariales	101
5.1. Recommandations concernant les mesures actives et passives du marché du travail	114
6.1. La bulle des prix des logements et la crise bancaire du début des années 90	119
6.2. Objectifs de la politique en matière de logement	122
6.3. La garantie des hypothèques par l'État	128

6.4. Le système de péréquation fiscale.	134
6.5. La détermination des valeurs d'évaluation pour l'impôt sur la propriété.	135
6.6. Recommandations concernant le marché du logement.	144

Tableaux

1.1. Les perspectives jusqu'en 2007.	22
1.2. La part de l'industrie forestière dans l'économie finlandaise.	23
1.3. Un scénario à moyen terme.	35
1.4. Contribution de l'emploi à la croissance du PIB.	35
2.1. Les prévisions budgétaires du programme de stabilité de 2005.	51
2.2. Prévisions de dépenses liées au vieillissement démographique.	52
3.1. Systèmes de retraite anticipée et effet de la réforme 2005.	71
4.1. Variance des taux relatifs de chômage et d'emploi.	97
4.2. Les primes en 2003.	100
5.1. Mesures actives du marché du travail.	108
5.2. Répartition par âge des chômeurs et des participants aux mesures actives du marché du travail.	112
5.3. Prestations de chômage.	113
6.1. Effet du patrimoine immobilier sur la consommation.	126
6.2. Corrélation entre les cycles des prix des logements.	127
6.3. Taxation de l'immobilier résidentiel.	137
6.A1.1. Résultats détaillés des estimations.	148

Graphiques

1.1. L'origine des écarts de revenu.	19
1.2. PIB par habitant.	19
1.3. Les prix du papier et de la pâte à papier restent faibles.	23
1.4. Croissance du PIB corrigé des termes de l'échange.	24
1.5. L'excédent commercial diminue depuis 2000.	25
1.6. Mesures du revenu disponible corrigées de l'aversion pour l'inégalité.	26
1.7. Le vieillissement démographique survient plus tôt.	27
1.8. Taux d'emploi.	29
1.9. Progrès accompli récemment en regard de l'objectif emploi.	30
1.10. Inadéquation pour la main-d'œuvre non qualifiée.	31
2.1. Évolution budgétaire récente.	43
2.2. Actifs financiers nets des administrations publiques et des organismes de retraite privés.	44
2.3. Évolution de la consommation et de l'emploi des administrations publiques.	47
2.4. Ratio global impôts/PIB.	48
2.5. Coins fiscaux pour un célibataire.	48
2.6. La viabilité budgétaire passe par un accroissement de l'épargne préalable.	53
2.7. Productivité dans l'administration et les services publics.	58
2.8. Impôt communal sur les sociétés et croissance des dépenses.	61
3.1. Durée prévue de présence sur le marché du travail à 50 ans.	69
3.2. Durée de travail prévue et retraites par régime.	70
3.3. Différences du chômage par groupe d'âge entre les chiffres de l'enquête sur la population active et le nombre d'inscrits.	72
3.4. Bénéficiaires de pension d'invalidité par groupe d'âge.	73
3.5. Le programme « Passerelles vers l'emploi » augmente les flux de sortie du régime d'invalidité.	75
3.6. Préretraités.	76
3.7. Liens entre les différentes voies d'accès à la préretraite.	77
3.8. Corrélation régionale entre les taux de chômage et d'invalidité.	77
3.9. Valeur nette actuelle des pensions selon l'âge de la retraite.	79

3.10.	Impôt implicite sur la poursuite de l'activité à l'âge de 55 ans	81
4.1.	Évolution des salaires des travailleurs de l'industrie	88
4.2.	Coût de main-d'œuvre minimum des jeunes travailleurs et apprentis	90
4.3.	Performance des jeunes sur le marché du travail	91
4.4.	Coût de main-d'œuvre minimum et emploi des jeunes travailleurs	92
4.5.	Coût de main-d'œuvre minimum et emploi dans les services à faible qualification	93
4.6.	Compression de la distribution des salaires	96
4.7.	Persistance des écarts du chômage entre régions	97
4.8.	La flexibilité régionale des salaires est faible	98
4.9.	Emplois dans les services à faible qualification et disparités régionales	99
5.1.	Dépenses publiques consacrées aux programmes actifs du marché du travail . . .	106
5.2.	Performance sur le marché du travail	107
5.3.	Taux marginaux effectifs d'imposition pour les chômeurs de longue durée et les inactifs	113
6.1.	Prix réels des logements : augmentation annuelle moyenne et variabilité	118
6.2.	Corrélation entre la croissance de la consommation privée et les variations des prix réels des logements	120
6.3.	Parc de logements	120
6.4.	Rapports prix-loyer et prix-revenu	123
6.5.	Emprunts hypothécaires des ménages	125
6.6.	Logements achevés	129
6.7.	Évolution des indices de prix relatifs aux logements	130
6.8.	Recettes provenant de l'impôt sur la propriété	132
6.9.	Finances municipales	132
6.10.	Effet de la déductibilité des intérêts sur emprunts	136
6.11.	Aides au logement	138
6.12.	Logements achevés par type de financement	141
6.13.	Évolution des prix des logements et des loyers	142
6.14.	Taux de mobilité régionale	143
6.15.	Logements par type d'occupation	144

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 Finlande ont été évalués par le Comité le 30 mars 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 6 avril 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Turner, Åsa Johansson et Laura Vartia sous la direction de Peter Hoeller.

L'Étude précédente de la Finlande a été publiée en décembre 2004.

STATISTIQUES DE BASE DE LA FINLANDE (2005)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)	338.1	Villes principales (milliers d'habitants, fin 2004) :	
dont :		Helsinki	559.0
Terres cultivées	22.2	Espoo	227.5
Forêts	263.2	Tampere	202.9
Lacs	33.7	Vantaa	185.4

LA POPULATION

Population (milliers, fin 2004)	5 237	Population active (milliers)	2 620
Densité au km ² de superficie terrestre	17.2	Population active occupée (milliers)	2 405
Accroissement naturel net (milliers, fin 2004)	10.2	Population active occupée (% du total) :	
Solde net des migrations (milliers, fin 2004)	6.7	Agriculture, sylviculture et pêche	4.9
		Industrie et construction	25.9
		Services	69.2

LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Composition du Parlement (nombre de sièges) :		Gouvernement, nombre de ministres :	
Parti centriste	55	Parti centriste	8
Parti social démocrate	53	Parti social démocrate	8
Coalition nationale (conservateurs)	40	Parti du peuple suédois	2
Alliance de gauche	19	Total	18
Ligue verte	14		
Parti du peuple suédois	8		
Ligue chrétienne	7		
Autres	4		
Total	200	Dernières élections générales : 16 mars 2003	

LA PRODUCTION ET LE SECTEUR PUBLIC

Produit intérieur brut (milliards EUR)	155.1	Consommation publique (% du PIB)	22.6
PIB par habitant (en EUR)	29 572	État (% du PIB) :	
Formation brute de capital fixe :		Dépenses courantes et dépenses en capital	50.2
% du PIB	19.2	Recettes courantes	52.5
Par habitant (en EUR)	5 663		

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (% du PIB)	38.8	Importations de biens et services (% du PIB)	35.2
Principales exportations (% du total) :		Principales importations (% du total) :	
Métallurgie, machines et transport	31.1	Biens intermédiaires	36.7
Équipement électrique et optique	28.0	Biens de consommation	27.0
Bois, pâte à papier et papier	20.9	Biens d'équipement	22.4
Autres biens	20.1	Énergie	13.9

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2005	0.8046
		Mars 2006	0.8312

Résumé

La croissance en Finlande a été parmi les plus fortes de l'OCDE, s'appuyant sur une solide performance en matière d'innovation et des niveaux d'instruction élevés. Le taux de chômage, à 8 % actuellement, est tombé en dessous de la moyenne de la zone euro, les taux d'emploi, en particulier parmi les travailleurs âgés, augmentent rapidement, le taux d'inflation est l'un des plus bas des pays de l'OCDE et l'excédent des administrations publiques est appréciable. Il reste pourtant une marge d'amélioration considérable puisque le PIB par habitant ne s'écarte guère du niveau médian de l'OCDE. Cela tient principalement à une certaine atonie de la productivité dans le secteur abrité, notamment dans la fourniture de services publics, et à une sous-utilisation des ressources de main-d'œuvre, surtout au niveau des jeunes et des travailleurs âgés. Le vieillissement de la population, imminent et très marqué, pourrait fragiliser à la fois les perspectives de croissance et la viabilité budgétaire. Aussi les autorités devront-elles s'atteler aux tâches suivantes :

- Assurer la viabilité des finances publiques. Il faudra pour cela : i) maintenir un confortable excédent budgétaire pendant le reste de la présente décennie ; ii) supprimer progressivement les régimes de retraite anticipée ; et iii) améliorer l'efficacité dans les services publics, rendre payants davantage de services et faire davantage appel au secteur privé comme prestataire, tout cela en respectant les objectifs d'équité. L'objectif à moyen terme doit être de réduire davantage les coûts fiscaux élevés sur le travail, en dépit des pressions que le vieillissement exercera sur les dépenses.
- Renforcer l'emploi. L'allègement de la fiscalité, surtout sur le travail, est un moyen d'accroître l'offre de main-d'œuvre et d'atteindre l'ambitieux objectif à moyen terme du gouvernement en matière d'emploi. Cela ne suffira cependant pas. Le système de prélèvements fiscaux et de transferts sociaux crée du chômage et des pièges de la pauvreté et il faudrait mieux cibler les politiques actives du marché du travail sur les groupes les plus vulnérables. De plus, les accords salariaux centraux, s'ils servent bien le pays en ce sens qu'ils brident la hausse des salaires, compriment la distribution des gains, ce qui étrangle la demande de main-d'œuvre peu qualifiée. Avec la forte création d'emplois observée récemment, il est probable que l'objectif à court terme qui consiste à créer 100 000 emplois au cours de la présente période électorale, pourra être atteint. Il faudra néanmoins procéder à une nouvelle réforme si l'on veut atteindre l'objectif à moyen terme plus ambitieux, à savoir un taux d'emploi de 75 %.
- Stimuler la productivité et accroître la résistance de l'économie. L'important coup de fouet que les produits des technologies de l'information et des communications (TIC) ont donné à la productivité va sans doute s'estomper, et il faudra mettre davantage l'accent sur l'utilisation des TIC dans les autres secteurs de l'économie, en particulier dans les services tant privés que publics. Il faudra prendre des mesures pour intensifier la concurrence dans les secteurs de services, notamment dans le secteur public. Le marché du logement a été très instable dans le passé, même si, pour le moment, les prix semblent proches des fondamentaux. Cependant, la hausse des prix des logements s'accélère et la demande de crédit est forte. C'est le moment de lancer des réformes afin de prévenir les risques qui, dans l'avenir, pourraient émaner du marché du logement. Une réduction du soutien en faveur du logement social, qui, actuellement, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'équité, renforcerait la mobilité sur le marché du travail et permettrait d'économiser des ressources publiques.

Il est indispensable de mettre en œuvre un ensemble complet de réformes afin de faire face à ces enjeux et maintenir une vigoureuse expansion.

Évaluation et recommandations

En dépit d'une robuste croissance, de nouvelles améliorations sont à la fois possibles et nécessaires

Au cours de la décennie écoulée, la Finlande a affiché l'un des taux de croissance les plus élevés de l'OCDE. Le pays se classe aussi parmi les meilleurs en matière d'innovation et de niveaux d'instruction, deux moteurs de la productivité. Le changement de siècle a toutefois été marqué par un ralentissement sensible de l'expansion; la contribution du secteur des TIC à la productivité globale a été nettement moins forte et la progression du taux d'emploi a été faible, encore que le taux d'emploi des travailleurs âgés, situé à un faible niveau au départ, ait augmenté rapidement. Par ailleurs, la croissance du revenu pourrait s'affaiblir encore car, au cours des 25 prochaines années, le vieillissement de la population sera parmi les plus rapides de l'OCDE; le nombre d'actifs par bénéficiaire de prestations sociales, notamment les indemnités de chômage et toutes les formes de pensions, pourrait revenir de 1.7 aujourd'hui à environ 1.0 en 2030 si les taux d'emploi et de dépendance à l'égard des prestations sociales par âge restent à leurs niveaux actuels. Les principales tâches auxquelles les autorités seront confrontées consisteront à soutenir la progression du niveau de vie en renforçant la productivité, surtout dans le secteur abrité et dans les services publics, en réalisant les objectifs ambitieux du gouvernement en matière d'emploi ainsi qu'en assurant la viabilité budgétaire et en limitant l'alourdissement futur de la fiscalité, surtout sur le travail.

Les perspectives macroéconomiques à court terme sont prometteuses

En 2006, la croissance sera probablement supérieure à 3 %, ce qui, selon les estimations de l'OCDE, portera la production bien au-delà de son potentiel, pour la première fois depuis la récession mondiale de 2000. Le taux de croissance pour cette année reflète en partie un rebondissement de l'économie après un conflit social dans l'industrie papetière, qui a coïncidé avec un flottement passager dans l'industrie électronique au premier semestre de 2005, encore qu'avec la vigoureuse reprise de la production au second semestre, la croissance en 2005 se soit établie quand même à 2 %. La progression de l'emploi s'est ravivée de façon surprenante tout au long de 2005, augmentant les chances pour le gouvernement, si elle se poursuit à ce rythme, d'atteindre son objectif de création de 100 000 emplois au cours de la période électorale. L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) harmonisé, se situe actuellement autour de 1 %, le taux le plus bas de la zone euro, et reflète essentiellement la flambée des prix de l'énergie. La hausse des

prix à l'importation des produits autres que le pétrole, surtout ceux des biens intermédiaires, ainsi que les pressions de la demande, vont sans doute prochainement entraîner l'inflation à la hausse; cependant, l'accord salarial central en vigueur jusqu'au milieu de 2007 empêchera toute répercussion de l'accélération des prix sur les salaires et maintiendra ainsi l'inflation à moins de 2 %.

*Il faut maintenir l'excédent budgétaire afin
de faire face aux pressions futures liées
au vieillissement*

L'excédent des administrations publiques, de l'ordre de 2½ pour cent du PIB en 2005, est de loin le plus important de la zone euro, même s'il est dû entièrement aux organismes de retraite, alors que les soldes financiers réunis de l'administration centrale et des communes sont à peu près en équilibre. Le solde global de l'administration centrale et des communes, en chiffres corrigés des influences conjoncturelles, devrait rester excédentaire pendant le reste de la présente décennie. Les administrations publiques afficheraient ainsi un excédent de 3-3½ pour cent du PIB. Maintenir un excédent public de cet ampleur, même si cela est souhaitable afin de se préparer à faire face à la pression qu'exercera le vieillissement démographique imminent, ne sera pas chose facile en raison des allègements d'impôt sur le revenu d'activité promis par les autorités et des fortes pressions sur les dépenses des communes. Avec le raffermissement de la reprise, une stimulation budgétaire supplémentaire n'est nullement nécessaire d'un point de vue macroéconomique, et de nouvelles réductions d'impôt sur le travail devront s'accompagner de compressions de dépenses ou de réformes de la structure de la fiscalité qui soient neutres pour les recettes publiques. De surcroît, étant donné les mesures prises par le passé, la marge restante pour des allègements fiscaux semble quasi inexistante.

Face au rapide vieillissement de la population, il est indispensable de rééquilibrer la prestation de services publique et privée pour répondre à une demande grandissante. Si elles ne sont pas bien gérées, les pressions actuelles sur les dépenses pourraient forcer les communes à continuer d'alourdir leurs impôts sur le revenu, neutralisant ainsi les allègements accordés par l'administration centrale. L'efficacité des soins de santé et des services sociaux par rapport à leur coût revêt une importance stratégique du fait de l'accroissement prévisible de la demande dont ils font l'objet. Il est possible de rehausser l'efficacité de la fourniture de soins de santé, qui relève principalement de la compétence communale, comme en témoigne l'ample variation des coûts des services hospitaliers. Le gouvernement a lancé un ambitieux programme de réforme de la structure des collectivités locales en vue d'améliorer l'efficacité des services municipaux par rapport à leur coût. Il importe de mettre en œuvre ce programme avec détermination. La réduction ou l'élimination de la part des recettes de l'impôt sur les sociétés qui revient aux communes améliorerait aussi la maîtrise des finances publiques globales en atténuant l'impact des fluctuations conjoncturelles des recettes municipales, qui, par phénomène de cliquet, ont tendance à faire accroître les dépenses. Il serait non seulement plus équitable mais aussi plus efficace de faire payer des droits de scolarité dans l'enseignement supérieur à tous les étudiants tout en développant le système de prêts (peut-être avec des remboursements calculés en fonction du revenu). Des droits de scolarité plus élevés rendraient les étudiants plus attentifs à la qualité de l'enseignement et aux matières proposées, ce qui se répercuterait sur l'offre.

Pour assurer la réussite de la réforme des pensions, il faut restreindre davantage l'accès à la retraite anticipée

Une réalisation majeure a été le lancement, au début de 2005, d'une vaste réforme des pensions comportant un ensemble complexe de mesures qui a recueilli un large consensus national. Le gouvernement compte sur cette réforme pour contribuer grandement à allonger la vie professionnelle de deux-trois ans en améliorant les incitations à travailler plus longtemps, surtout grâce à des taux plus élevés d'accumulation des droits pour les travailleurs âgés (63-67 ans) et au déplafonnement du montant maximal de la pension. Si les mesures de réforme se caractérisent par de nombreuses innovations, notamment l'adaptation des pensions à l'allongement de l'espérance de vie, elles présentent aussi un certain nombre de caractéristiques qui alourdissent inutilement leurs coûts futurs. En effet, même si la réforme améliore la viabilité financière du système, on estime encore que les taux de cotisation pour le secteur privé – qui sont déjà très élevés par rapport à ceux des autres pays – devront augmenter de 6 points d'ici à 2030. Les mesures prises récemment en vue d'accroître le rendement des fonds de pension atténueront probablement cette pression de 1 à 2 points, mais cela ne suffira pas. Il n'est guère envisageable, on le comprend, de revenir sur cette question aussitôt après une réforme majeure, mais en mettant en œuvre bon nombre des changements plus rapidement au lieu de les échelonner dans le temps, on pourrait réduire le coût des pensions. Par ailleurs, certains éléments de la réforme, en particulier l'accumulation de droits à pension durant les périodes de non-emploi (pendant les études, par exemple) et le taux plus élevé d'accumulation à partir de 53 ans – compensé en partie seulement par un taux de cotisation plus élevé des salariés de cette tranche d'âge – sont coûteux et n'ont guère d'intérêt économique. Il conviendrait de revoir ces questions.

Le plus urgent, si l'on veut que la réforme des pensions de retraite encourage un allongement de la vie active, devrait être de trouver d'autres formules d'accès à la retraite anticipée. À l'heure actuelle, près de 7 nouveaux retraités sur 10 bénéficient de prestations de chômage ou d'invalidité au moment de leur départ en préretraite. D'après ce qu'on a pu observer dans différents pays, il semble que, si ce mode d'accès à la retraite anticipée est maintenu, il nuira à l'efficacité des incitations accrues à travailler plus longtemps qu'offre la réforme des pensions. De fait, l'expérience acquise par la Finlande au cours de la dernière décennie, lorsque la hausse du taux d'emploi des travailleurs âgés était parmi les plus rapides de la zone OCDE, montre l'importance d'une limitation de l'accès à la retraite anticipée. La réforme actuelle prévoit un report de 55 à 57 ans de l'âge auquel il est possible de passer par le chômage (la « filière du chômage ») pour accéder à la préretraite, mais l'objectif devrait être beaucoup plus ambitieux encore : les indemnités de chômage et d'invalidité devraient être recentrées sur leur fonction d'origine. La filière du chômage a été déplacée du système de retraite à l'assurance chômage. Il faudrait appliquer les principes normaux d'activation ou, mieux encore, supprimer progressivement ce dispositif.

Il faudrait intensifier les efforts pour remettre au travail les personnes en invalidité

La proportion de la population qui est inactive et qui bénéficie de prestations d'invalidité est l'une des plus élevées de la zone OCDE, près de la moitié des nouveaux retraités

touchant une pension d'invalidité au moment de leur départ. Même si la « pension de retraite anticipée à titre individuel » qui existait auparavant a été abolie, la réforme permet toujours que des « facteurs sociaux » (et non simplement des raisons médicales) aient davantage de poids, après 60 ans, dans l'évaluation de l'admissibilité à une pension d'invalidité. Les préoccupations suscitées par ce changement sont d'autant plus vives qu'il apparaît que, dans les années 90, les bénéficiaires passaient du régime de chômage au régime d'invalidité et vice-versa pour accéder à la retraite anticipée, selon la facilité relative d'utilisation de chacune de ces voies d'accès. L'admission au bénéfice d'une pension d'invalidité devrait être évaluée exclusivement en fonction de critères médicaux, et en premier lieu par un médecin indépendant et non par un praticien du choix du demandeur.

Une fois qu'une personne bénéficie d'une pension d'invalidité, il est peu probable qu'elle reprenne une activité. Tandis que le taux d'activation parmi les chômeurs en invalidité est légèrement inférieur à celui de l'ensemble des chômeurs, le nombre de personnes invalides qui sont classées comme « demandeurs d'emploi » et donc considérées comme pouvant bénéficier de mesures actives de soutien sur le marché du travail représente une faible proportion du nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité et ce, en dépit du fait qu'une forte proportion de personnes qui partent en retraite alors qu'elles ont une pension d'invalidité souffrent d'affections moins graves (comme un mal de dos et des problèmes de santé mentale moins sérieux). Cela pourrait signifier non seulement que, avec un traitement médical approprié, ces personnes peuvent travailler, mais aussi que le travail pourrait contribuer à améliorer leur santé. La proportion élevée et croissante de personnes prenant leur retraite alors qu'elles bénéficient d'une pension d'invalidité pour des raisons de santé mentale soulève des questions plus générales de bien-être puisque le nombre de décès attribués à des problèmes de santé mentale (notamment le suicide) est proportionnellement beaucoup plus élevé que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE. Il apparaît aussi que ceux qui souffrent d'affections mentales, contre toute attente, n'ont guère recours aux traitements disponibles, bien que ces derniers soient généralement réputés efficaces, qu'ils soient prescrits gratuitement et que l'offre en soit suffisante. Dans ces conditions, il pourrait être fort avantageux, tant d'un point de vue économique que du point de vue plus général du bien-être, de remettre au travail les personnes bénéficiant de prestations d'invalidité en adoptant une stratégie similaire à celle expérimentée avec succès au Royaume-Uni. Dans le programme « Passerelles vers l'emploi » (*Pathways to Work*) du Royaume-Uni, la participation à des entretiens et à une formation professionnels ou à des activités destinées à aider la personne à mieux gérer sa santé est obligatoire pour tous, à l'exception de ceux qui souffrent d'invalidité grave. En outre, un crédit de retour au travail est accordé à ceux qui prennent un emploi.

Les efforts déployés afin de relever le taux d'emploi pour les jeunes ne devraient pas être centrés exclusivement sur le passage des études au travail

Il existe d'amples possibilités de rehausser le taux d'emploi des jeunes. Une mesure importante, reconnue par le gouvernement, consiste à accélérer le passage des études au travail en réduisant la durée des études (qui est parmi les plus longues de la zone OCDE), à simplifier les procédures d'admission dans les universités lesquelles contribuent à retarder

l'entrée dans l'enseignement supérieur, et en faisant du diplôme de licence (« bachelor »), qui s'obtient en 3 ans, une solution d'études plus attrayante. On pourrait peut-être aussi renforcer les liens entre le système éducatif et le marché du travail en augmentant les possibilités de stages pratiques prévues dans les programmes d'enseignement.

Il faut introduire une plus grande souplesse dans le prochain accord salarial central

Les conventions collectives centralisées ont sans doute été à l'origine de la modération globale des salaires, mais cela s'est fait au prix d'une réduction de la flexibilité des salaires relatifs. La compression des salaires, surtout au bas de l'échelle, est forte en raison des niveaux élevés de salaire minimum. Par conséquent, l'emploi dans les industries demandant peu de qualifications est faible et le chômage y est particulièrement prononcé. La flexibilité régionale des salaires est aussi limitée malgré des disparités importantes et grandissantes des taux d'emploi selon les régions. Traditionnellement, l'État intervient dans les négociations salariales centralisées, subordonnant souvent des allègements d'impôt au résultat des discussions. Même si l'on peut s'interroger sur les avantages de cette intervention, les autorités devraient utiliser tout levier à leur disposition (comme les réductions d'impôt) pour promouvoir une plus grande flexibilité des salaires dans les futurs accords centraux. Pour ce faire, il pourrait peut-être se servir davantage de la « part syndicale », système qui offre aux employeurs et aux syndicats une plus grande souplesse dans l'allocation à l'échelon local d'une fraction de la hausse des salaires convenue à l'échelon central. Par ailleurs, il faudrait faciliter le recours à des clauses de non-application des conventions salariales qui permettent, dans le cadre des accords salariaux locaux, de fixer des salaires moins élevés que ceux prévus par l'accord central si les employeurs et les salariés sont d'accord. Afin de renforcer l'emploi des jeunes et des travailleurs peu qualifiés, on pourrait mieux différencier les salaires minimums, déterminés dans le cadre des conventions collectives, selon l'âge et les qualifications. Il faudrait qu'à l'avenir, les accords salariaux centraux évitent d'incorporer des clauses autorisant des relèvements de salaire supplémentaires lorsque la hausse de l'IPC dépasse un certain seuil, car ces clauses risquent d'amplifier les conséquences d'un choc défavorable du côté de l'offre, tel qu'un choc pétrolier.

Il faudrait centrer les politiques actives du marché du travail sur les travailleurs âgés, mais sans les étendre globalement

Après avoir diminué pendant quelques années, le nombre de chômeurs de longue durée est reparti à la hausse en 2004 et cela a duré pendant la majeure partie de 2005. L'objectif du gouvernement est de porter le taux d'activation des programmes de politiques actives du marché du travail (PAMT) à 30 % à la fin de 2007, contre 23 % actuellement, ce qui se traduirait par une augmentation d'environ 35 000 du nombre de participants. S'il est possible d'améliorer le dosage des PAMT en privilégiant celles qui sont les plus efficaces pour offrir davantage de subventions salariales dans le secteur privé et moins dans le secteur public, il est difficile de dire, sur la base des évaluations actuelles, si une expansion de ces programmes aura un effet important sur l'emploi régulier. Il faudrait aussi cibler plus précisément les PAMT sur les travailleurs âgés. La multiplication, récente et à venir,

des bureaux du service public de l'emploi (SPE) constitue une bonne initiative si cela conduit à mettre davantage l'accent sur l'aide à la recherche d'emploi, à offrir des services de conseil et à rendre obligatoire la participation à certains programmes après une période de recherche d'emploi. Il faudrait suivre les résultats des SPE à cet égard. Une faiblesse particulière des PAMT actuelles tient au faible taux de couverture des travailleurs âgés, alors même que le gouvernement s'est donné pour objectif d'encourager les travailleurs âgés qui sont au chômage depuis 2000 ou à une date ultérieure à prendre un emploi régulier, en leur offrant une formation ou des stages de réinsertion. Il faudrait aussi renforcer l'activation des personnes bénéficiaires de régimes d'invalidité. De surcroît, les taux marginaux effectifs d'imposition lors du passage du chômage à l'emploi sont élevés par rapport à ceux des autres pays. Il faudrait les réduire en rendant dégressives les indemnités de chômage pour les chômeurs de longue durée, lesquelles sont actuellement parmi les plus généreuses de l'OCDE, à moins que l'on ne fasse respecter plus strictement l'obligation de participer à des PAMT.

Il faudrait prendre des mesures dès maintenant afin d'éviter que le marché du logement ne devienne une source d'instabilité macroéconomique à l'avenir

Bien qu'il n'y ait aucun signe d'instabilité macroéconomique imminente émanant du marché du logement, ce dernier a toujours été parmi les plus instables de l'OCDE. Même si le niveau d'endettement des ménages est actuellement peu élevé par rapport à celui des autres pays, il s'est accru rapidement ces dernières années, et la grande majorité des prêts hypothécaires est financée à taux variables à court terme, de sorte que le revenu disponible des ménages est vulnérable aux fluctuations des taux d'intérêt. L'État offre actuellement un système de garantie des prêts hypothécaires, qui, en 2004, couvrait le quart de l'ensemble des nouveaux crédits hypothécaires. Il faudrait réfléchir à la possibilité de supprimer progressivement ou de mieux cibler ce dispositif de façon que les acquéreurs de logements restent conscients des risques. S'il est vrai que la déductibilité limitée des paiements d'intérêts hypothécaires est censée faciliter l'accession à la propriété, l'effet est probablement capitalisé sous forme de prix plus élevés des logements, et il peut aussi ajouter à l'instabilité du marché du logement. Par ailleurs, étant donné que le revenu locatif imputé ainsi que les plus-values de la propriété ne sont pas imposés, et que de surcroît l'impôt sur la propriété est relativement peu élevé, la déductibilité des paiements d'intérêts hypothécaires favorise la propriété du logement par rapport aux autres formes d'investissement. Le gouvernement devrait par conséquent profiter du niveau actuellement bas des taux d'intérêt pour commencer à réduire la déductibilité des paiements d'intérêts hypothécaires, éventuellement dans le cadre d'une réforme plus générale de la politique du logement et de la fiscalité dans ce domaine.

Il faudrait une politique du logement plus efficace

La pénurie de terrains à bâtir dans les régions en rapide expansion s'explique peut-être en partie par les contre-incitations à l'offre municipale de terrains pour la construction de logements puisque les communes sont responsables du financement de l'infrastructure et des services nécessaires dans les zones urbaines pour soutenir la croissance

démographique, ce qui représente une lourde dépense. Un moyen d'encourager les communes à offrir davantage de terrains à bâtir serait de promouvoir l'utilisation de l'impôt sur la propriété comme source de recettes fiscales et d'étendre l'assiette de l'impôt aux terrains non mis en valeur, qui ne sont pas taxés actuellement. Il faudrait alors assouplir davantage le plafonnement des taux de la taxe municipale sur la propriété immobilière. Cela pourrait avoir pour avantage supplémentaire de déplacer la charge de la fiscalité du travail vers la propriété, les taxes foncières étant actuellement faibles en comparaison des autres pays. Afin de renforcer encore les incitations pour les communes, les recettes de la taxe sur la propriété immobilière pourraient être exonérées du système de péréquation budgétaire. Les incitations pourraient aussi être renforcées en autorisant les municipalités à taxer les plus-values réalisées sur les terrains offerts pour la construction de logements ou en rendant plus effective l'utilisation de la possibilité qu'elles ont de faire usage de leur droit de préemption pour acquérir des terrains et de faire financer l'infrastructure nouvelle par les promoteurs immobiliers.

Un autre facteur qui limite l'offre de logements neufs est la longueur et la pesanteur des procédures de planification. En particulier, il existe de multiples possibilités d'appel des décisions concernant les permis de construire et les plans locaux. Les demandeurs et des tierces parties ont le droit de contester les décisions devant le tribunal administratif régional et la cour suprême, et la durée moyenne des procédures est relativement longue. Il faudrait réduire les multiples possibilités d'appel des décisions relatives aux permis de construire et aux plans locaux sans entraver le bon déroulement de la planification.

Près de trois quarts de la population finlandaise ont droit à des programmes de logement social et même des personnes disposant de revenus assez élevés occupent des logements subventionnés par l'État. La limitation de l'accès au logement social permettrait d'économiser des fonds publics et n'aurait sans doute guère de conséquences pour les objectifs sociaux, tout en stimulant le secteur locatif privé. Le système d'allocations logement devrait aussi être réformé. Le montant de l'allocation devrait être fonction du loyer moyen dans la région, et non du loyer effectivement payé, ce qui réduirait le coût du programme et permettrait aux ménages de choisir la qualité et le prix de leur logement.

Chapitre 1

Performance récente et principaux enjeux

Après une évaluation de la performance économique récente de la Finlande, le reste du présent chapitre est consacré à une analyse plus poussée de ces principaux enjeux. Par ailleurs, les tâches difficiles auxquelles il faudra faire face en matière de politique du logement, le sujet du chapitre approfondi, sont examinées sous l'angle de la stabilité macroéconomique et de la question de savoir s'il faudrait réduire et mieux cibler les aides publiques, actuellement très généreuses. Enfin, à l'aide d'un scénario à moyen terme illustratif, il sera démontré que, si les autorités ne mènent pas à bien les principales tâches qui les attendent, la progression du niveau de vie pourrait se trouver ralentie au cours des prochaines décennies.

La Finlande peut se targuer d'être la première économie fondée sur le savoir et l'innovation dans le monde. Divers indicateurs de l'innovation et des niveaux d'instruction placent toujours le pays en première position ou presque. La Finlande a aussi été classée comme l'économie la plus compétitive par le *Forum économique mondial*¹. La croissance s'est toutefois ralentie notablement depuis l'an 2000 et, à l'avenir, la contribution du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) à l'expansion ne sera sans doute pas aussi forte qu'à la fin des années 90. La faible croissance enregistrée en 2005 s'explique par la coïncidence d'un conflit dans l'industrie papetière et d'une baisse d'activité dans le secteur de l'électronique, mais un vigoureux « rebond » est attendu en 2006, avec un taux de croissance probablement supérieur à 3 %. Cela révèle aussi, cependant, le degré de spécialisation de la production ainsi qu'un risque de vulnérabilité dans l'avenir. Par-dessus tout, le vieillissement de la population, imminent, sera prononcé, ce qui fragilisera les perspectives de croissance et la viabilité budgétaire. Sur cette toile de fond, les principaux enjeux sont les suivants :

- Assurer la viabilité des finances publiques, menacée par l'interaction d'un système très étendu de protection sociale publique et d'un vieillissement de la population qui compte parmi les plus précoces et les plus rapides de la zone de l'OCDE.
- Rehausser le taux d'emploi, qui est peu élevé en comparaison de ceux des autres pays nordiques et des niveaux atteints dans les années 80. Il sera en outre essentiel d'allonger la durée de la vie active afin de faire face au vieillissement et à l'augmentation de l'espérance de vie.
- Élargir et renforcer le potentiel de croissance. Si, dans le secteur manufacturier, la productivité est l'une des meilleures, dans le secteur abrité, elle est faible et a même baissé récemment dans de nombreux services publics.

L'excellent classement obtenu par la Finlande au regard de l'indicateur de compétitivité du *Forum économique mondial* ne signifie peut-être pas grand-chose en ce qui concerne l'évolution future car ses prévisions ne sont pas toujours justes ; parmi les pays de l'OCDE, on observe une corrélation négative entre le classement en matière de compétitivité en 1995 et le produit intérieur brut (PIB) par habitant au cours de la décennie suivante².

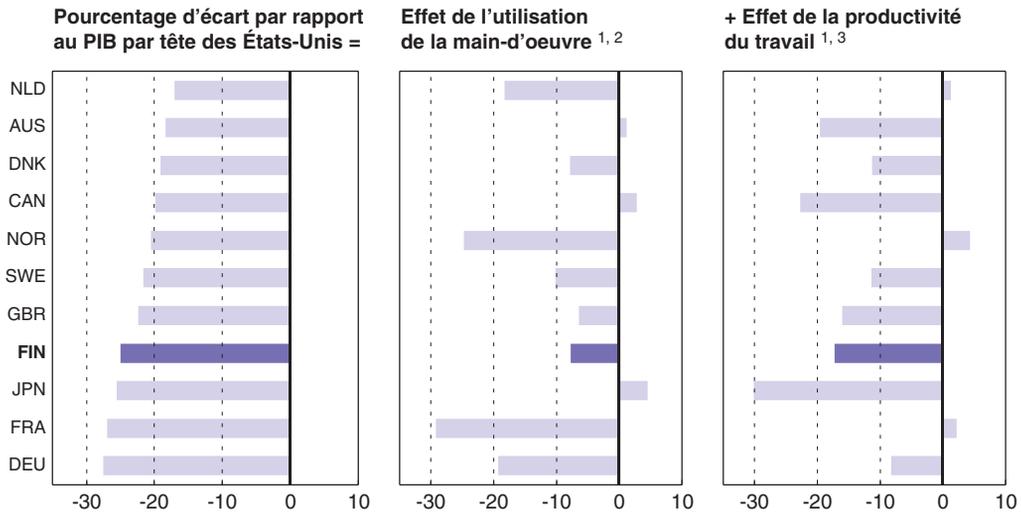
Évaluation de la performance économique récente

L'activité se ralentit depuis 2000

Le PIB par habitant est tout juste supérieur au niveau médian (treizième) de l'ensemble des pays de l'OCDE, l'écart avec les États-Unis s'expliquant, pour un tiers environ, par une plus faible utilisation de la main-d'œuvre et, pour deux tiers, par une moindre productivité du travail (graphique 1.1). Après la récession du début des années 90, la croissance du PIB par habitant a été relativement vive et la position relative de la Finlande, surtout par rapport aux autres économies européennes, s'est améliorée grâce à de rapides gains de productivité ainsi qu'à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre (graphique 1.2). La contribution du secteur manufacturier des TIC à l'accroissement de la productivité globale au cours de cette période a été plus forte qu'aux États-Unis, et dans la zone de l'OCDE,

Graphique 1.1. **L'origine des écarts de revenu**

2004, aux PPA courantes en USD

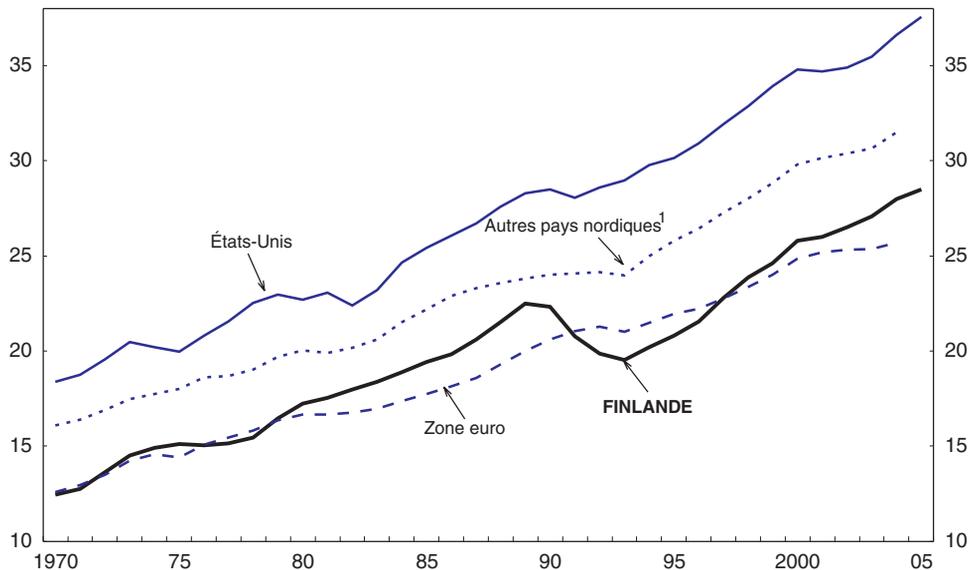


1. Pourcentage d'écart par rapport au niveau des États-Unis.
2. L'utilisation de la main-d'œuvre est mesurée par le nombre total d'heures travaillées divisé par la population d'âge actif.
3. La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure travaillée.

Source : Statistics Norway ; OCDE, *Comptes nationaux et Statistiques de la population active*.

Graphique 1.2. **PIB par habitant**

Milliers de USD, PPA de 2000



1. Moyenne pondérée du Danemark, de l'Islande, de la Norvège continentale et de la Suède.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

seule l'Irlande a fait mieux. Ce phénomène a été imputable principalement à la réussite de Nokia, le leader mondial de la téléphonie mobile, et d'un groupe de petites entreprises manufacturières du secteur des TIC qui travaillent avec Nokia (encadré 1.1).

Encadré 1.1. **Nokia**

Nokia est le premier producteur mondial de téléphones mobiles. Ces produits représentent environ les trois quarts de ses ventes, les réseaux comptant pour le dernier quart. Nokia a réussi à accroître régulièrement sa part sur le marché mondial des téléphones mobiles durant les années 90, passant d'un peu plus de 20 % au milieu de la décennie à quelque 35 % à la fin. Face à la concurrence grandissante, sa part du marché mondial est revenue aux alentours de 30 % en 2004, mais, en lançant de nouveaux produits et en réduisant légèrement ses marges, l'entreprise a enrayer ce recul et l'on estime sa part à quelque 32 % en 2005. La concurrence mondiale a aussi exercé une pression sur les prix et a comprimé les marges bénéficiaires. Une des raisons de la baisse des prix est qu'un nombre croissant de téléphones mobiles est vendu dans les pays en développement, où les acheteurs demandent des modèles meilleur marché. Au cours des trois dernières années, le prix de vente moyen des téléphones mobiles Nokia a diminué de 20 %.

En conséquence, le cours des actions Nokia a baissé d'environ 60 % entre le début de 2003 et le milieu de 2004 par rapport à l'indice des cours des actions du secteur mondial des télécommunications, mais il a, depuis, repris environ 40 % à la fin de 2005.

Actuellement, le marché européen représente 55 % de ses ventes, suivi des marchés asiatique-pacifique, qui représentent 25 %. Nokia a annoncé récemment l'expansion de production de téléphones mobiles en Chine, ce qui lui donnera davantage de capacité et de flexibilité pour satisfaire une demande grandissante tout en réduisant ses coûts et en stabilisant ses marges bénéficiaires. La part des exportations de Nokia dans les exportations finlandaises totales était d'environ 20 % en 2004.

Au point haut du dernier cycle des TIC en 2000, Nokia représentait, selon les estimations, 2.8 % du PIB finlandais et plus de 1.6 point de la croissance du PIB. Toutefois, après le net recul des TIC qui a suivi, sa contribution à l'expansion du PIB n'a été que de 0.04 % en 2004, sa part dans le PIB de la Finlande restant pratiquement inchangée, à environ 3 %.

En 2004, la part de Nokia dans les dépenses totales de recherche et développement (R-D) était de 32 % et représentait un peu moins de la moitié de la R-D de l'ensemble du secteur privé. Le gros de la recherche de Nokia est réalisé en Finlande, mais une part croissante est effectuée à l'étranger. En 2004, ses investissements en R-D se sont établis à 3.7 milliards EUR, soit 12.8 % de ses ventes nettes. La même année, 20 700 personnes travaillaient dans des centres de R-D installés dans 12 pays, ce qui représente à peu près 37 % de l'effectif total de l'entreprise. Cependant, même sans Nokia, la R-D en Finlande représenterait une part du PIB plus importante que dans de nombreux pays d'Europe. Les dépenses globales de R-D en Finlande sont très élevées par rapport à celles des autres pays, équivalant à 3.5 % du PIB. Les dépenses publiques de R-D s'élèvent à 1 % du PIB.

Si Nokia contribue grandement au PIB, aux exportations et à la R-D, son impact direct sur l'emploi est beaucoup plus limité. En 2004, le nombre de salariés de Nokia en Finlande a diminué légèrement pour revenir à 23 000, soit environ 1½ pour cent de l'effectif total des salariés du secteur des entreprises. Environ 35 % de son personnel travaille dans la R-D, mais sa part dans l'ensemble du personnel finlandais de Nokia est revenue à 42 %, contre 51 % en 1998. Nokia a acquitté 0.7 milliard EUR d'impôts en Finlande en 2004, soit à peu près 3 % du total des impôts perçus par les administrations publiques.

Source : Les chiffres concernant la contribution de Nokia à la production, à l'emploi, à la R-D et aux impôts globaux ont été communiqués par Jyrki Ali-Yrkkö, ETLA (l'Institut de recherche de l'économie finlandaise). Voir également Ali-Yrkkö, J. et R. Hermans (2004). Les chiffres concernant la part du marché mondial sont tirés de Gartner en ligne, à l'adresse www.gartner.com. Les chiffres concernant le cours des actions ont été calculés par l'OCDE à partir de données fournies par Datastream.

Le PIB a cependant ralenti sa progression à partir de 2000, revenant d'un taux de plus de 4 % par an au cours des cinq années précédentes à environ 2 % par an au cours des cinq années suivantes. Les gains de productivité horaire se sont établis, en moyenne, autour de 1¾ pour cent sur la période 2000-05, contre plus de 2½ pour cent les cinq années précédentes, en raison principalement d'une contribution beaucoup moins forte du secteur des TIC. L'utilisation globale de la main-d'œuvre s'est aussi légèrement améliorée depuis 2000.

Perspectives à court terme

Selon des estimations provisoires, la croissance du PIB en 2005 s'est établie à 2.2 %, malgré un conflit du travail qui a réduit la production dans l'industrie du bois et du papier de 10 % par rapport à l'année précédente et, partant, le PIB d'un peu moins de 1 %, et en dépit d'une baisse d'activité temporaire, au premier semestre de 2005, dans le secteur de l'électronique, lequel est sujet à des cycles de production courts. Une fois le conflit social réglé, la production dans l'industrie du bois et du papier s'est redressée, parallèlement à une reprise dans le secteur de l'électronique, de sorte que le PIB s'est accru rapidement au second semestre de 2005. La croissance en 2006 s'accélérera sans doute à environ 3½ pour cent, du fait de l'élan sous-jacent, des perspectives d'intensification de la demande d'exportation et du niveau artificiellement affaibli du PIB au premier semestre de 2005 (encadré 1.2). Selon les estimations de l'OCDE, cela portera la production largement au-dessus de son potentiel en 2006, pour la première fois depuis la récession mondiale de 2000.

Les effets des termes de l'échange affaiblissent encore les comparaisons de croissance du revenu

Un aspect important de la récente performance macroéconomique, qui se maintiendra probablement sur le moyen terme, est la baisse des termes de l'échange. Ce phénomène s'explique principalement par le poids des produits électroniques dans les exportations, encore que les variations des prix à l'exportation des articles en papier et en bois, qui sont une autre composante majeure des exportations, accentuent peut-être aussi cette tendance (encadré 1.3). Parmi les autres pays de l'OCDE, on n'observe une diminution tendancielle continue des termes de l'échange d'une telle ampleur que dans les autres principaux exportateurs de TIC, à savoir la Suède et la Corée. C'est pourquoi le taux de croissance du déflateur de la consommation a été systématiquement supérieur à celui du déflateur du PIB, d'environ ½ point par an en moyenne depuis l'an 2000 tandis que les termes de l'échange se sont dégradés d'environ 2½ pour cent par an. Si un indicateur correct du niveau de vie devait refléter les possibilités de consommation, il faudrait alors ajuster la mesure classique du PIB par habitant pour tenir compte de cette différence. On peut prendre comme autre indicateur le PIB corrigé des termes de l'échange³, qui tient compte des exportations en volume, mais corrige les exportations nominales en fonction du déflateur des importations (en considérant que les exportations ne sont utiles que pour les importations qu'elles permettent). Il en résulte un ajustement à la baisse de la croissance de l'ordre de ¾ point par an depuis 2000, ce qui affaiblit notablement la performance économique récente de la Finlande par rapport à celle des autres pays de l'OCDE (graphique 1.4).

Encadré 1.2. Perspectives macroéconomiques à court terme

Depuis la récession mondiale de 2000, la croissance a été particulièrement tributaire de la consommation publique et privée ainsi que de l'investissement immobilier, mais ce profil est en train de se modifier. Les marchés d'exportation de la Finlande connaîtront leur redressement le plus durable depuis la fin des années 90, en raison de la forte pénétration des marchés en forte croissance situés en Asie et en Russie. Toutefois, du fait de la délocalisation de la production et de l'intensification de la concurrence dans le secteur électronique, les pertes de parts de marché à l'exportation, qui se sont déjà fait sentir ces dernières années, vont probablement continuer. L'investissement des entreprises, faible ces derniers temps, notamment pour les machines et outillages, ne devrait se raffermir que progressivement par suite de la reprise des exportations. En revanche, la plus faible part de l'investissement des entreprises dans le PIB est partiellement compensée par une part accrue dans la R-D, qui reste parmi les plus importantes dans la zone de l'OCDE. En 2005, la croissance du revenu disponible réel des ménages était nettement plus faible que leurs dépenses de consommation. Néanmoins, une forte confiance des consommateurs, des gains d'emplois et une augmentation de l'endettement des particuliers ont permis de maintenir la croissance de la consommation. Cette tendance devrait se poursuivre en 2006-07 mais à un rythme moins soutenu. L'État a promis de réduire l'impôt sur le revenu, à hauteur de 1 % du PIB d'ici à 2007, ce qui renforce le pouvoir d'achat des ménages, et l'impôt sur la fortune sera aboli pendant l'année 2006. La croissance de l'emploi s'est ravivée de façon surprenante au cours de l'année passée. Parallèlement, la population active s'est accrue avec des travailleurs plus âgés demeurant plus longtemps sur le marché du travail, ce qui a freiné la baisse du chômage. Le taux de chômage a diminué pour atteindre 8.4 % l'année dernière et cette baisse devrait se poursuivre à mesure que l'emploi augmente (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Les perspectives jusqu'en 2007¹**
Pourcentages de variation

	2005	2006	2007
PIB, volume	2.2	3.4	2.8
Indice harmonisé des prix à la consommation	0.8	1.1	1.4
Indice implicite des prix du PIB	1.6	0.5	0.9
Taux d'emploi (niveau) ²	68.2	68.4	68.7
Taux de chômage (niveau) ³	8.4	8.0	7.8
Capacité de financement du gouvernement (niveau, % du PIB)	2.3	2.1	1.7
Écart de production (niveau) ⁴	0.5	1.5	2.1

1. Résultats pour 2005; les prévisions pour 2006 et 2007 sont basées sur les prévisions préliminaires des *Perspectives économiques de l'OCDE n° 79*.

2. En pourcentage de la population d'âge actif.

3. En pourcentage de la population active.

4. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE n° 79*, prévisions préliminaires.

L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé, s'est établie à 1.2 % en mars 2006, le taux le plus bas dans la zone euro, et a été imputable presque exclusivement à la flambée des prix de l'énergie. Elle est inférieure d'environ 0.5 % à la moyenne de la zone euro en raison de la baisse des prix des télécommunications liée à la concurrence accrue dans le secteur, de 0.3 % en raison d'une moindre répercussion des prix de l'énergie, et de 0.2 % en raison d'une moindre hausse des prix des produits alimentaires. La progression des prix à l'importation des produits autres que le pétrole, notamment des biens intermédiaires, ainsi que les pressions de la demande, vont sans doute accélérer l'inflation à l'avenir. Toutefois, l'accord salarial central (qui fait l'objet d'un examen approfondi au chapitre 4) en vigueur jusqu'à la mi-2007 évitera toute répercussion sur les salaires, de sorte que la hausse des prix restera bien inférieure à 2 %.

Encadré 1.3. L'industrie forestière et l'économie finlandaise

L'industrie forestière (bois, pâte à papier et papier) est l'une des branches d'activité les plus importantes, représentant environ 4 % du PIB et quelque 3 % de l'ensemble des salariés (tableau 1.2). Le papier d'impression et d'écriture de haute qualité a représenté à peu près la moitié de la valeur ajoutée dans l'industrie forestière, et le bois débité et le carton un peu plus de 10 %. Ces dernières années, ce secteur a compté pour environ 25 % dans les exportations finlandaises. La part des exportations de papier d'impression et d'écriture sur le marché mondial s'est établie à 20 % tandis que les exportations de l'industrie du papier et du carton et de l'industrie forestière représentent chacune environ 10 % de leurs marchés mondiaux respectifs. *Stora Enso* et *UPM-Kymmene* sont deux des plus grandes entreprises d'Europe et font partie des 10 premières du monde dans l'industrie forestière.

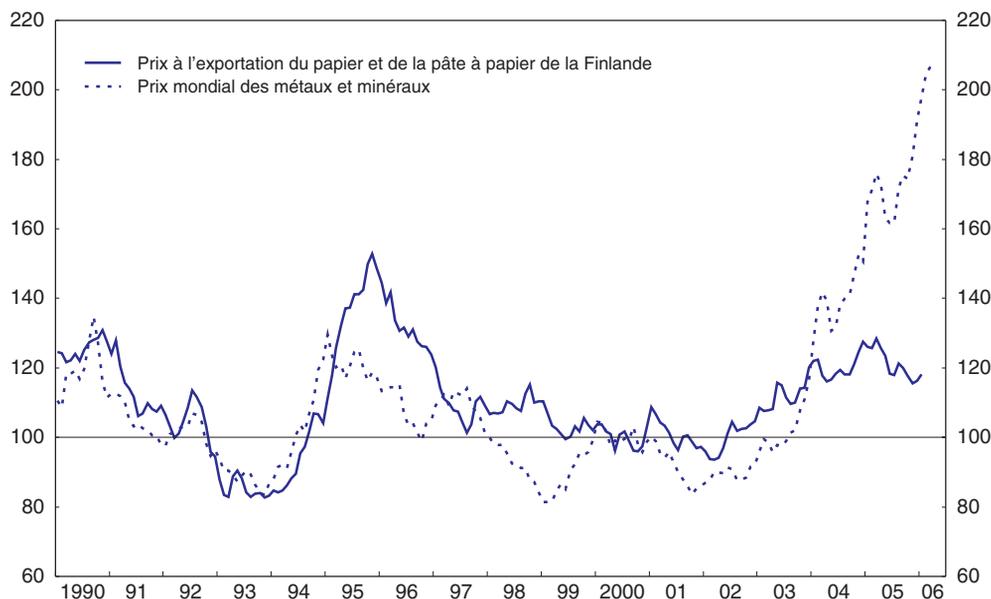
Tableau 1.2. **La part de l'industrie forestière dans l'économie finlandaise**
En pourcentage, 2004

	Part dans le PIB	Part dans l'emploi	Part dans les exportations
Industrie du bois	1.0	1.3	5.3
Industrie papetière	2.8	1.5	18.7
Ensemble de l'industrie forestière	3.8	2.8	24.0

Source : Statistics Finland.

Le conflit du travail qui a paralysé l'industrie papetière durant l'été 2005 a eu des conséquences notables sur la progression du PIB et les exportations en 2005. La perte de production dans les industries papetière et connexes, telles que l'industrie chimique et les transports, a sans doute réduit le taux de croissance annuelle globale d'environ 1 point en 2005, mais l'expansion se trouvera majorée d'autant en 2006 lorsque la production se redressera après ce fléchissement artificiel.

Graphique 1.3. **Les prix du papier et de la pâte à papier restent faibles**
En USD, indice 2000 = 100



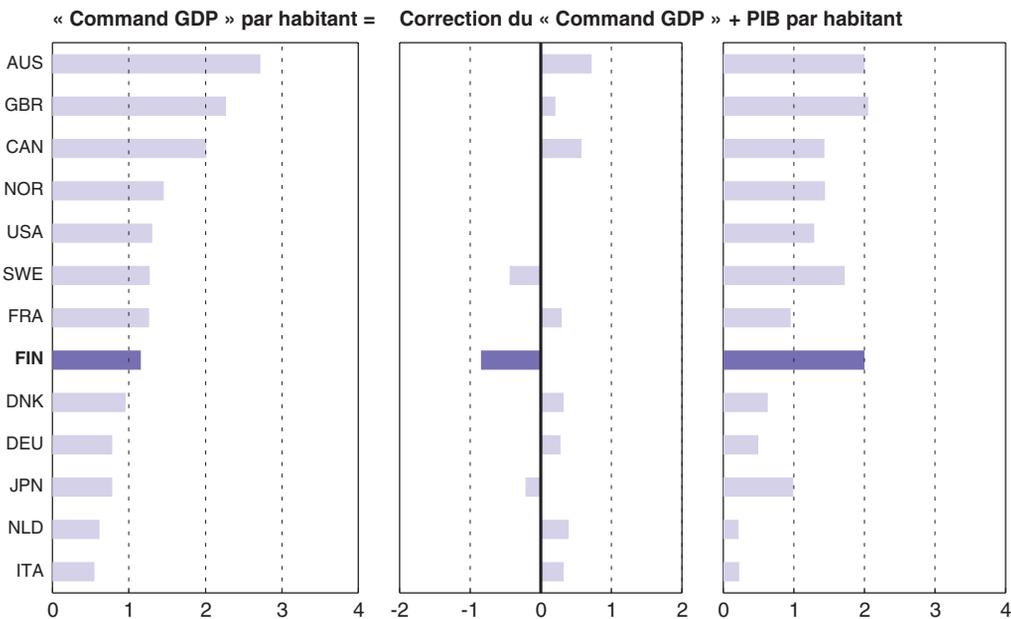
Source : Banque de Finlande et OCDE, base de données des Perspectives économiques.

Encadré 1.3. L'industrie forestière et l'économie finlandaise (suite)

Même si, dans le passé, les prix du papier et de la pâte à papier ont généralement suivi ceux des autres produits de base, leurs prix (en USD) n'ont guère augmenté ces dernières années tandis que ceux des minéraux et des métaux ont fait un bond (graphique 1.3). Cela tient peut-être en partie à l'importance grandissante que prennent les médias électroniques, aux dépens du papier, dans les pays de l'OCDE. Il existe toutefois un potentiel considérable de progression de la demande en provenance des pays en développement, en particulier d'Asie, mais la Chine a déjà l'une des industries papetières qui connaît la plus rapide expansion au monde et les coûts de main-d'œuvre dans ce pays ne représentent qu'une fraction de ceux de la Finlande. Cela fait ressortir l'intérêt de la spécialisation de la Finlande dans la production de papier d'impression et d'écriture de haute qualité, pour lequel la concurrence des producteurs à bas coûts est moins vive.

Graphique 1.4. Croissance du PIB corrigé des termes de l'échange

2000-04, moyenne annuelle, en pourcentage



Source : OCDE, Comptes nationaux et base de données des Perspectives économiques.

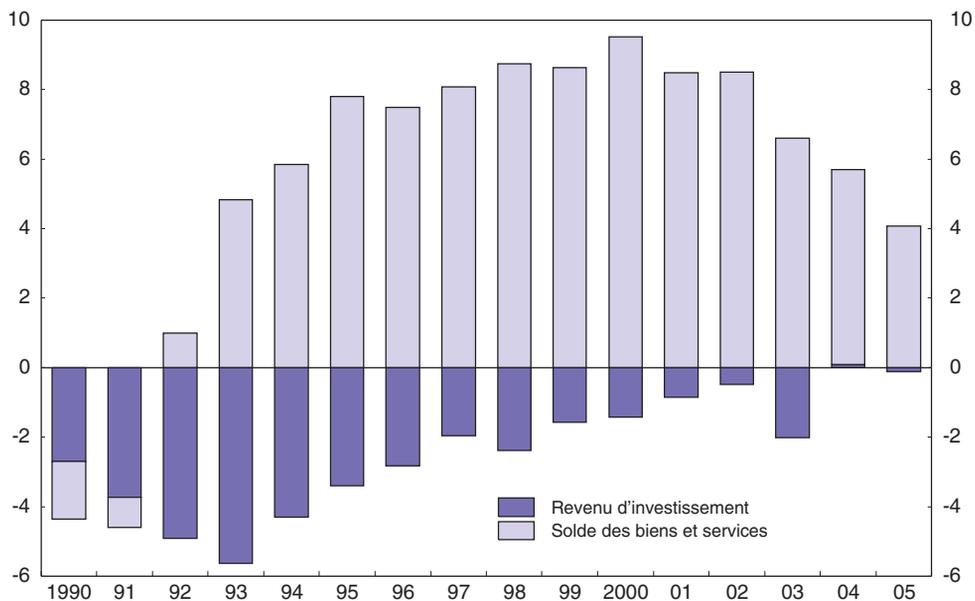
Le revenu d'investissement en provenance de l'étranger renforce la performance

En revanche, un effet positif compensant en partie cette évolution défavorable apparaît lorsqu'on considère le revenu national, qui prend en compte le revenu de la propriété reçu de l'étranger au lieu d'un indicateur de la production comme le PIB. Actuellement, le solde du revenu d'investissement en provenance de l'étranger est proche de zéro, mais cela représente une énorme amélioration par rapport au milieu des années 90, lorsque le déficit au titre du revenu d'investissement dépassait 5 % du PIB. En moyenne, le redressement de ce solde a majoré le PIB d'environ 0.4 % par an depuis le milieu des années 90, soit l'une des plus fortes améliorations enregistrées dans la zone de l'OCDE au cours de cette période. Il ne faut pas s'attendre, toutefois, à ce que cette

amélioration tendancielle se poursuit à l'avenir. Dans l'alternance de phases de forte expansion et de récession du cycle des TIC, les variations du cours des actions Nokia ont été un déterminant prépondérant de la position créditrice nette⁴. À moyen terme, cependant, ce sont les fluctuations du solde commercial qui devraient déterminer la position créditrice nette et le revenu d'investissement. Il y a eu un fléchissement marqué de la tendance du solde commercial depuis 2000, dû principalement à une dégradation des résultats à l'exportation ainsi qu'à une détérioration continue des termes de l'échange; après une augmentation régulière dans les années 90, le solde commercial a culminé à 9½ pour cent du PIB en 2000, avant de revenir petit à petit à 4 % du PIB, tandis que l'amélioration du solde du revenu d'investissement s'est aussi ralentie (graphique 1.5). La diminution du solde commercial reflète en partie un changement prononcé dans les résultats à l'exportation depuis 2000; le volume des exportations finlandaises s'est accru en moyenne de 2½ pour cent par an plus vite que les marchés extérieurs au cours de la période 1995-2000, mais de 2½ pour cent par an moins vite pendant les cinq années suivantes.

Graphique 1.5. **L'excédent commercial diminue depuis 2000**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques.

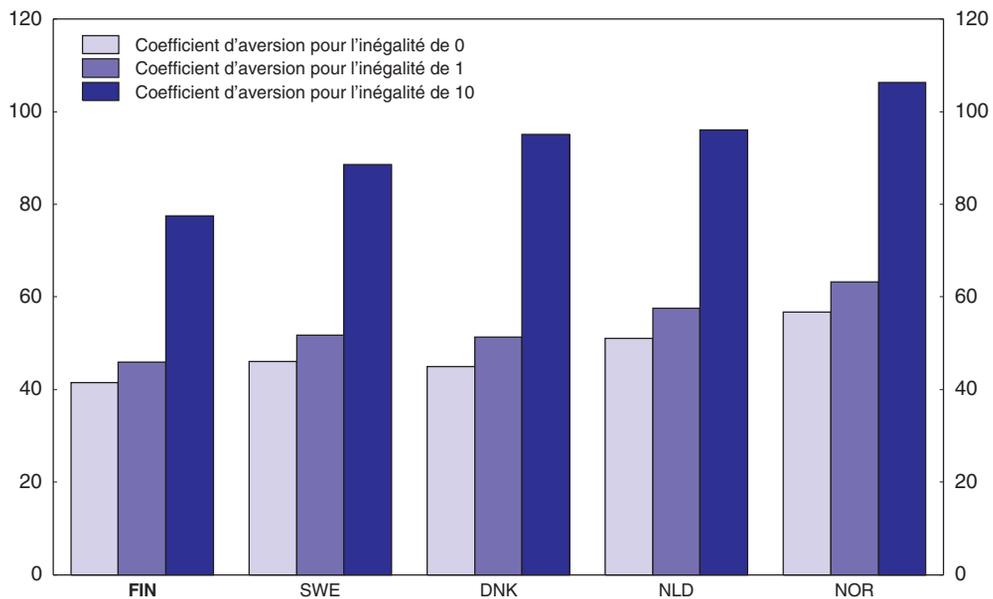
De bons résultats sur le plan de l'égalité et de la pauvreté

D'après les indicateurs plus généraux du bien-être, la Finlande, comme les autres pays nordiques, figure en bonne place parmi les pays de l'OCDE pour ce qui concerne l'égalité de revenu, l'absence de la pauvreté monétaire et de la pauvreté des enfants (Boarini *et al.*, 2006). Du fait des nombreuses institutions et caractéristiques que ces pays (auxquels on ajoute souvent les Pays-Bas)⁵ ont en commun, ils représentent une référence naturelle pour comparer d'autres indicateurs de la performance économique ou du bien-être. En raison du niveau élevé de la fiscalité, qui correspond à la fourniture d'une protection

sociale plus globale dans les pays nordiques, l'écart entre ces pays et les États-Unis est beaucoup plus grand du point de vue du revenu disponible par habitant que du point de vue du PIB par habitant, encore que, si l'on accorde davantage de poids à l'aversion pour l'inégalité de revenu, cet écart se réduise sensiblement (graphique 1.6)⁶. Cependant, parmi le groupe des pays nordiques, la Finlande occupe régulièrement le dernier rang pour ce qui est du revenu disponible des ménages, quel que soit le poids donné à l'égalité, et du PIB par habitant.

Graphique 1.6. **Mesures du revenu disponible corrigées de l'aversion pour l'inégalité**

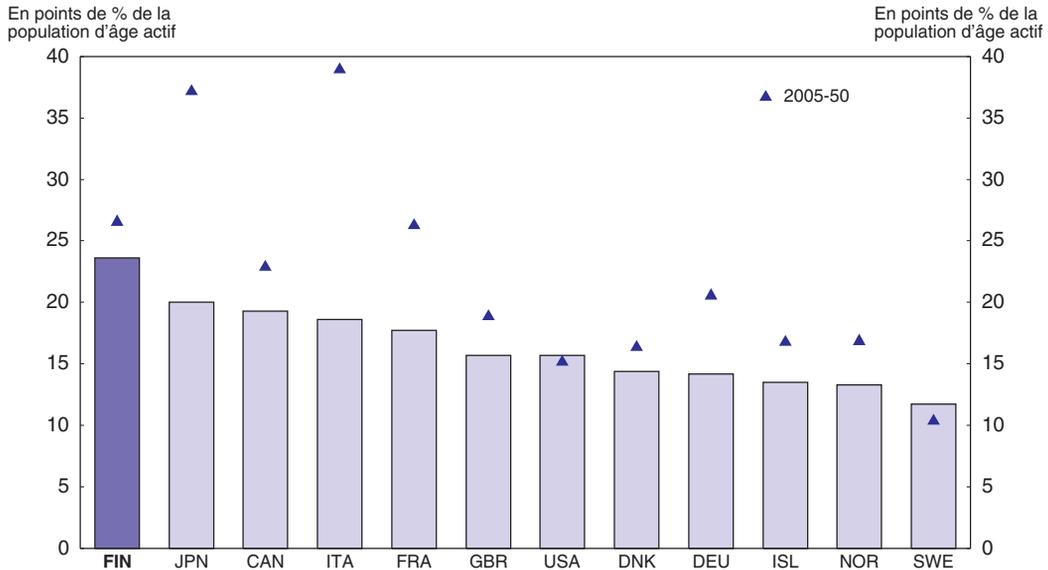
2002, en USD aux PPA courantes, USA = 100



Source : OCDE (2006), *Réformes économiques : Objectif croissance*, graphique 6.6.

Le vieillissement rapide de la population aura un coût budgétaire considérable

Ce qui distingue l'évolution démographique future en Finlande de celle attendue dans les autres pays de l'OCDE, c'est que le vieillissement se produira plus tôt (graphique 1.7); les toutes dernières prévisions officielles laissent penser que, au cours des 25 prochaines années, la population de plus de 65 ans augmentera de 70 % tandis que la population d'âge actif diminuera de 10 % (Statistics Finland, 2005). Si le taux d'emploi global actuel est maintenu, le nombre de salariés par personne de plus de 65 ans diminuera de moitié, revenant d'un peu moins de 3 à 1½. Le taux de dépendance des personnes âgées (le rapport entre les personnes de plus de 65 ans et les actifs), à 45 %, sera le deuxième plus élevé (après celui du Japon) dans la zone de l'OCDE, même si, par la suite, la Finlande est rattrapée et dépassée par les autres pays, de sorte qu'en 2050, elle se situera en dessous de la moyenne de l'UE. La tension budgétaire qui pourrait en résulter – en l'absence d'ajustement économique – est illustrée par le fait que, si les taux d'emploi par âge et de dépendance à l'égard des prestations restent constants, le nombre d'actifs par bénéficiaire de prestations sociales (pensions de vieillesse, indemnités de chômage, prestations d'invalidité et autres pensions de retraite anticipée) reviendra de 1.7 aujourd'hui à environ 1 en 2030.

Graphique 1.7. **Le vieillissement démographique survient plus tôt**Accroissement du taux de dépendance des personnes âgées¹, 2005-30

1. Rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et la population âgée de 15 à 64 ans.

Source : OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 477.

Les principaux coûts budgétaires additionnels générés par le vieillissement seront liés aux soins de santé, aux soins de longue durée et aux pensions. D'après des travaux récents de l'OCDE (OCDE, 2006), il apparaît que les dépenses publiques au titre des soins de santé et des soins de longue durée pourraient croître de 3½ et 2½ pour cent du PIB, respectivement, d'ici à 2050 si, en plus des effets de l'évolution démographique, les dépenses augmentent suivant la tendance observée ces vingt dernières années. Cet alourdissement se produira pour l'essentiel en 2030. S'agissant des pensions, même après la mise en œuvre d'une réforme de grande envergure en 2005, les prévisions officielles semblent indiquer que les dépenses correspondantes augmenteront probablement de 2¾ pour cent du PIB d'ici à 2030. Les mesures budgétaires requises pour faire face à cette situation, notamment la nécessité de réformer les services publics liés au vieillissement afin de limiter les pressions sur les dépenses, sont examinées au chapitre 2. Il importera aussi de voir s'il est possible de réduire les dépenses publiques autres que celles qu'entraîne le vieillissement afin de permettre le financement des dépenses supplémentaires pour les personnes âgées et d'alléger la charge fiscale.

Pour atteindre l'objectif fixé par les autorités concernant le taux d'emploi, une panoplie plus étendue de mesures sera nécessaire

Ces dix dernières années, la Finlande a obtenu des résultats impressionnants sur le marché du travail; le taux de chômage a reculé de 7 points, seules l'Irlande et l'Espagne faisant mieux, tandis que le taux d'emploi a progressé d'autant. Cela s'explique en partie par le redressement régulier de l'activité après la profonde récession du début des années 90 et par l'exceptionnel dynamisme de la demande au cours de la seconde moitié de la décennie, mais aussi par des réformes durables et de grande ampleur du marché du travail. Dans une récente étude du progrès accompli en matière de réforme du marché du

travail depuis la première Étude sur l'emploi de l'OCDE, la Finlande, tout comme le Danemark et les Pays-Bas, s'est distinguée parmi tous les pays de l'OCDE comme ayant mis en œuvre la stratégie la plus complète de réforme du marché du travail (Brandt et al., 2005).

Le progrès s'est cependant ralenti depuis 2000 et la marge d'amélioration restante est encore grande. Le taux d'emploi n'a progressé que de 1 point depuis 2000, proche du taux médian pour l'ensemble des pays de l'OCDE et nettement inférieur aux niveaux enregistrés dans les autres pays nordiques (graphique 1.8). Le taux de chômage, d'environ 8½ pour cent, est bien plus élevé que le taux médian pour la zone OCDE et que celui des autres pays nordiques.

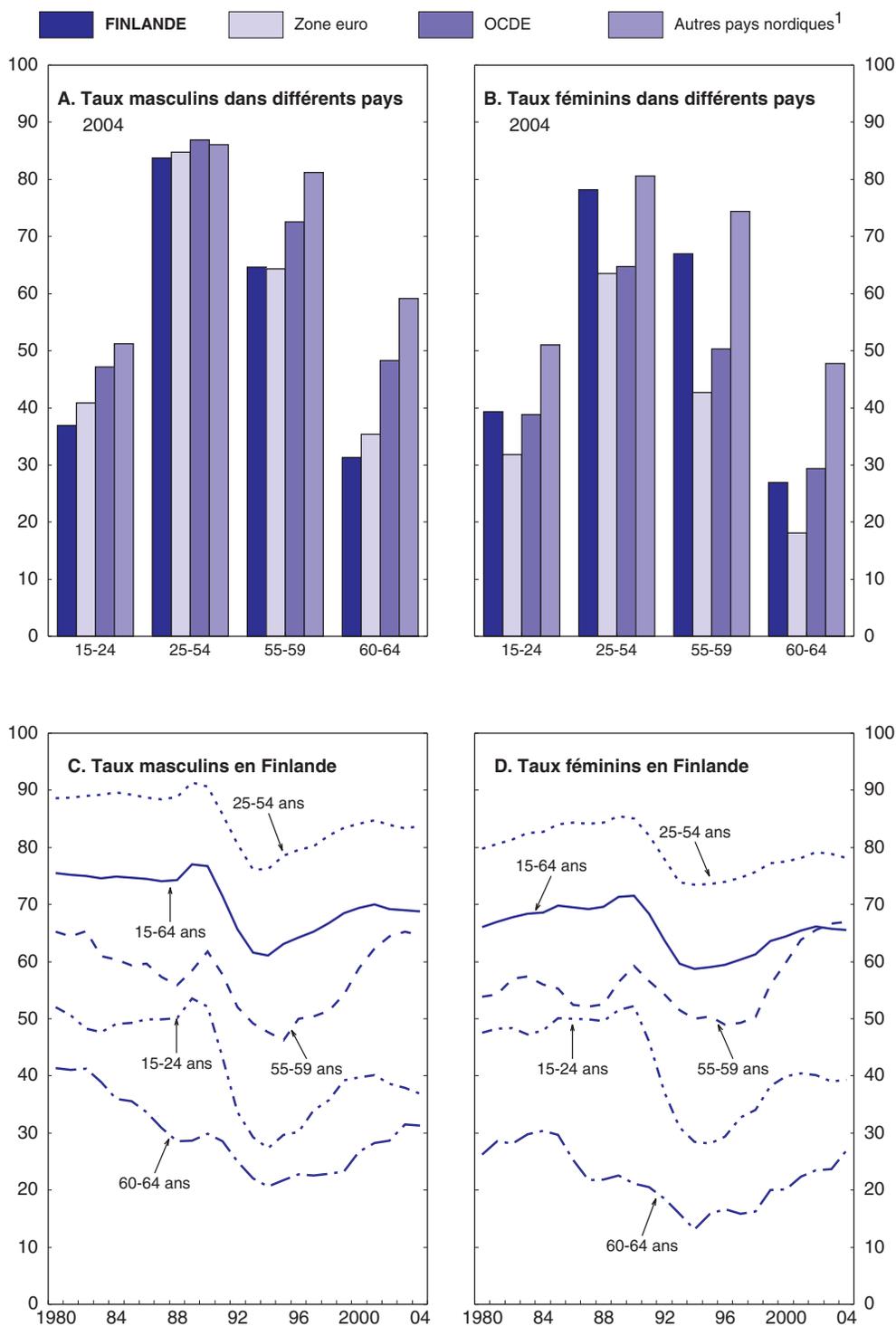
Le principal objectif macroéconomique des autorités finlandaises est d'augmenter le nombre d'emplois de 100 000 entre 2003 et la fin de la période électorale actuelle qui s'achèvera en mars 2007 (au plus tard), ce qui porterait le taux d'emploi de 68 % en 2005 à quelque 70 %, correspondant à l'objectif fixé à Lisbonne pour l'UE. Cela ne sera qu'une étape vers la réalisation d'un objectif plus ambitieux, qui est d'atteindre un taux d'emploi de 75 % à la fin de la période électorale suivante, c'est-à-dire en 2011. Il est important d'y parvenir afin d'amortir le choc du vieillissement sur le niveau de vie et la viabilité des finances publiques.

L'emploi total se redresse depuis le milieu de 2004, ce qui laisse espérer que, si cette récente progression se maintient, l'objectif à court terme du gouvernement sera peut-être atteint (graphique 1.9, partie A). Les progrès en matière d'emploi ont été accomplis en majorité dans le secteur des services et du bâtiment (graphique 1.9, partie B). Une caractéristique surprenante est que nombre des emplois créés dans le secteur des services l'ont été dans les services sociaux, l'éducation et la santé, bien que l'emploi dans le secteur public ait globalement très peu augmenté, ce qui signifie que la plupart des emplois supplémentaires se situent, semble-t-il, dans les services du secteur privé tels que les garderies ou les prises en charge de personnes à long terme. Cela représenterait une évolution encourageante en termes de diversité de prestataires de services sociaux (question abordée au chapitre 2), si ce n'était le coût budgétaire important, dans la mesure où de tels emplois sont tributaires de financements publics. Ces coûts budgétaires, ainsi que l'accent mis sur les futurs allègements d'impôt et une expansion des mesures actives, mettent en évidence un risque de tension futur entre l'objectif d'emploi et les objectifs budgétaires. En revanche, si l'on compare les résultats du marché du travail à ceux des autres pays, il semble exister divers problèmes structurels qui demandent un éventail beaucoup plus large de réformes.

Si l'on veut relever le taux d'emploi des travailleurs âgés, il faut restreindre l'accès à la retraite anticipée

Le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) a progressé de façon spectaculaire, de 16 points, au cours de la dernière décennie, la deuxième plus forte hausse de l'OCDE, sous l'effet principalement de réformes structurelles qui ont notamment resserré l'accès aux régimes de retraite anticipée (OCDE, 2004). Malgré ces améliorations, le taux d'emploi des travailleurs âgés n'est guère différent du taux médian de l'ensemble des pays de l'OCDE et nettement inférieur à ceux des autres pays nordiques (graphique 1.8). Cette différence s'explique pour beaucoup par le recours massif aux voies d'accès à la retraite anticipée que constituent, en particulier, le chômage et l'invalidité; le taux de chômage pour les travailleurs âgés, mesuré par le nombre de demandeurs d'indemnités, fait un bond à l'âge à partir duquel il est possible de rester couvert en permanence par le régime d'assurance-

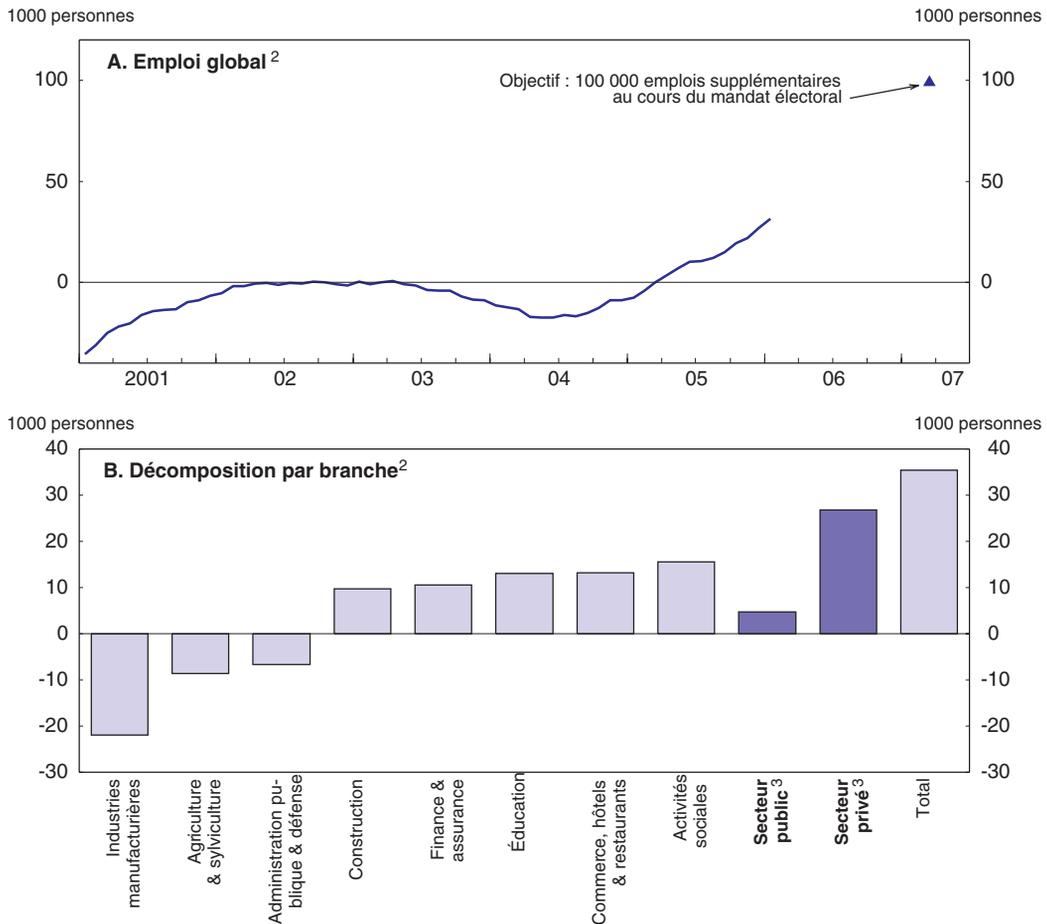
Graphique 1.8. **Taux d'emploi**
Emploi en pourcentage de la population de la même tranche d'âge



1. Moyenne pondérée du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

Source : OCDE, base de données des Statistiques de la population active.

Graphique 1.9. **Progrès accompli récemment en regard de l'objectif emploi**
Variation de l'emploi par rapport à mars 2003¹



1. La dernière élection générale a eu lieu en mars 2003 et la durée d'un mandat électoral est de 4 ans maximum.
2. L'emploi est mesuré par la moyenne des 12 derniers mois afin d'éliminer les effets saisonniers.
3. Les données des secteurs public et privé se réfèrent à la variation en janvier 2006 alors que la décomposition par branche se réfère à la variation en février 2006.

Source : Statistics Finland.

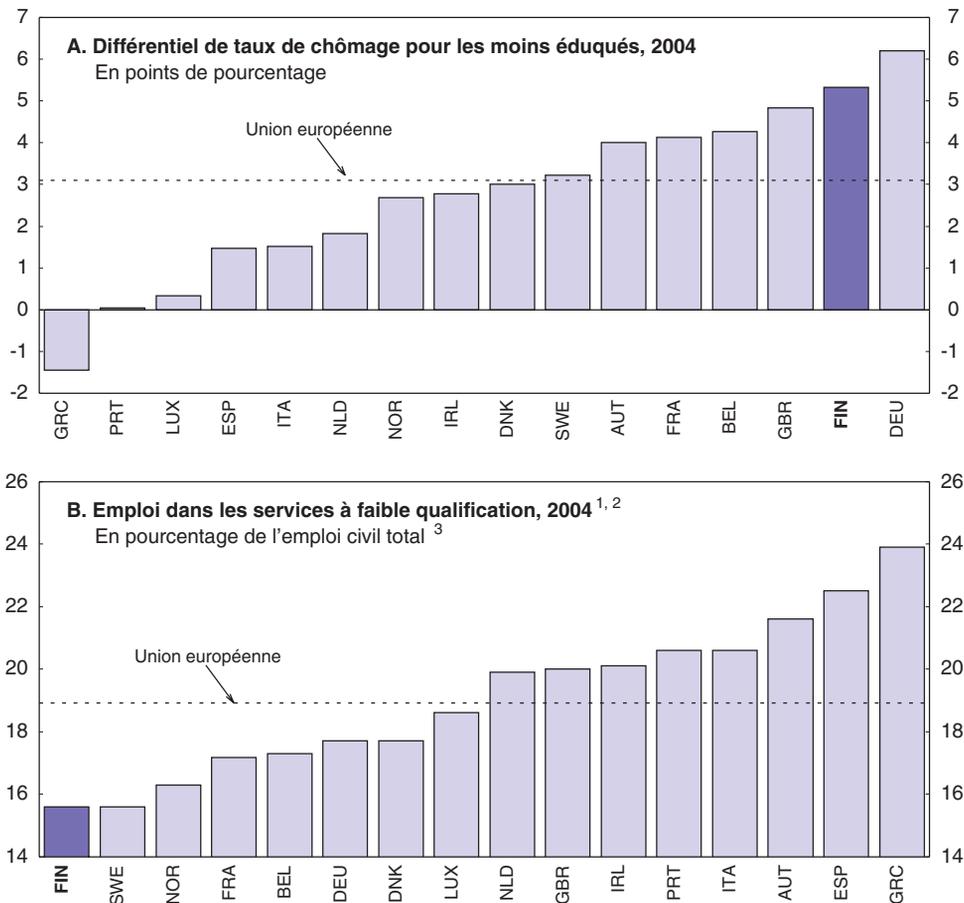
chômage, avec des prestations relativement élevées, en attendant l'ouverture des droits à la pension de vieillesse. Par ailleurs, la proportion de la population d'âge actif qui bénéficie d'un régime d'invalidité est la plus forte dans l'UE-15 (OCDE, 2005a). Même si la nouvelle réforme du système de pensions de retraite renforce sensiblement les incitations financières à l'allongement de la vie active pour les travailleurs, la persistance de la possibilité d'emprunter d'autres voies d'accès à la retraite précoce peut nuire à l'efficacité des réformes (voir chapitre 3).

Pour remédier à l'inadéquation de l'emploi, il faut réformer le mécanisme complexe de détermination des salaires, de prélèvements fiscaux et de prestations

Les courbes de Beveridge révèlent que l'inadéquation de l'emploi s'est accentuée depuis les années 80 et le début des années 90, avec une hausse très sensible du taux de chômage compatible avec un taux donné d'offres d'emploi. L'exemple d'inadéquation peut-être le plus frappant est la pénurie de possibilités d'emploi dans le secteur des

services demandant peu de qualifications, coïncidant avec l'écart le plus important entre le taux de chômage des travailleurs peu qualifiés et le taux de chômage global dans l'Union européenne (graphique 1.10). Cela semblerait indiquer des problèmes potentiels dans la détermination des salaires, ainsi que la nécessité d'examiner le rôle des mesures passives et actives du marché du travail, qui font l'objet d'une analyse approfondie aux chapitres 4 et 5 respectivement.

Graphique 1.10. **Inadéquation pour la main-d'œuvre non qualifiée**
15-64 ans



1. Ou dernière donnée disponible.

2. Commerce de gros et de détail, réparation des véhicules moteurs, hôtellerie et restauration.

3. Emploi salarié pour la France.

Source : Eurostat et OCDE, base de données sur les Statistiques de la population active.

L'écart de productivité révèle des faiblesses dans le secteur abrité

Du fait principalement des excellents résultats obtenus dans l'électronique, le niveau global de la productivité horaire dans le secteur manufacturier dépasse maintenant celui des États-Unis alors qu'au milieu des années 80, il lui était inférieur de plus de 20 % (Jalava, 2004). Avec un tel écart de productivité globale par rapport aux États-Unis, on déduit que la productivité dans le reste de l'économie, principalement les services, est faible. Compte tenu des données d'observation indiquant des prix relativement élevés, une faible

pénétration des importations, un taux peu élevé d'investissement en provenance de l'étranger et de forts taux de concentration, cela explique sans doute l'atonie de la concurrence dans le secteur abrité, encore qu'il soit difficile de déterminer dans quelle mesure cela est dû à la situation géographique de la Finlande et dans quelle mesure cela est imputable à l'échec des politiques mises en œuvre. La précédente *Étude économique* (OCDE, 2004) a conclu que, parmi d'autres facteurs, le maintien de niveaux élevés de capitaux publics (encadré 1.4), d'aides à l'agriculture (encadré 1.5) et de réglementation dans le secteur du commerce de détail étaient des domaines d'intervention des pouvoirs publics qui entravaient la concurrence. S'il est vrai que le programme de privatisation a redémarré et que les aides à l'agriculture diminuent lentement, le progrès dans ces domaines devrait être plus rapide. Un autre facteur qui a bridé la croissance de la productivité a été la médiocrité des résultats dans les services publics, une question qui fait l'objet d'un examen approfondi au chapitre 2, dans le cadre de l'analyse des difficultés budgétaires à surmonter.

Encadré 1.4. **Secteur nationalisé**

La part des entreprises appartenant à l'État est importante, plaçant la Finlande au 6^e rang parmi tous les pays de l'OCDE, et c'est la principale raison pour laquelle ce pays se classe parmi les premiers dans la zone OCDE du point de vue de l'importance du contrôle de l'État. La participation de l'État est particulièrement forte dans des secteurs de services tels que les télécommunications, les services postaux, les chemins de fer et le gaz, ainsi que dans certaines industries manufacturières (Conway et al., 2005). Aujourd'hui, l'État détient 50 grandes entreprises, dont 31 dans lesquelles il est l'actionnaire majoritaire et 19 qui sont des entreprises apparentées. Le chiffre d'affaires net des dix plus grandes entreprises publiques a représenté environ 13 % du PIB en 2004.

Rien n'indique, toutefois, une amélioration évidente des résultats financiers ou de l'efficacité économique dans les entreprises récemment privatisées en Finlande, malgré un recentrage sur la recherche de bénéfices après la privatisation (Wilner, 2003). Par ailleurs, selon divers indicateurs de rentabilité depuis 2001, il n'apparaît pas systématiquement que les entreprises cotées à capitaux privés aient obtenu de meilleurs résultats que les 13 entreprises cotées dans lesquelles l'État est actionnaire majoritaire (ministère du Commerce et de l'Industrie, 2005). Néanmoins, un degré élevé de participation capitalistique de l'État pourrait affaiblir les pressions concurrentielles dans les secteurs abrités et aussi décourager l'entrée de capitaux étrangers, limitant ainsi la concurrence dans certaines branches d'activité. Ces dernières années, le processus de privatisation a repris et, en 2004, le produit de la privatisation a représenté plus de 1¼ pour cent du PIB, le niveau le plus élevé depuis le point haut du marché boursier en 2000. En 2005, la privatisation s'est poursuivie au même rythme, l'État vendant des parts dans Sampo pour un montant de 430 millions EUR. En dépit des récents efforts de privatisation, la part des capitaux publics reste relativement élevée en comparaison des autres pays, ce qui indique qu'il est possible de privatiser encore des entreprises appartenant à l'État.

Encadré 1.5. Aides à l'agriculture et restructuration du secteur agricole

La Finlande se distingue par des prix élevés des produits alimentaires, des aides massives et un faible taux de pénétration des importations. Les prix de l'alimentation sont supérieurs de 15 % aux prix moyens dans l'UE-15 et il n'y a eu guère de signes de resserrement de l'écart au cours de la décennie passée. Aujourd'hui, quelque 70 000 exploitations agricoles bénéficient d'une aide. En Finlande, les aides publiques représentent une part plus importante du revenu des agriculteurs que dans les autres pays de l'UE. Les subventions sont vitales pour les exploitants finlandais car la rudesse des conditions naturelles maintient leur productivité bien en dessous de la moyenne de l'UE. L'agriculture est même encore plus subventionnée que dans les autres pays de l'UE puisque la Finlande a été autorisée à conserver un montant élevé d'aides nationales après son adhésion à l'UE.

En 2004, les aides à l'agriculture ont représenté au total 1 800 millions EUR en Finlande, soit 45 % du rendement total de l'agriculture et l'horticulture (Finnish Agriculture and Rural Industries, 2005). Le montant global des aides est resté constant ces dernières années, à environ 1¼ pour cent du PIB, avec une ventilation inchangée entre les programmes d'aide de l'UE et les programmes nationaux, les aides nationales représentant environ 60 % du total. L'aide financée par l'UE comprend l'aide au titre de la politique agricole commune (PAC), les indemnités compensatoires (aide en faveur des régions défavorisées) et l'aide environnementale. L'aide au titre de la PAC est financée entièrement par l'UE tandis que l'aide en faveur des régions défavorisées et l'aide environnementale ne le sont que partiellement. Les aides nationales additionnelles représentent donc une forte proportion du revenu agricole moyen et une réforme des aides nationales à l'agriculture pourrait donc conduire à des gains de bien-être considérables. Bien que la période de transition de cinq ans accordée pour les paiements nationaux afin de compenser les effets des conditions climatiques défavorables sur la productivité ait pris fin comme prévu en 1999, la Commission a autorisé la Finlande à continuer de verser des aides nationales en raison des graves difficultés qu'a entraînées l'adhésion à l'UE.

Malgré une rapide restructuration depuis l'entrée de la Finlande dans l'UE – le nombre d'exploitations agricoles est revenu de 100 000 à 68 300 entre 1994 et 2005 – le secteur représente encore environ 4½ pour cent de l'emploi global, soit près du double de la proportion correspondante dans les autres pays nordiques. Même si la structure de l'agriculture finlandaise a évolué très rapidement ces dix dernières années, les gains de productivité ont été relativement lents, de 1 % par an au cours de la dernière décennie. La pénétration des importations dans le secteur représente un peu plus de la moitié de la moyenne en Europe du Nord, ce qui indique que la pression étrangère incitant à accélérer le processus de restructuration du secteur, est limitée. La Finlande ne possédant pas d'avantage comparatif dans l'agriculture, une restructuration plus poussée du secteur réduirait les prix de l'alimentation et améliorerait la situation budgétaire.

Le marché du logement : renforcer la résistance et améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale

Si, dans le passé, le marché du logement en Finlande a été parmi les plus instables, les prix des logements sont actuellement proches des fondamentaux. La hausse s'est cependant accélérée dernièrement et le crédit hypothécaire se développe rapidement. Les changements intervenus dans le patrimoine immobilier semblent avoir un effet nettement plus marqué sur la consommation que dans les autres pays de la zone euro, ce qui,

conjugué au recours écrasant aux prêts à taux variables, rend l'économie plus vulnérable aux cycles des prix du logement. Il semblerait important de mettre en œuvre des réformes afin de parer aux risques futurs provenant du marché du logement (voir chapitre 6).

Les cycles des prix des logements sont accentués par des pénuries de terrains à bâtir et peuvent aussi être sensibles à la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts hypothécaires. La pénurie de terrains à bâtir dans les zones urbaines en rapide expansion est due aux contre-incitations à l'accroissement de l'offre de terrains par les communes ainsi qu'à la pesanteur des procédures de planification. Il serait utile, à cet égard, d'offrir aux communes des incitations plus efficaces, par exemple en augmentant leurs possibilités de financer des investissements d'infrastructure ainsi qu'en réformant les procédures de planification.

Le secteur public subventionne la construction de logements sociaux, qui abritent près de 20 % de la population, tandis que les allocations logement permettent à beaucoup de se loger à des prix abordables. Le chapitre 6 tente de déterminer s'il est possible de mieux cibler les aides publiques au logement.

Illustration à l'aide d'un scénario à moyen terme

Afin d'illustrer les effets potentiels du vieillissement de la population sur l'élévation du niveau de vie au cours des deux prochaines décennies, un scénario à moyen terme est construit en projetant séparément trois composantes du PIB par habitant :

$$\text{PIB par habitant} = \text{production par personne} \times \text{taux d'emploi} \times \frac{\text{population d'âge actif}}{\text{population totale}}$$

Dans cette décomposition, le taux d'emploi et la population d'âge actif sont définis par rapport à la tranche d'âge 15-74 ans, au lieu de 15-64 ans habituellement, et ce pour deux raisons : premièrement, avec le vieillissement démographique, il devient de plus en plus important d'encourager les travailleurs de plus de 64 ans à rester dans la population active (comme en témoigne la récente réforme des pensions, qui prévoit une flexibilité de l'âge de la retraite jusqu'à 68 ans); deuxièmement, il est ainsi plus facile d'établir un rapport entre les prévisions et les travaux économétriques récents de l'OCDE sur les taux d'activité et les effets de la réforme des pensions⁷.

La productivité de la main-d'œuvre est supposée croître de 1¼ pour cent par an (première rangée du tableau 1.3), une progression qui est nettement inférieure à la croissance de 2½ pour cent enregistrée au cours de la seconde moitié des années 90 et qui correspond davantage aux gains de productivité affichés depuis 2000, compte tenu de l'effet temporaire de la grève de 2005 dans l'industrie papetière⁸. Cela pourrait concorder avec l'hypothèse selon laquelle la contribution du secteur des TIC à la croissance n'égale pas les taux enregistrés dans les années 90. Même si ce scénario est excessivement pessimiste, étant donné l'excellent classement de la Finlande du point de vue de l'innovation et des niveaux d'instruction, il serait peut-être plus prudent de fonder l'action sur des hypothèses qui ne reposent pas sur l'émergence d'un « nouveau Nokia ».

Les prévisions démographiques utilisées dans ce scénario sont les dernières en date de Statistics Finland. La « contribution démographique » (deuxième rangée du tableau 1.3) étant définie comme la variation du rapport de la population totale de 15-74 ans (et non 15-64 ans) sur la population totale, l'effet négatif ne devient important qu'au-delà de 2015, lorsque l'expansion du PIB par habitant est réduite d'environ ½ pour cent par an. Néanmoins, l'effet d'une population vieillissante apparaît plus immédiatement dans la projection du taux de chômage.

Tableau 1.3. Un scénario à moyen terme
Moyenne des variations annuelles, en pourcentage

	1995-2000	2000-05	2005-10	2010-15	2015-25
Croissance de la productivité ¹	2.5	1.6	1.8	1.7	1.7
Contribution démographique ²	0.1	0.0	0.1	-0.1	-0.5
Taux d'emploi ³	1.8	0.4	-0.4	-0.5	0.0
PIB par habitant	4.4	2.0	1.5	1.1	1.2

1. La croissance de la productivité est définie comme celle du PIB par personne employée (âgée de 15 à 74 ans).
2. La contribution démographique est déterminée par la variation du rapport entre la population âgée de 15 à 74 ans et la population totale.
3. Le taux d'emploi est défini par l'emploi divisé par la population âgée de 15 à 74 ans.

Les projections du taux d'emploi (troisième rangée du tableau 1.3) sont construites à partir d'un certain nombre de composantes, comme indiqué dans le tableau 1.4 :

- La première composante (négative) est la variation du taux d'emploi global due à l'évolution de la structure démographique, dans l'hypothèse de taux d'emploi par âge inchangés en 2005. Cela réduit le PIB par habitant de pas moins de 0.7 point par an sur la période 2005-10, et de 0.6 point par an sur la période 2010-15.
- Une deuxième composante (positive) prend en compte les récentes estimations de l'OCDE concernant l'effet de cohorte, c'est-à-dire la tendance des générations successives à avoir un taux d'activité plus élevé à chaque âge (Burniaux et al., 2003).
- Une troisième composante (positive) fait monter légèrement le taux d'emploi en ramenant le taux de chômage au taux de chômage structurel estimé de 8 %.
- Enfin, les prévisions incorporent un effet estimé de la réforme des pensions de 2005. Ce dernier est calculé à partir de données relevées dans les différents pays concernant les effets des incitations financières à continuer de travailler (Burniaux et al., 2003). Les effets de la réforme sont relativement peu marqués, ne relevant le taux d'activité global que d'un peu plus de ½ point au total, du fait principalement (voir l'examen approfondi de cette question au chapitre 3) que de nombreuses voies d'accès à la retraite anticipée restent ouvertes et que cela affaiblit les incitations financières plus efficaces en faveur d'un allongement de la vie active qu'offre la réforme du système de pensions de vieillesse.

Tableau 1.4. Contribution de l'emploi à la croissance du PIB
Moyenne des variations annuelles, en pourcentage

Taux d'emploi, 15 à 74 ans	2005-10	2010-15	2015-25
Aux taux d'emploi par âge de 2005	-0.7	-0.6	0.0
Effet de cohorte	0.1	0.1	0.1
Effet d'un taux de chômage plus faible	0.1	0.0	0.0
Effet de la réforme des pensions de 2005	0.1	0.0	0.0
Total¹	-0.4	-0.5	0.0

1. La somme des composantes peut ne pas être égale au total en raison des arrondis.

Source : Calculs de l'OCDE d'après Burniaux et al. (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.

Sur cette base, la croissance globale du PIB par habitant s'établit à 1½ pour cent par an au cours de la seconde moitié de la présente décennie, se ralentissant à 1¼ pour cent par an seulement sur les 15 années suivantes. Cela représenterait une décélération notable par

rapport à la décennie écoulée. Cela signifierait aussi, de façon quasi certaine, que l'écart avec les pays de l'OCDE qui ont actuellement des niveaux plus élevés de PIB par habitant se creuserait au lieu de se rétrécir. L'impact potentiel du vieillissement sur l'élévation du niveau de vie au cours des prochaines décennies, ainsi que les tensions additionnelles que cela créerait sur le plan budgétaire, montrent bien l'urgence de nouvelles réformes visant à stimuler la productivité globale, à relever le taux d'emploi et à renforcer la position budgétaire, question qui sera examinée dans le reste de la présente *Étude*.

Notes

1. Le *Forum économique mondial* classe chaque année les économies en fonction d'une série de critères prenant en compte les déterminants de la productivité et de la croissance. En 2005, la Finlande a été classée première sur 117 pays évalués (*Forum économique mondial*, 2005).
2. Parmi les 23 pays de l'OCDE évalués par le Forum économique mondial en 1995, le coefficient de corrélation entre l'indicateur de compétitivité en 1995 et la croissance du PIB par habitant au cours de la décennie suivante était de -0.39. Du point de vue de la compétitivité, la Finlande n'était classée que 13^e en 1995, mais ensuite ses résultats en matière de croissance l'ont placée au 2^e rang parmi les 23 pays. À l'inverse, l'Allemagne, la Suisse et le Japon étaient classés 2^e, 3^e et 4^e selon l'indicateur de compétitivité de 1995, mais 20^e, 23^e et 22^e pour la croissance du PIB par habitant.
3. On peut obtenir une valeur approchée du PIB corrigé des termes de l'échange « Command GDP » selon la formule suivante : $\text{Command GDPV} = \text{TDDV} + \text{XGSV}^* (\text{PXGS}/\text{PMGS}) - \text{MGSV}$, où TDDV est la demande intérieure réelle, XGSV et MGSV sont les exportations et les importations en volume, et PXGS et PMGS sont les déflateurs des prix à l'exportation et à l'importation. Voir OCDE (2004) pour un examen approfondi.
4. Les engagements extérieurs nets de la Finlande ont fait un bond, passant de 73 à 177 % du PIB en 1999, du fait de la forte hausse du cours des actions Nokia (détenues pour la plupart par des étrangers); après la baisse du cours des actions qui a suivi, les engagements extérieurs nets sont tombés à 37 % du PIB en 2002. Depuis 2002, la diminution annuelle des engagements extérieurs nets a été plus en rapport avec l'ampleur de l'excédent commercial.
5. Le modèle nordique est généralement décrit comme se caractérisant par des dépenses publiques élevées au titre de la protection sociale et de la couverture universelle, avec des syndicats qui assurent un haut degré d'égalité des salaires, et un recours important aux politiques actives du marché du travail (Sapir, 2004).
6. Pour plus de détails sur le calcul de l'aversion à l'inégalité, voir Boarini et al. (2006).
7. À noter que cela représente une différence importante entre la décomposition faite ici et celle présentée dans l'*Étude* précédente, qui était fondée sur une définition du taux d'emploi et de la population d'âge actif de 15-64 ans.
8. La grève dans l'industrie du papier a réduit le PIB d'environ 1 % en 2005, ce qui minore la croissance de la productivité moyenne d'environ 0.2 % par an sur la période 2000-05 et, à supposer que la production remonte à son niveau antérieur, l'accroît d'autant sur la période 2005-10.

Bibliographie

- Ali-Yrkkö, J. et R. Hermans (2004), « Nokia: a Giant in the Finnish Innovation System », chapitre 6 dans G. Schienstock (éd.), *Embracing the Knowledge Economy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Blanchard, O. et al. (1990), « The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question », *Revue économique de l'OCDE*, n° 15, OCDE, Paris.
- Blanchard, O. et J. Wolfers (2000), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence », *Economic Journal*, n° 110.
- Boarini, R., Å. Johansson et M. Mira d'Ercole (2006), « Alternative Measures of Well Being », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 476.
- Brandt, N., J. Burniaux et R. Duval (2005), « Assessing the OECD Jobs Strategy Past Developments and Reforms », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 429.

- Burniaux J., 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, www.oecd.org/dataoecd/49/29/20686301.HTM.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419.
- Dang, T.T., P. Antolín et H. Oxley (2001), « Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 305, www.oecd.org/dataoecd/49/29/20686301.HTM.
- Daveri, F. et O. Silva (2004), « Not Only Nokia: What Finland Tells Us about New Economy Growth », *Economic Policy*, vol. 19, n° 38.
- Finnish Agriculture and Rural Industries (2005), *Ten Years in the European Union*, Niemi, J. et J. Ahlstedt (éds), MTT Economic Research, Agrifood Research Finland.
- Forum économique mondial (2005), *The Global Competitiveness Report 2005-2006*, Palgrave Macmillan.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare et P. van den Noord (1995), « Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 152, www.oecd.org/dataoecd/32/52/1863308.pdf.
- Jalava, J. et M. Pohjola (2001), « Economic Growth in the New Economy », *UNU/WIDER Discussion Paper*, n° 2001/5, www.wider.unu.edu.
- Jalava, J., (2004), « Productivity in Finnish Manufacturing Industry 1975-2003 », *Labour Institute for Economic Research Discussion Paper*, n° 209.
- Kinnunen, H. (2002), « Weakening Employment – A Threat to Public Finances », *Bank of Finland Bulletin*, vol. 76, n° 3, Helsinki.
- Koskela, E. et R. Uusitalo (2003), « The Unintended Convergence: How Finnish Unemployment Reached the European Level », *Labour Institute for Employment Research Discussion Paper*, n° 188, www.bof.fi/eng/6_julkaisut.
- Malirinta, M. (2004), « Creative Destruction in Finnish Manufacturing », *The Finnish Economy and Society*, The Research Institute of the Finnish Economy, n° 1.
- Messina, J. (2004), « Institutions and Service Employment », *European Central Bank Working Paper Series*, n° 320, Frankfurt, www.ecb.int/pub/scientific/wps/date/html/index.en.html.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie (2005), *State Shareholdings in Finland 2004*.
- Ministère des Finances (2003a), *Decision on Central Government Spending Limits in 2004-2007*, soumis au Parlement le 22 mai.
- Ministère des Finances (2004a), *Decision on Central Government Spending Limits in 2005-2008*, soumis au Parlement le 10 mars.
- Ministère des Finances (2004b), *Central Government Budget 2004*, www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/42260.pdf.
- Ministère des Finances (2004c), « Budget Proposal Supports Economic Growth and Employment », Communiqué de presse du 18 août, www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=88037&l=en&menu=2635.
- Ministère des Finances (2005), *Stability Programme for Finland*, mise à jour de novembre 2005.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Zone euro*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-Term Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477.
- Sapir (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.
- Savela, O. et P. Forsman (2004), « The Accuracy of Preliminary National Accounts Data », *Bank of Finland Bulletin*, volume 3.
- Statistics Finland (2005), *Population Projections*, www.stat.fi, Helsinki.
- Willner, J., (2003), « Privatisation and Public Ownership in Finland », *CESifo Working Paper*, n° 1012.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe examine les mesures prises suite aux recommandations faites dans les *Études* précédentes. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente *Étude* sont indiquées dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (décembre 2004)
Concurrence sur le marché des produits	
Renforcer la concurrence :	
<ul style="list-style-type: none"> ● L'Autorité finlandaise de la concurrence devrait accorder un degré de priorité plus élevé à la lutte contre les ententes. ● Le Tribunal de commerce devrait être déchargé des différends mineurs concernant les marchés publics, par la création d'une Autorité des marchés publics. ● Des sanctions plus sévères devraient être infligées à des fins de dissuasion. Il faudrait envisager la responsabilité individuelle. ● Supprimer la contradiction entre le rôle réglementaire de l'État et ses participations capitalistiques ; les entreprises publiques devraient être concentrées en un ministère sans supervision réglementaire. Cependant, la solution préférée est un vaste programme de privatisation. 	<p>En décembre 2005, le gouvernement a décidé de centraliser la gestion des entreprises publiques en une seule unité au Cabinet du Premier ministre. La nouvelle unité commencera ses activités en mai 2007. Le produit des privatisations a représenté 1¼ pour cent du PIB en 2004, proportion la plus élevée depuis 2000 et se poursuit au même rythme en 2005.</p>
Accroître la concurrence dans certains secteurs :	
<ul style="list-style-type: none"> ● Le rôle des responsables de la réglementation sectorielle devrait être accru. Il faut faire mieux appliquer les droits d'accès non discriminatoires pour les tierces parties et faire respecter la séparation officielle des entreprises intégrées verticalement. Au fur et à mesure que la concurrence devient effective dans ces secteurs, l'approche réglementaire peut faire place à l'application des principes généraux de la concurrence. ● Le processus de réforme devrait être accéléré dans les secteurs de chemins de fer et de la poste et le système de licences devrait être révisé dans ce dernier secteur afin de faciliter l'entrée. La concurrence dans le transport aérien intérieur devrait être favorisée par la fixation de redevances d'aéroport individuelles reflétant le véritable coût de chaque aéroport et par la mise en place d'un système d'attribution des créneaux horaires obéissant aux lois du marché. ● La réglementation de la petite distribution devrait être assouplie ; les lois relatives à l'ouverture des magasins et au zonage devraient être révisées afin de faciliter l'entrée. ● Réduire les aides nationales à l'agriculture qui s'ajoutent à celles fournies au titre de la politique agricole commune. Leur suppression progressive pourrait s'accompagner d'une garantie de ressources si besoin est. 	<p>En mars 2005, l'Autorité de réglementation des télécommunications de la Finlande a été habilitée à fixer un plafond de prix de location du réseau interopérateurs pour un opérateur ayant un pouvoir de marché important sur un réseau fixe, et à fixer un plafond de prix dans une affaire individuelle concernant l'orientation des coûts d'un opérateur de télécommunications.</p> <p>Les aides à l'agriculture n'ont diminué que légèrement en proportion du PIB.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (décembre 2004)
Marché du travail	
Relever le taux d'emploi des travailleurs âgés et des jeunes :	
<ul style="list-style-type: none"> Supprimer les voies d'accès à la retraite anticipée, en particulier celles que constituent les régimes de prestations d'invalidité et de chômage. Il faudrait au moins mettre fin au traitement préférentiel des chômeurs âgés. L'assouplissement prévu des examens médicaux requis pour l'obtention d'une pension d'invalidité ne devrait pas être mis en œuvre; il vaudrait mieux aider davantage de demandeurs de prestations d'invalidité à trouver du travail par des mesures actives. 	<p>L'âge minimum fixé pour l'accès à la « filière du chômage » a été porté à 57 ans et la pension de chômage sera supprimée.</p> <p>La « pension individuelle de retraite anticipée » offerte aux personnes de 60-64 ans, pour laquelle l'obligation de subir des examens médicaux était moins stricte, est supprimée progressivement.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Il faudrait s'attaquer, du côté de la demande, aux obstacles à la rétention et à l'embauche de travailleurs âgés, notamment en supprimant la composante des cotisations de sécurité sociale qui est liée à l'âge. 	<p>Un système temporaire de subventions en faveur des bas salaires a commencé de fonctionner au début de 2006 et il devrait durer jusqu'en 2010. Dans ce système, les employeurs sont admis à bénéficier d'une subvention pour tous les salariés de 54 ans ou plus qui gagnent 900-2 000 EUR par mois pour un emploi à temps plein. La subvention est la plus élevée (220 EUR par mois) lorsque le salaire mensuel est de 1 400 EUR. Elle facilite l'emploi de travailleurs âgés pour des postes faiblement rémunérés.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Réduire l'âge moyen auquel les jeunes commencent à travailler. Il faudrait aussi envisager de remplacer les aides financières par des droits de scolarité et des prêts dans l'enseignement supérieur. 	<p>Une déduction fiscale sur les prêts d'études pour les étudiants qui obtiennent un diplôme universitaire dans un délai donné sera mise en place pour ceux qui s'inscrivent à partir de l'automne 2005.</p>
<p>Accroître la flexibilité du système de détermination centralisée des salaires et éviter de fixer des variations absolues minimums des salaires. Exempter les jeunes travailleurs des planchers de salaire.</p>	<p>Une partie de la hausse globale des salaires de l'accord central général pour la période 2005-07 a été déléguée à l'échelon local (part syndicale) mais actuellement elle est allouée essentiellement à titre d'augmentation générale.</p>
<p>Réduire les indemnités de chômage calculées en fonction des gains, au fur et à mesure de l'allongement de la période de chômage afin d'intensifier la recherche d'emploi.</p>	<p>La réforme de l'activation visant les chômeurs de longue durée précisée que l'activation doit être intensifiée au-delà de 500 jours de chômage et, en même temps, les prestations sont subordonnées à la participation à des programmes de PAMT.</p>
Pensions	
<p>La constitution de droits à retraite durant les périodes de non-activité, de même que le taux plus élevé d'acquisition des droits par les travailleurs de plus de 50 ans, n'ont guère de justification économique; la suppression de ces dispositions permettrait de diminuer de moitié la hausse des taux de cotisation qui sera nécessaire à l'avenir.</p>	<p>Une réforme de grande envergure a été lancée à partir du début de 2005.</p>
Politique budgétaire globale	
<p>Il faudrait éviter les déficits budgétaires de l'administration centrale et des communes qui ne peuvent pas s'expliquer par la conjoncture économique. Il faut poursuivre la réforme structurelle ou continuer de limiter les dépenses si l'on veut pouvoir mettre en œuvre des allègements d'impôt supplémentaires.</p>	<p>Les déficits réunis de l'administration centrale et des communes sont revenus de -0.3 % du PIB en 2004 à 0.1 % en 2005 grâce à l'amélioration des finances de l'administration centrale (statistiques provisoires).</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (décembre 2004)
Améliorer l'efficacité du secteur public	
<p>Dans le secteur de la santé, un financement davantage axé sur l'activité pourrait contribuer à réduire les très longues durées d'attente. De plus, une plus large participation de prestataires privés par voie d'externalisation et d'attribution de coupons favoriserait l'innovation.</p>	<p>Un programme national de santé couvrant la période 2004-07 a été lancé en vue d'améliorer la productivité, principalement par une meilleure gestion de l'information.</p> <p>Un système de garantie de soins a été mis en place en mars 2005 afin de résoudre le problème des longues listes d'attente pour les soins non urgents. Les délais d'attente maximums fixés sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Rendez-vous avec un médecin généraliste : 3 jours ouvrables ; traitement : 3 mois. ● Traitement par un spécialiste : évaluation des besoins : 3 semaines ; traitement : 6 mois. ● Soins dentaires : 6 mois. <p>Si les soins requis n'existent pas dans le secteur public, ils doivent être offerts dans le cadre de l'externalisation.</p> <p>Dans le cadre du programme d'amélioration de la productivité, le gouvernement a fixé comme objectif de ne pourvoir qu'un poste sur deux au sein des entités figurant au budget d'ici à 2011.</p>
Finances des communes	
<p>Il faudrait modifier la liste des impôts qui sont contrôlés par les communes. Il faudrait diminuer ou supprimer la part des recettes de l'impôt sur les sociétés qui revient aux communes afin de réduire l'effet des fluctuations conjoncturelles. Il faudrait dé plafonner les taxes immobilières et foncières.</p> <p>Il faudrait supprimer l'indexation automatique des subventions publiques sur l'augmentation des dépenses des communes, et alléger considérablement les conditions requises pour l'octroi d'une aide <i>ad hoc</i> aux différentes communes.</p> <p>Il faudrait développer bien davantage le système d'évaluation comparative de l'efficacité des services communaux.</p> <p>Il faudrait réorganiser la participation financière pour les services liés au vieillissement, de manière qu'au-delà de ce qui est jugé indispensable, l'usager paie pour la prise en charge et l'aide pratique.</p>	<p>Un groupe spécial créé par le gouvernement soumettra des propositions d'ici au milieu de 2006 sur la structure future du financement, de l'organisation et de la fourniture des services communaux, notamment une modification possible des délimitations entre collectivités locales.</p> <p>L'indexation automatique des subventions publiques a été supprimée.</p>

Chapitre 2

Assurer la viabilité budgétaire malgré les répercussions imminentes du vieillissement démographique

Compte tenu des réductions d'impôts antérieures, du dérapage des dépenses publiques et des pressions budgétaires imminentes liées au vieillissement démographique, les pouvoirs publics ne disposent plus d'aucune marge d'allègement de la fiscalité, alors même qu'un tel allègement contribuerait à améliorer le comportement du marché du travail. Pour garantir la viabilité budgétaire à long terme et réduire la ponction fiscale future, il est indispensable de contenir les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques. Cela passe par une amélioration de la productivité des services publics, une réorganisation des finances communales, et l'autorisation du financement partiel par le secteur privé de la croissance des services sociaux non essentiels. Cela suppose également que soient revus certains éléments de la réforme des retraites récemment mise en œuvre.

Évolution récente de la situation budgétaire

L'excédent financier des administrations publiques a diminué

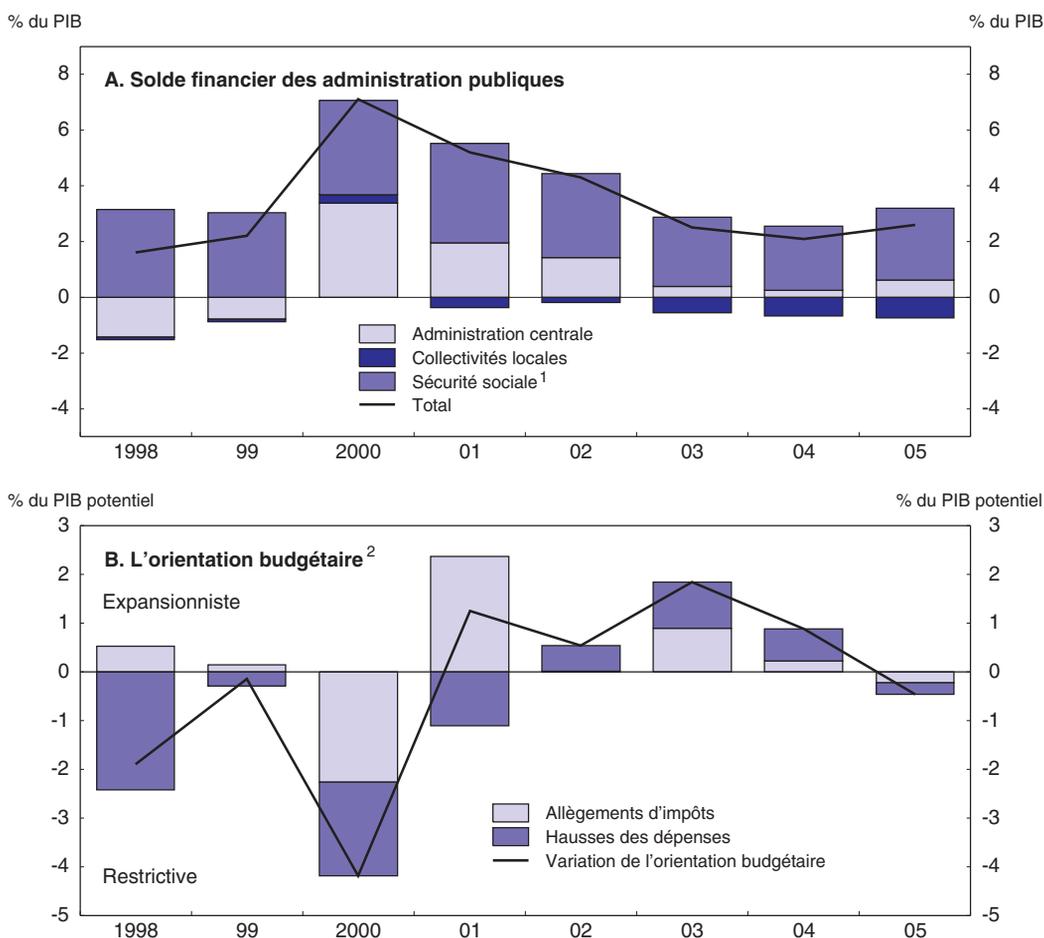
L'excédent financier et les actifs financiers nets des administrations publiques – exprimés en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) – sont de loin les plus imposants de la zone euro. Néanmoins, cette comparaison tourne à l'avantage de la Finlande en raison de l'inclusion des organismes de retraite dans les administrations publiques (encadré 2.1). Inversement, le solde financier de l'administration centrale et des collectivités locales considérées dans leur ensemble est maintenant légèrement déficitaire, et la dégradation de leur situation financière explique quasiment à elle seule la diminution de l'excédent des administrations publiques, qui est tombé d'un sommet de 7 % du PIB en 2000 à environ 2.3 % du PIB en 2005 (graphique 2.1, partie A). Cette baisse a été essentiellement structurelle (graphique 2.1, partie B), l'excédent structurel s'étant réduit chaque année, sauf en 2005. En 2001, l'orientation expansionniste de la politique budgétaire s'explique en grande partie par une perte de recettes fiscales en provenance de l'impôt sur les gains en capital (impôts directs sur le revenu des ménages et des entreprises provenant des plus-values et impôts directs sur les options d'achat d'actions des particuliers) due à la baisse des cours des actions, ce que l'on peut difficilement considérer comme étant délibéré¹. Néanmoins, l'accroissement des dépenses a contribué à une orientation expansionniste de la politique budgétaire pour les années 2002-04, le ratio consommation publique/PIB augmentant d'environ 2 points de pourcentage depuis 2000, alors qu'en 2003, c'étaient les baisses d'impôts qui ont davantage relancé l'orientation budgétaire.

Les pressions qui s'exercent sur les dépenses sont considérables

Parmi les objectifs actuels de politique budgétaire du gouvernement, fixés initialement en juin 2003, figure une hausse progressive des dépenses de l'administration centrale de 1¼ pour cent en termes réels de 2004 à 2007 (encadré 2.2). Un point encourageant réside dans le fait que les dépenses ont effectivement évolué dans ces limites tant en 2004 qu'en 2005, ce qui marque une nette différence par rapport aux objectifs de dépenses que s'était fixé le précédent gouvernement, lesquels – bien que plus rigoureux – avaient été largement dépassés de manière répétée (OCDE, 2004). Cela s'est traduit par une dérive à la hausse du poids relatif de la consommation de l'administration centrale, qui a augmenté de ½ point de PIB de 2000 à 2003, mais est demeurée stable en 2004.

Néanmoins, l'évolution de la situation des *communes*, qui représentent les trois quarts de l'emploi public, risque de saper la discipline budgétaire. L'emploi dans les communes a augmenté à un rythme plus rapide que l'emploi total entre 2000 et 2004, mais l'emploi dans le secteur privé a connu une hausse plus vive en 2005 (graphique 2.3, partie B). L'évolution des coûts a également eu tendance à gonfler le poids des dépenses publiques en pourcentage du PIB. En règle générale, le prix des services rendus par les

Graphique 2.1. Évolution budgétaire récente



1. Y compris les organismes de retraite professionnels.

2. L'orientation budgétaire est mesurée par la variation du solde financier corrigé des fluctuations conjoncturelles, les valeurs positives indiquant une orientation budgétaire expansionniste. Les composantes – allègements d'impôts et accroissements des dépenses – sont toutes corrigées des fluctuations conjoncturelles.

Source : Statistics Finland et OCDE, base de données des Perspectives économiques.

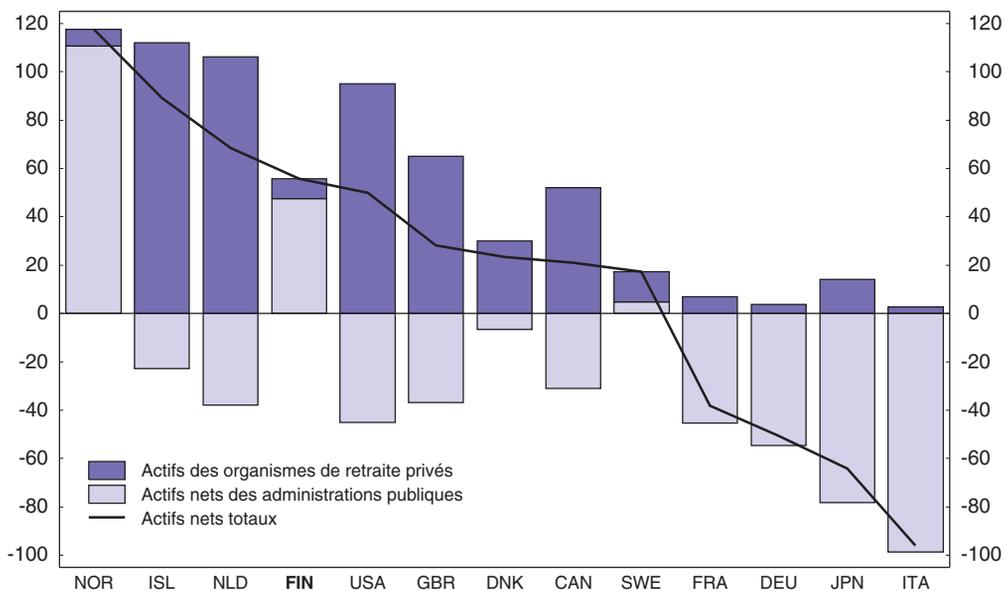
administrations, qui sont essentiellement des activités à forte intensité de main-d'œuvre, augmente plus rapidement que l'indice implicite des prix du PIB. Néanmoins, l'ampleur de cette différence est plus importante en Finlande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, puisqu'elle s'établit en moyenne à 2 points de pourcentage par an depuis 2000 (plaçant la Finlande au deuxième rang des pays de la zone euro, derrière l'Irlande), alors que cet écart n'est que de ¼ point de pourcentage pour la zone euro dans son ensemble. Cela tient en partie au fait que la dégradation de fond des termes de l'échange tend à affaiblir l'indice implicite des prix du PIB, et en partie au fait que la hausse des prix s'est révélée plus modérée que prévu au moment des dernières négociations salariales centralisées, au cours desquelles ont été fixées les hausses des rémunérations en termes nominaux. Ces pressions conjuguées, associées à un ralentissement de la croissance potentielle, ont débouché sur une augmentation nominale de l'ensemble des dépenses communales de plus de 6 % par an depuis 2000, alors que celle du PIB nominal est restée limitée en moyenne à 3½ pour cent, tandis que le poids de la consommation des

Encadré 2.1. L'inclusion des organismes de retraite dans les administrations publiques

Les régimes de retraite des salariés du secteur privé sont gérés par un grand nombre d'organismes de retraite privés (sociétés d'assurance, fonds de pension d'entreprises et fonds de pension sectoriels). La valeur de marché des actifs détenus par les organismes de retraite du secteur privé représente actuellement près de la moitié du PIB, et si l'on y inclut les fonds de pension pour les employés de l'administration centrale et des collectivités locales, cette part passe à environ deux tiers du PIB. Étant donné que les cotisations de retraite sont obligatoires et que les pensions sont calculées pour l'essentiel selon un système de prestations définies, ces actifs sont comptabilisés comme appartenant aux administrations publiques, même si les organismes qui les gèrent sont des mutuelles et constituent donc la « propriété » des employeurs, qui en sont les clients. En contrepartie, les cotisations sont également enregistrées en tant que recettes de l'État.

Graphique 2.2. Actifs financiers nets des administrations publiques et des organismes de retraite privés

En pourcentage du PIB, 2004



Source : OCDE, Statistiques globales sur les pensions et base de données des Perspectives économiques.

Toute comparaison de l'excédent des administrations publiques finlandaises (qui s'élevait à 2½ pour cent du PIB en 2005) et de leurs actifs financiers nets (créditrice à hauteur de 47 % du PIB) avec ceux d'autres pays de l'OCDE peut donc prêter à confusion, du fait de l'inclusion de ces organismes de retraite dans le secteur des administrations publiques. Il va de soi qu'il faut prendre en compte les actifs détenus par ces organismes pour évaluer la viabilité des finances publiques, mais d'autres pays accumulent les actifs de leur système de retraite dans des dispositifs qui ne sont pas intégrés sur le plan comptable dans les administrations, dont certains semblent avoir une structure similaire

Encadré 2.1. **L'inclusion des organismes de retraite dans les administrations publiques** (suite)

à celle observée en Finlande. Ainsi, la comparaison avec les Pays-Bas est frappante : les régimes professionnels de retraite néerlandais se caractérisent en effet par une couverture presque universelle et sont quasiment obligatoires, mais dans la mesure où les règles de calcul des pensions et des cotisations sont déterminées par convention collective (dont le champ d'application est élargi par extension administrative à l'ensemble des emplois) et non par la loi, les actifs du système de retraite sont comptabilisés dans le secteur privé. Si l'on ajoute les actifs des régimes de retraite privés à la position nette des administrations des Pays-Bas, on aboutit à un résultat global nettement supérieur à celui affiché par la Finlande. De manière plus générale, l'inclusion des actifs des dispositifs de retraite du secteur privé (qu'ils soient facultatifs ou obligatoires) dans les actifs nets des administrations modifie considérablement la situation relative de la Finlande (graphique 2.2). Néanmoins, comparée aux grands pays d'Europe continentale, la Finlande s'est mieux préparée au vieillissement de sa population, en finançant en partie par capitalisation les futurs engagements au titre des pensions de retraite liées aux gains.

Il convient également de noter que la séparation institutionnelle entre les administrations publiques et les organismes de retraite semble avoir bien fonctionné en pratique. Dans les différents pays de l'OCDE, certains éléments indiquent que les tentatives de financement des engagements au titre du système public de retraite par accumulation de fonds dans le cadre du système national de sécurité sociale sont souvent largement réduites à néant, au sein du secteur des administrations publiques, par des déficits plus importants pour d'autres postes budgétaires. Toutefois, les auteurs d'une récente étude consacrée aux pays de l'OCDE sont parvenus à la conclusion que l'ampleur de cette « déperdition » était plus faible en Finlande que dans les autres pays (Bosworth et Burtless, 2004).

collectivités locales en pourcentage du PIB augmentait année après année (graphique 2.3, partie A). Globalement, ces facteurs ont débouché sur une hausse de la consommation des administrations publiques de 2 points de PIB depuis 2000.

L'objectif du gouvernement est de réduire les impôts

Un autre objectif du gouvernement en place est de continuer à réduire la pression fiscale sur la période 2004-07, en particulier sur le travail. Il a déjà allégé les impôts sur les revenus d'activité à hauteur de 1.4 milliard EUR au total (soit 0.9 point de PIB) en 2004 et 2005, et s'est engagé, dans le contexte des négociations salariales centralisées qui ont débouché sur l'accord de novembre 2004, à les réduire d'un montant similaire en 2006 (encadré 2.3) et 2007.

Bien que les réductions d'impôts intervenues depuis 2000 se soient traduites par une réduction du ratio impôts/PIB plus marquée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la pression fiscale globale reste relativement forte (graphique 2.4). En outre, la prédominance des revenus du travail dans la base d'imposition finlandaise reste également plus prononcée que dans la majorité des autres pays membres de l'OCDE. Ainsi, en 2004, les impôts sur le revenu des personnes physiques ainsi que les cotisations salariales et patronales de sécurité sociale représentaient 56 % de l'ensemble des recettes fiscales, soit un niveau supérieur de 10 points de pourcentage environ à la moyenne de l'OCDE. Les taux d'imposition moyen et marginal des revenus du travail figurent parmi les plus élevés de la

Encadré 2.2. Les objectifs de politique budgétaire de l'administration centrale

Les objectifs de politique budgétaire ont été fixés dans le programme de gouvernement de juin 2003, selon lequel :

- le ratio dette/PIB de l'administration centrale doit être réduit (hors facteurs conjoncturels) ;
- le gouvernement vise l'équilibre des finances de l'administration centrale dans des conditions normales de croissance économique (c'est-à-dire en données corrigées des variations conjoncturelles) à la fin de la législature actuelle, en 2007, et ce dans l'optique des comptes nationaux ;
- les impôts seront réduits au cours de la législature, notamment ceux qui pèsent sur le travail ;
- les plafonds de dépenses réelles de l'administration centrale avaient été fixés initialement dans le budget 2004 pour chacune des quatre années de la législature, passant de 28.1 milliards EUR en 2004 à 28.6 milliards EUR en 2006, ces montants étant définis aux prix de 2004 (ce qui représente une augmentation totale en volume de 1¾ pour cent).

Les plafonds de dépenses sont actualisés chaque année, en fonction de l'évolution des prix et des coûts ainsi que des changements structurels concernant le budget, mais le gouvernement a souligné qu'en dehors de ces ajustements techniques, ces limites ne devraient pas être modifiées. La formule utilisée pour prendre en compte l'évolution des prix et des coûts est relativement complexe, puisqu'elle intègre des ajustements correspondant aux variations des coûts salariaux, de l'indice des prix à la consommation (IPC) et du coût de la construction. Au cours des deux années qui se sont écoulées, soit 2004-05, l'application de cette formule s'est traduite par une révision à la hausse de 3¾ pour cent.

Les plafonds de dépenses s'appliquent à environ 75 % du budget de l'administration centrale et représentent approximativement 20 % du PIB. Cela englobe toutes les dépenses de l'administration centrale (y compris les transferts aux communes) hormis les variations des dépenses de sécurité sociale reflétant l'évolution de la conjoncture, les versements d'intérêts au titre de la dette publique, et quelques autres postes de dépenses, tels que les dépenses publiques financées par des recettes émanant de l'Union européenne (UE). D'un autre côté, les communes ne sont pas assujetties à ces plafonds de dépenses et peuvent déterminer de manière autonome leurs dépenses et leurs taux d'imposition.

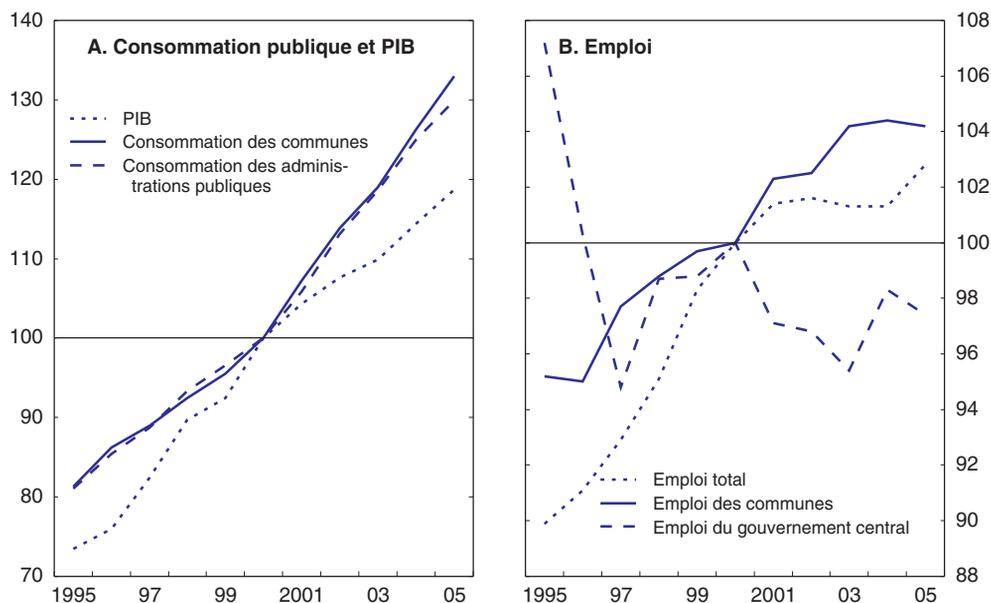
Pour éviter tout déficit excessif, le cadre budgétaire prévoit un mécanisme de « frein d'urgence », décrit de la manière suivante : « L'hypothèse de base retenue par le gouvernement est que le déficit de l'administration centrale, dans l'optique des comptes nationaux, ne doit pas dépasser 2¾ pour cent du PIB même en cas de faible activité économique. Si, à la lumière des prévisions, le déficit risque d'être supérieur, le gouvernement proposera sans délai les mesures nécessaires pour réduire les dépenses ainsi que toutes autres mesures de nature à empêcher un dépassement ».

Source : Ministère des Finances (2003).

zone OCDE. En 2004, le coin fiscal moyen pour un célibataire gagnant le salaire de l'ouvrier moyen était de 44 %, et le taux marginal correspondant de 55 % (graphique 2.5). Des données empiriques tendent à indiquer qu'un coin fiscal important sur le travail a des effets d'autant plus préjudiciables sur l'emploi que les salaires minimums sont élevés par rapport aux salaires moyens (OCDE, 2006a), comme c'est le cas en Finlande (voir

Graphique 2.3. Évolution de la consommation et de l'emploi des administrations publiques

Indice 2000 = 100



Source : Statistics Finland.

Encadré 2.3. Le projet de budget 2006

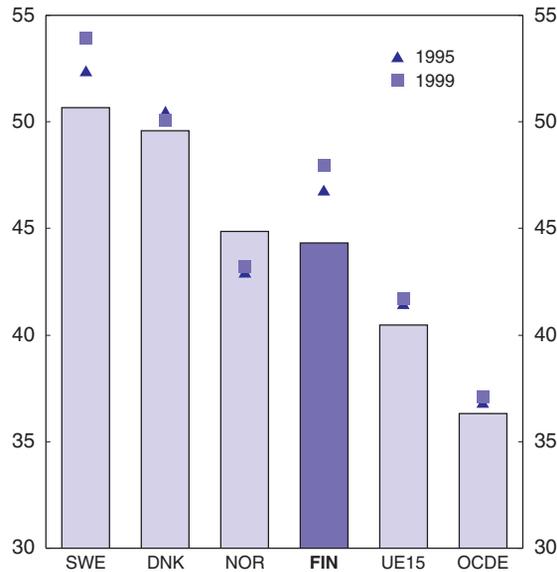
Le projet de budget confirme les plafonds de dépenses initialement annoncés en mai 2003, révisés à la hausse pour tenir compte de l'évolution des coûts, ce qui implique une augmentation globale de 3¼ pour cent sur la période de deux ans de 2004 à 2005. Les autres principales propositions sont les suivantes :

- les prélèvements fiscaux sur les revenus du travail doivent être réduits de 840 millions EUR (soit ½ point de PIB) ;
- l'impôt sur le patrimoine doit être aboli, le coût de cette mesure se limitant toutefois à 70 millions EUR (soit 0.05 % de PIB) ;
- le montant maximal du crédit d'impôt pour travaux domestiques sera doublé et porté à 2 300 EUR ;
- des aides temporaires à l'embauche ciblées sur les bas salaires seront adoptées pour la période 2006-09. Elles seront destinées aux employeurs recrutant des personnes âgées de 54 ans ou plus sur des postes à temps plein assortis d'une rémunération mensuelle comprise entre 900 et 2 000 EUR – c'est-à-dire entre 35 % et 78 % du salaire de l'ouvrier moyen (OM) – et ces aides seront plafonnées à 220 EUR.

Source : Ministère des Finances (2006).

chapitre 4), parce que cela réduit la possibilité pour les employeurs de transférer tout ou partie du fardeau des charges sociales sur les bas salaires. Une lourde imposition du travail encourage en outre les particuliers à réaliser eux-mêmes nombre de tâches domestiques (nettoyage, jardinage, etc.), dans la mesure où le paiement de chaque heure de travail d'un

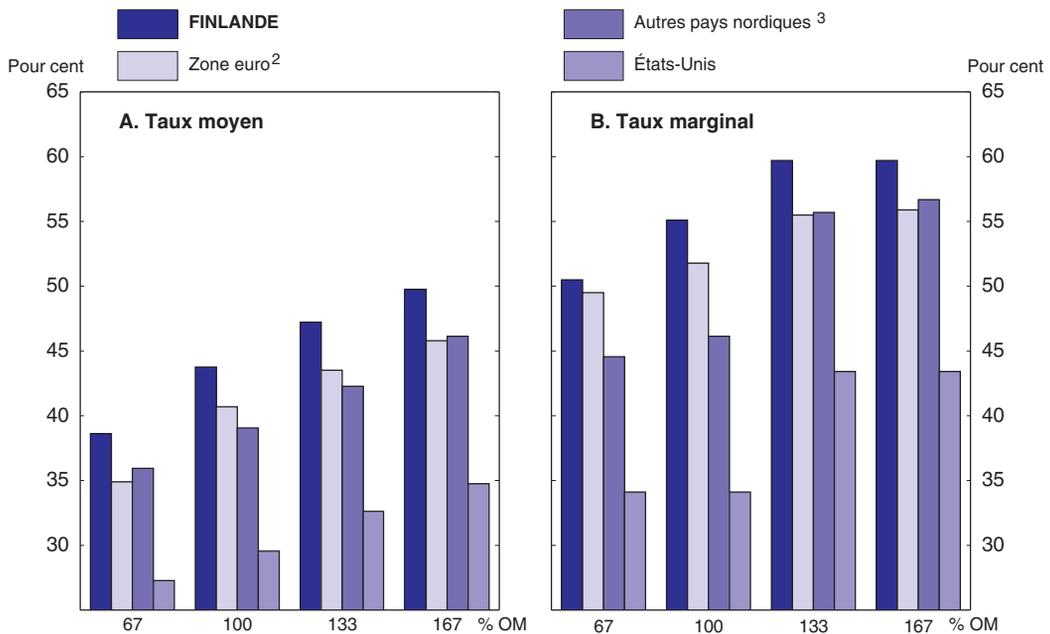
Graphique 2.4. **Ratio global impôts/PIB**
2004¹



1. 2003 pour l'OCDE et l'UE-15.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques – 1965-2004*, éd. 2005.

Graphique 2.5. **Coins fiscaux pour un célibataire**¹
2004



1. Le coin fiscal global mesure le poids des impôts sur le revenu prélevés par tous les niveaux d'administration, ainsi que des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale, exprimé en pourcentage des coûts de main-d'œuvre, eux-mêmes définis comme les gains salariaux bruts plus les cotisations patronales de sécurité sociale.

2. Sans la Finlande.

3. Moyenne non pondérée du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

Source : OCDE, base de données sur les impôts.

employé, même sans qualification, représenterait probablement plusieurs heures de travail supplémentaires pour le particulier faisant appel à ses services. Les autorités ont pris une mesure innovante en vue de remédier à ce problème, en mettant en place un crédit d'impôt pour travaux domestiques, puis en élargissant sa portée (encadré 2.4).

Encadré 2.4. Le crédit d'impôt pour travaux domestiques

Un crédit d'impôt sur le revenu au titre des travaux domestiques – définis comme des travaux de garde, de service, de maintenance et d'amélioration – a été introduit sous sa forme actuelle en 2001. Le but de cette déduction est d'accroître la demande et l'offre de services domestiques et de stimuler l'emploi dans ce secteur. Ce crédit d'impôt national pour travaux domestiques correspond à 60 % des salaires/coûts pris en charge lors de l'achat de services à une entreprise, un travailleur indépendant ou une organisation à but non lucratif. Si cette déduction excède le montant de l'impôt national dû, le reliquat peut être déduit de l'impôt communal, des cotisations d'assurance-maladie et de l'impôt culturel. Le montant maximal de la déduction est de 1 150 EUR par an et par conjoint vivant dans un foyer donné, et les enfants d'âge adulte vivant au domicile de leurs parents sont également en droit de bénéficier de ce crédit d'impôt, mais, suivant les propositions budgétaires pour 2006, le montant maximal de cette déduction (pour soins aux particuliers) sera doublé pour atteindre 2 230 EUR par an.

En 2003, le montant total des crédits d'impôt national pour travaux domestiques s'est élevé à 91.2 millions EUR, et 5.2 % de l'ensemble des ménages ont eu recours à ce dispositif fiscal (Niilola *et al.*, 2004). Le nombre de ménages utilisant ce crédit d'impôt a presque doublé depuis 2001 et le montant des déductions a quasiment triplé. Selon des estimations concernant les années à venir, quelque 400 000 ménages devraient recourir à ce dispositif pour des travaux domestiques. En 2003, environ 70 % des ménages ont utilisé ce crédit d'impôt pour des travaux de maintenance, 25 à 30 % pour des services de nettoyage, 5 à 10 % pour des prestations de jardinage, et 5 à 10 % pour des services de soins infirmiers ou de garde d'enfant. En termes monétaires, plus de 85 % de ces crédits d'impôts ont été affectés à des travaux de rénovation ou de maintenance, et plus de 8 % à des services de nettoyage.

Bien qu'il s'agisse d'une initiative positive pour stimuler l'embauche des personnes peu qualifiées, on estime que seulement quelque 8 000 emplois ont été créés en 2003. En outre, on estime que la moitié de ces emplois auraient vu le jour même en l'absence de ce crédit d'impôt. L'effet global de ce dispositif sur l'évolution de la population active occupée reste donc modeste et son coût par emploi est relativement élevé, même si son incidence est peut-être plus sensible en termes de réduction de l'économie souterraine.

D'un autre côté, comme nous l'évoquerons plus en détail par la suite, les objectifs que s'est fixé le gouvernement de réduire de nouveau les impôts, d'une part, et de maintenir à l'équilibre les finances de l'administration centrale, d'autre part, risquent fort de se révéler contradictoires. En outre, la plupart des estimations des effets de la fiscalité sur l'offre de main-d'œuvre tendent à indiquer que les répercussions des initiatives gouvernementales pourraient certes être sensibles, mais qu'elles devraient être très fortes pour que l'objectif défini en matière d'emploi soit atteint. Ainsi, d'après Nickell (2004), une hausse de 10 points de pourcentage du coin fiscal entraîne une réduction de l'offre de main-d'œuvre de l'ordre de 1 à 3 % de la population d'âge actif. De même, selon de récentes estimations de l'OCDE, une réduction de 10 points de pourcentage du coin fiscal entraînerait une

augmentation de 3.7 points de pourcentage du taux d'emploi (OCDE, 2006a). En conséquence, il est quasiment certain que des allègements d'impôts devraient s'accompagner d'autres réformes du marché du travail (comme indiqué dans les chapitres 3, 4 et 5) pour que le gouvernement puisse se rapprocher de son objectif ambitieux en matière d'emploi. En outre, compte tenu d'un écart de production positif d'après les estimations de l'OCDE, et d'une croissance du PIB clairement supérieure à son taux potentiel en 2006, des réductions d'impôts ne sont aucunement nécessaires pour stimuler la demande.

Les pressions budgétaires liées au vieillissement démographique laissent à penser que la situation des finances publiques n'est pas viable sur le long terme

Le choc du vieillissement démographique présente deux dimensions qui appellent des réponses distinctes de la part des pouvoirs publics. La première réside dans la transition de la génération issue du « baby-boom », qui va se traduire par une forte hausse de la proportion de retraités dans la population après 2010. En laissant les cohortes suivantes assumer seules la charge financière des dépenses accrues de santé et de retraite qui en découlera, on leur imposerait probablement un fardeau excessif. La solution qui s'impose donc à l'évidence est de constituer une épargne préalable, qui pourra ensuite être utilisée pour couvrir les futurs coûts liés au vieillissement, et permettra de lisser efficacement l'évolution de la pression fiscale. La Finlande se distingue toutefois de la plupart des autres pays de l'OCDE par le fait que la génération du baby-boom va partir en retraite plus tôt (voir chapitre 1), de sorte que la constitution d'une épargne préalable est une nécessité plus urgente. La seconde dimension du choc du vieillissement démographique réside dans la tendance générale à l'allongement de la vie humaine, qui entraîne une augmentation régulière du poids relatif des personnes âgées. Pour absorber ce choc, il est essentiel que les autorités veillent à ce que l'économie s'y adapte, la solution la plus évidente étant d'allonger la durée de la vie active, ainsi que d'étudier les options envisageables pour contenir les dépenses liées au vieillissement démographique (notamment en réduisant la générosité des prestations de retraite) ou alléger d'autres dépenses publiques, afin de limiter l'augmentation future de la pression fiscale.

Les prévisions à long terme font ressortir un déficit de viabilité budgétaire

Les données les plus récentes concernant l'exécution du budget font apparaître pour 2005 un solde financier effectif des administrations publiques (2.3 % du PIB) quelque peu supérieur au chiffre de 1.8 % du PIB anticipé au moment du Programme de stabilité de novembre 2005. D'après les prévisions à moyen terme sur lesquelles se fonde celui-ci, le solde financier devrait se dégrader légèrement d'environ ¼ point de PIB au cours des années à venir, dans la mesure où des réductions d'impôts représentant plus d'un point de PIB devraient être compensées en partie par une diminution de la charge d'intérêts et une réduction des investissements publics (tableau 2.1). Toujours selon ces prévisions, l'excédent financier des administrations publiques devrait s'établir aux alentours de 1½ pour cent du PIB vers la fin de la décennie (ou aux environs de 2 % du PIB si les résultats effectifs supérieurs aux prévisions de 2005 devaient se reproduire).

D'après les prévisions concernant la viabilité à long terme des finances publiques à l'horizon 2050 contenues également dans le Programme de stabilité, de nombreux éléments militent en faveur d'un renforcement de l'épargne préalable et de l'adoption de

Tableau 2.1. **Les prévisions budgétaires du programme de stabilité de 2005**
En pourcentage du PIB

	2004	2005 ¹	2006 ²	2007 ²	2008 ²	2009 ²	Variation 2005-09
Solde financier							
Administrations publiques	2.1	1.8	1.6	1.6	1.5	1.5	-0.3
Administration centrale	0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.7	-0.5	0.0
Collectivités locales	-0.7	-0.5	-0.4	-0.2	-0.1	-0.1	0.4
Caisses de sécurité sociale	2.3	2.8	2.5	2.4	2.3	2.2	-0.6
Administrations publiques							
Total des recettes	53.0	53.2	52.4	52.0	52.0	52.0	-1.2
Total des dépenses	50.8	51.4	50.8	50.5	50.5	50.5	-0.9
Excédent financier	2.1	1.8	1.6	1.6	1.5	1.5	-0.3
Paievements d'intérêts nets	1.6	1.7	1.6	1.3	1.3	1.2	-0.5
Solde primaire	3.7	3.4	3.1	2.9	2.8	2.8	-0.6
Composantes des recettes							
Impôts	32.4	32.2	31.6	31.3	31.2	31.1	-1.1
Cotisations de sécurité sociale	12.1	12.6	12.5	12.5	12.6	12.7	0.1
Autres recettes	5.1	5.1	5.0	5.1	5.1	5.1	0.0
Total des recettes	53.0	53.2	52.4	52.0	52.0	52.0	-1.2
Composantes des dépenses							
Dépenses de consommation	7.8	8.0	7.9	7.9	7.9	7.9	-0.1
Transferts sociaux	31.7	32.1	31.9	31.9	32.0	32.2	0.1
Paievements d'intérêts	1.6	1.7	1.6	1.3	1.3	1.2	-0.5
Subventions	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	-0.1
Formation brute de capital fixe	3.0	2.9	2.7	2.7	2.7	2.7	-0.2
Autres dépenses	5.5	5.5	5.4	5.3	5.3	5.2	-0.3
Total des dépenses	50.8	51.4	50.8	50.5	50.5	50.5	-0.9
Niveau de la dette brute, % du PIB	44.9	42.7	41.7	41.1	40.6	40.1	-2.6
Évolution conjoncturelle							
Écart de production	-0.3	-1.2	-0.9	-0.6	-0.3	0.0	1.2
Solde corrigé des fluctuations conjoncturelles	2.3	2.4	2.0	1.9	1.6	1.5	-0.9
Solde primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles	3.8	4.0	3.6	3.2	2.9	2.8	-1.2

1. Estimations.

2. Prévisions.

Source : Ministère des Finances (2005), *Stability Programme for Finland*, mise à jour de novembre 2005.

mesures complémentaires pour contenir l'augmentation des dépenses publiques, même en tenant compte du solde budgétaire effectif meilleur que prévu en 2005. Ce scénario se fonde sur l'hypothèse de « politiques inchangées », ce qui signifie que les taux des prélèvements obligatoires ne varieront pas, hormis ceux des cotisations de retraite, qui devront être relevés pour financer des dépenses de retraite croissantes. D'après ce scénario, les dépenses liées au vieillissement démographique enregistreront une hausse de 6 points de PIB d'ici à 2030 (encadré 2.5). Cela implique que l'excédent financier des administrations publiques refluera à 1½ pour cent du PIB d'ici à la fin de la décennie, l'ensemble constitué par l'administration centrale et les collectivités locales restant en déficit. Les autres hypothèses essentielles, accompagnées d'une brève évaluation fondée sur les travaux de l'OCDE le cas échéant, sont décrites dans l'encadré 2.5.

Ce scénario tend à indiquer que la politique budgétaire actuelle n'est pas viable, au sens où la générosité des retraites, des revenus de transferts et des dépenses de services publics ne pourra être préservée en l'état sans augmentation future de la pression fiscale. Le solde financier des administrations publiques, en particulier, se dégrade régulièrement tandis que les coûts budgétaires du vieillissement se traduisent par un déficit excédant 3 %

Encadré 2.5. Les hypothèses essentielles qui sous-tendent le scénario de viabilité budgétaire à long terme

- D'ici à 2030, les dépenses liées à l'âge (retraites, soins de santé, soins de longue durée et enseignement) devraient augmenter de 6 points de PIB (tableau 2.2). Selon de récents travaux de l'OCDE (OCDE, 2006b), la hausse des dépenses publiques de santé pourrait être beaucoup plus forte que ne l'impliquent ces prévisions (l'écart étant évalué à 1½ point de PIB) si, en sus de l'évolution démographique, l'accroissement des dépenses s'inscrit dans le prolongement de la tendance observée au cours des deux dernières décennies. Par contre, les prévisions de l'OCDE concernant l'augmentation des dépenses de soins de longue durée concordent avec celles du Programme de stabilité.

Tableau 2.2. Prévisions de dépenses liées au vieillissement démographique
En pourcentage du PIB

	2005	2010	2020	2030	2050	Variation 2005-50
Pensions de préretraite et de vieillesse	8.0	8.8	10.7	12.0	12.1	4.1
Autres pensions	2.4	2.4	2.2	2.0	1.7	-0.7
Soins de santé	5.5	5.6	6.2	7.0	7.4	1.9
Soins de longue durée	1.8	1.9	2.5	3.3	4.3	2.5
Enseignement	5.9	5.4	5.2	5.2	5.1	-0.8
Total	23.6	24.2	26.7	29.6	30.6	7.0

Source : Ministère des Finances (2005), *Stability Programme for Finland*, mise à jour de novembre 2005.

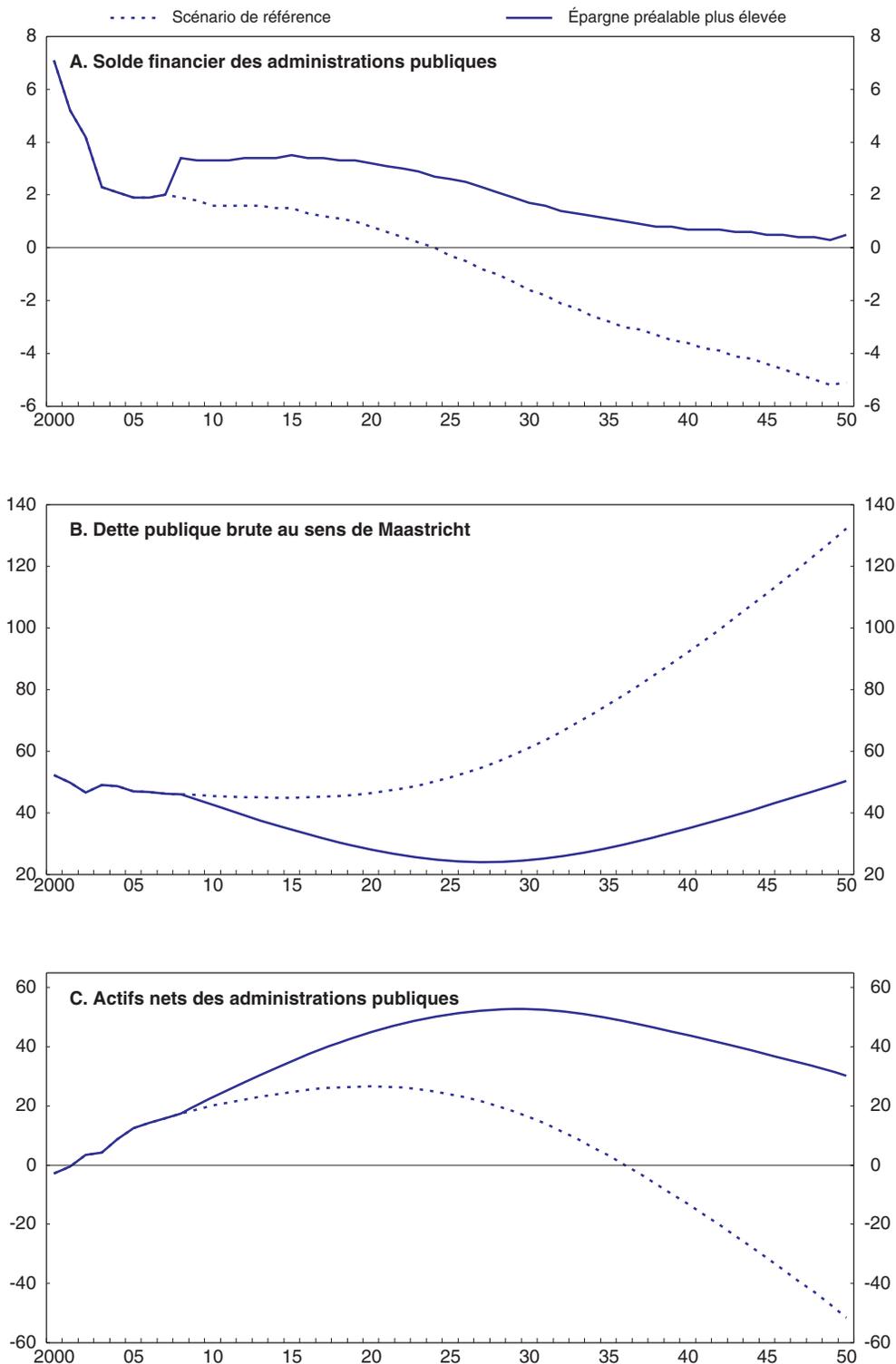
- La productivité de la main-d'œuvre devrait augmenter en moyenne de 2 % par an d'ici à 2030, et de 1.7 % par an ensuite. Ces chiffres sont en deçà de la tendance à long terme observée au cours des dernières décennies, mais ils concordent avec l'évolution de la situation depuis 2000 et constituent sans doute une base plus réaliste pour des prévisions à moyen terme (voir chapitre 1).
- L'hypothèse retenue pour le taux d'intérêt réel est de 3 %, tant pour la dette publique que pour le rendement des actifs des organismes de retraite.
- L'évolution escomptée du taux d'emploi est une hausse de 68 % aujourd'hui à plus de 74 % d'ici à 2030, avec une augmentation particulièrement forte du taux d'emploi des personnes âgées. Ces prévisions contrastent avec celles de l'OCDE (OCDE, 2004) selon lesquelles, en l'absence d'autres réformes du système de retraite, notamment de nouvelles restrictions concernant l'accès aux mécanismes de retraite anticipée, le taux d'activité des personnes âgées n'augmentera guère.

du PIB dans les années 2030 (graphique 2.6, partie A). Les situations des différents secteurs des administrations sont toutefois très contrastées.

Les organismes de retraite restent en excédent tout au long de la période considérée et leur position créditrice nette exprimée en pourcentage du PIB se renforce, même si le ratio actifs du système de retraite/dépenses de retraite – qui constitue une mesure plus adéquate du financement – diminue au cours de cette même période. Compte tenu de l'épargne préalable constituée, les cotisations augmentent moins que les dépenses de retraite. Néanmoins, cette hausse des cotisations de retraite est plus forte dans le secteur privé que dans le secteur public et, exprimée en pourcentage de la masse salariale (et non plus du PIB), son ampleur est de l'ordre de 6 points de pourcentage d'ici à 2030, ce qui

Graphique 2.6. **La viabilité budgétaire passe par un accroissement de l'épargne préalable**

En pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances, *Stability Programme 2005*.

représente un alourdissement considérable des prélèvements obligatoires sur le travail. Le déficit global de l'administration centrale et des collectivités locales se creuse peu à peu, la dette brute des administrations publiques franchissant la barre des 60 % du PIB d'ici au début des années 2030 (graphique 2.6, partie B), ce qui implique également une dégradation progressive de la position nette des administrations publiques (organismes de retraite inclus) (graphique 2.6, partie C).

Une variante de ce scénario offre une indication de l'ampleur du « déficit de viabilité budgétaire » (graphique 2.6). Des mesures complémentaires d'assainissement budgétaire (consistant en un assortiment non spécifié de hausses d'impôts et de coupes dans les dépenses) à compter de 2008, c'est-à-dire au terme de la législature en cours, qui gonfleraient l'excédent financier d'environ 1½ point de PIB suffiraient à empêcher une forte hausse de l'endettement au cours des décennies à venir, la dette brute des administrations publiques se stabilisant aux alentours de 50 % du PIB et leurs actifs nets dans une fourchette de 30 à 50 % du PIB. D'après les prévisions, les dépenses totales diminueraient d'ici à 2050 de 5½ points de PIB (par rapport au scénario de référence), dont 4 points seraient imputables à une diminution de la charge d'intérêts nette et 1½ point à l'épargne préalable constituée au début de la période considérée. Cela laisse à penser qu'il conviendrait de fixer aux alentours de 3 % du PIB l'objectif d'excédent des administrations publiques à la fin de la décennie en cours, ce qui, si les organismes de retraite conservaient leur excédent actuel, se traduirait peu ou prou par un solde financier global d'environ ½ pour cent du PIB pour l'administration centrale et les collectivités locales. Un scénario exposé dans la précédente *Étude économique* de la Finlande aboutissait à une conclusion similaire concernant le niveau de l'objectif d'excédent. Le reste de ce chapitre porte sur les options envisageables pour améliorer la viabilité budgétaire, tant sous l'angle des retraites que des dépenses publiques.

La réforme des retraites améliore la viabilité budgétaire, mais pas suffisamment

Une réforme en profondeur du système de retraite (encadré 2.6) a été lancée au début de 2005 et compte tenu de la nécessité de faire face aux répercussions budgétaires imminentes du vieillissement démographique, le nouveau système peut être considéré sous trois angles distincts, quoique liés : son effet sur la durée de la vie active, son incidence sur la viabilité des finances publiques, et sa résistance aux variations futures de la longévité.

Les incitations au maintien en activité risquent d'être atténuées par les dispositifs de retraite anticipée

La réforme des retraites comprend des incitations financières au prolongement de la vie active, prenant notamment la forme d'un taux d'acquisition des droits à pension plus élevé à partir de 63 ans, ainsi que de l'abolition du plafonnement des pensions. Néanmoins, comme indiqué dans le chapitre 3, ces incitations risquent d'être atténuées par la persistance de possibilités de cessation anticipée d'activité, notamment par le biais des régimes de chômage et d'invalidité.

La hausse des cotisations de retraite reste trop forte

Du fait de la réforme, l'augmentation requise du taux des cotisations de retraite a pu être réduite, mais, comme indiqué plus haut, elle reste évaluée à 6 % de la masse salariale du secteur privé d'ici à 2030. Compte tenu des objectifs d'allègement de la fiscalité du

Encadré 2.6. **Vue d'ensemble du système de retraite**

Le système public de retraite (le premier pilier) se compose de deux régimes de retraite obligatoires : le régime de pension nationale, qui garantit une retraite minimum à tous les résidents, et un régime professionnel de pension liée aux gains. À l'heure actuelle, la pension nationale revêt une importance mineure pour la plupart des retraités. Les régimes de retraite facultatifs (les deuxième et troisième piliers) jouent également un rôle négligeable, en raison du taux de remplacement net relativement élevé qui caractérise les pensions du système public et du fait que celui-ci couvre l'ensemble de la population.

Les régimes obligatoires sont étroitement liés, puisque le montant de la pension nationale dépend de celui de la pension liée aux gains. Une augmentation de cette dernière entraîne en effet une diminution de la pension nationale correspondant à la moitié de cette augmentation. En outre, si la pension liée aux gains est supérieure à un certain seuil, aucune pension nationale n'est versée. Les retraites versées au titre des régimes obligatoires ont représenté 11½ pour cent du PIB en 2004, dont 84 % correspondaient aux pensions liées aux gains à caractère professionnel et le reste aux pensions nationales de base. À l'avenir, le poids de ces dernières dans l'ensemble des prestations de retraite diminuera, puisque le niveau des pensions liées aux gains augmentera.

Les *pensions nationales* sous conditions de ressources sont gérées par la Sécurité sociale. Ces pensions sont financées par répartition au moyen des cotisations versées par les employeurs (49 %) et d'un abondement de l'État (51 %). Le pouvoir d'achat des pensions nationales est préservé par le biais de leur indexation sur l'indice des prix à la consommation (IPC).

Le *système des pensions liées aux gains* repose sur une structure tripartite réunissant les salariés, les employeurs et l'État. Il s'appuie sur différents textes législatifs, la Loi sur les retraites des salariés servant de loi-cadre. Les travailleurs indépendants sont également couverts. Il existe une soixantaine de prestataires de retraite agréés de tailles diverses. Le *Finnish Centre for Pensions* (Centre finlandais des pensions) est l'organisme central de tutelle des régimes de retraite du secteur privé, tandis que le ministère des Affaires sociales et de la Santé est chargé de surveiller les régimes de pensions liées aux gains. Les salariés de l'administration centrale et des collectivités locales sont couverts par leurs propres systèmes de pensions liées aux gains. Les régimes des salariés de l'administration centrale sont gérés par le Trésor, sous la supervision générale du ministère des Finances, tandis que l'Institut des pensions des collectivités locales gère le régime des salariés de ces collectivités.

Le financement des pensions liées aux gains repose à la fois sur des mécanismes de répartition et de capitalisation, alimentés par des cotisations patronales et salariales. Le système par répartition couvre approximativement les trois quarts des dépenses de pensions liées aux gains, tandis que le système par capitalisation finance le reste. Bien que le régime des pensions liées aux gains soit financé en partie par capitalisation, il est intégralement à prestations définies. Son mode de financement est collectif au sens où il n'a pas d'incidence sur le montant des pensions, le principal objectif étant de lisser l'évolution future du taux des cotisations de retraite.

Depuis l'adoption de la récente réforme des retraites, l'âge de cessation d'activité est variable (puisque'il peut aller de 62 à 68 ans) et les droits à pension sont constitués de 18 à 52 ans au taux de 1.5 % du salaire par an, de 53 à 62 ans au taux de 1.9 % par an, et de 63 à 68 ans au taux de 4.5 % par an, sans plafond. Le système des pensions liées aux gains comporte deux indices. Le premier sert à actualiser les gains passés lors du calcul de la

Encadré 2.6. **Vue d'ensemble du système de retraite** (suite)

pension versée au moment du départ en retraite. Ce coefficient salarial reflète l'évolution des rémunérations et celle des prix, qui sont pondérées respectivement à hauteur de 80 % et de 20 %. Le second indice, dit indice des pensions liées aux gains, vise à préserver le pouvoir d'achat de ces prestations de retraite en tenant compte de l'inflation. Cet indice est calculé sur la base de l'évolution des prix et de celle des salaires, auxquelles sont respectivement affectées des pondérations de 80 % et de 20 %. Par ailleurs, un coefficient d'espérance de vie sera utilisé à compter de 2010 pour ajuster le montant des pensions versées à l'évolution de la longévité.

Les pensions légales de retraite sont imposées comme des revenus d'activité (taux d'imposition progressif), les pensions les plus faibles bénéficiant de déductions spécifiques. Les cotisations aux régimes de retraite et les revenus des placements des prestataires de retraite sont exonérés d'impôts. Les pensions liées aux revenus sont donc assujetties à un régime fiscal de type EET (exonération des cotisations, exonération des revenus des placements et taxation des prestations de retraite). Le régime d'imposition des pensions versées par les régimes complémentaires de retraite organisés par les employeurs est le même que celui des pensions légales, hormis certaines restrictions liées à l'âge de départ en retraite.

travail du gouvernement et du niveau déjà élevé des taux de cotisation finlandais en termes de comparaison internationale, cela semble encore excessif. Cette future hausse escomptée devrait avoir lieu malgré la constitution d'une épargne préalable importante, qui a été renforcée par la réforme. Ce relèvement anticipé du taux de cotisation met en lumière certains éléments de la réforme qui paraissent excessivement généreux. Ainsi, la hausse du taux d'acquisition des droits à pension à partir de 53 ans et la validation de périodes n'ayant donné lieu à aucune cotisation (comme les années d'études) n'auront sans doute pas grand effet sur les incitations au maintien en activité, mais ces mesures auront en revanche un coût non négligeable². La suppression de ces deux éléments de la réforme pourrait permettre de réduire les taux de cotisation de près de 4 points de pourcentage d'ici à 2050 (OCDE, 2003 et Finnish Centre for Pensions, 2002).

L'instauration d'un ajustement en fonction de l'espérance de vie atténue le risque lié à la longévité

L'instauration d'un coefficient d'espérance de vie permettra d'ajuster automatiquement la générosité des pensions à l'allongement de la vie humaine. À compter de 2010, les prestations seront indexées sur l'espérance de vie, de manière que la valeur actualisée des pensions n'augmente pas parallèlement à la longévité. Compte tenu de la sous-estimation répétée de l'allongement de l'espérance de vie par le passé (Lindell, 2003) ainsi que de l'incertitude persistante relative aux évolutions futures, cela représente une innovation appréciable en termes de gestion d'un des principaux risques liés au coût futur des retraites³.

Accroître le rendement des actifs du système de retraite

Pour l'heure, les portefeuilles d'actifs détenus par les organismes de retraite se caractérisent par un niveau de risque relativement faible, puisqu'ils se composent d'obligations approximativement pour moitié et de titres de participation à hauteur de

30 % environ (Ilmakunnas et Vanne, 2004). Néanmoins, la proportion de titres de participation et d'investissements étrangers a sensiblement augmenté depuis 1997, et, à la suite d'un rapport récent émanant de la *Finnish Pension Alliance* (TELA)⁴, un nouvel assouplissement récent des règles relatives à la composition des portefeuilles va être instauré, ce qui contribuera peut-être à renforcer le rendement des organismes de retraite.

La viabilité budgétaire est subordonnée à des efforts persistants de maîtrise des dépenses

Pour améliorer la viabilité budgétaire à long terme, les autorités doivent réduire les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques en intervenant dans un large éventail de domaines.

Améliorer la productivité des services publics

En comparaison internationale, les services publics de la Finlande sont, dans l'ensemble, très efficaces par rapport à leurs coûts. Il est à noter en particulier la réussite en matière d'enseignement avec un classement en tête constant malgré des dépenses de fonctionnement relativement modestes (OCDE, 2005a), sans oublier les résultats en matière de santé qui sont généralement bons par rapport à la part relativement modeste du PIB dévolue aux dépenses de santé (OCDE, 2005b). Néanmoins, des hausses supplémentaires des gains de productivité dans le secteur public (notamment dans le domaine de la santé) amélioreraient sensiblement la viabilité budgétaire à long terme, et peut-être davantage que la réforme des retraites (Kinnunen, 2002). Or, la productivité a diminué de manière persistante dans une multitude de services publics depuis la fin des années 90, ce recul ayant été très net dans l'enseignement, les services sociaux et, plus récemment, les centres de santé (graphique 2.7). D'un autre côté, les résultats obtenus en termes de productivité ont été plus positifs dans l'administration centrale, ce qui s'explique probablement par les possibilités d'application plus importantes des technologies de l'information (TI) aux fonctions administratives, qui sont davantage concentrées dans l'administration centrale. Ainsi, malgré le poids croissant des dépenses publiques en pourcentage du PIB, l'augmentation des ressources utilisées ne s'est pas traduite par une hausse équivalente de la production mesurée. Le gouvernement a déjà lancé un vaste programme destiné à stimuler la productivité du secteur public par le biais de mesures de simplification administrative, d'une meilleure utilisation des TI et d'une ouverture accrue à la concurrence (voir la précédente *Étude*).

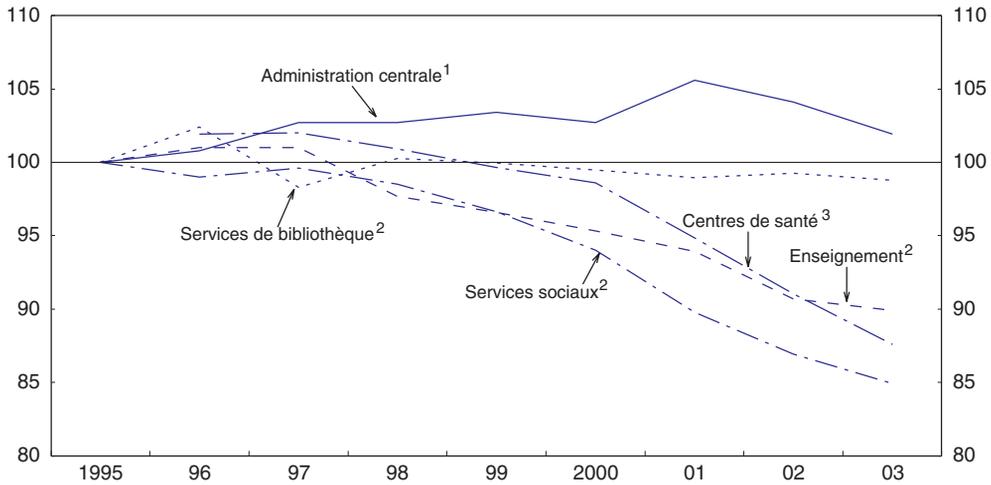
Maîtriser les coûts et optimiser l'utilisation des ressources dans le système de santé

Si les dépenses publiques de santé rapportées au PIB sont relativement modestes comparées à celles de nombreux autres pays de l'OCDE, ce pourcentage a évolué à la hausse à partir de 2000, après avoir diminué tout au long des années 90, et elles devraient être soumises à des pressions croissantes sous l'effet du vieillissement démographique. Selon une récente étude de l'OCDE consacrée au système de santé finlandais (OCDE, 2005b), il existe un certain nombre de domaines dans lesquels il est possible d'améliorer la viabilité financière et d'optimiser l'utilisation des ressources :

- La part des médicaments dans les dépenses totales de santé a augmenté plus vite que dans d'autres pays nordiques ou de l'OCDE au cours des dix dernières années. Pour mieux maîtriser ces dépenses, les autorités devraient étudier la possibilité de transférer la prise en charge des coûts afférents au remboursement des médicaments du KELA

Graphique 2.7. **Productivité dans l'administration et les services publics**

Indice 1995 = 100



1. Comprend aussi des services et fonctions administratives, tels que la police, qui sont répartis sur tout le territoire, mais font partie de l'administration centrale. Les chiffres couvrent environ 70 % de l'administration centrale.
2. Assurés par les municipalités.
3. Niveaux moyens de productivité pondérés par les dépenses. Les chiffres des différentes années ne recouvrent pas nécessairement les mêmes unités.

Source : Statistics Finland et Rätty, T. et al. (2005), « Productivity and its Drivers in Finnish Primary Care 1988-2003 », VATT Research Reports, 118.

(Institut d'assurances sociales) aux communes et aux employeurs, d'attribuer aux médecins des centres de santé des budgets spécifiques pour les médicaments, et d'améliorer l'évaluation des nouveaux médicaments les plus importants.

- Si la Finlande est bien classée au niveau international en termes d'efficacité des soins hospitaliers, la situation varie grandement d'un établissement à l'autre, ce qui laisse à penser qu'il existe encore des marges de progrès considérables. Les autorités pourraient rendre le fonctionnement des hôpitaux plus efficace en réduisant le nombre de districts hospitaliers, en séparant l'achat de services de spécialistes de leur fourniture, et en rendant les hôpitaux autonomes à condition que leurs résultats soient satisfaisants.
- Le recours à la sous-traitance devrait devenir obligatoire pour tous les services de soutien aux hôpitaux.
- L'entrée dans le secteur de la pharmacie de détail devrait être libéralisée et les marges de détail devraient être fixées de manière concurrentielle.
- Les délais d'attente pour les interventions chirurgicales non vitales figurent parmi les plus longs de la zone OCDE, même s'ils ont récemment diminué. À cet égard, les pouvoirs publics pourraient renforcer les incitations financières destinées aux chirurgiens et aux gestionnaires, en faisant en sorte que leur rémunération prenne au moins en partie la forme de paiements à l'acte, au lieu de se limiter à un salaire fixe.
- Afin de dégager du temps aux médecins des centres de santé, il conviendrait d'envisager la possibilité d'accorder aux infirmières un droit de prescription limité aux cas sans gravité, et de mettre en place des services d'aide téléphoniques confiés aux infirmières.

Accroître le recours à l'externalisation

Les entreprises privées et les organisations à but non lucratif jouent un rôle relativement modeste dans nombre de services sociaux, notamment les services de garde d'enfants et les soins de longue durée destinés aux personnes âgées et aux handicapés. Selon des chiffres portant sur la fin des années 90 et sur 2001, près de 90 % des places en établissements de soins pour personnes âgées ainsi que de garde d'enfants étaient offertes par des établissements publics (OCDE, 2004). Il s'agit là d'une proportion très élevée comparée à celle observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE, notamment en dehors des pays nordiques. Cela étant, même dans ce dernier groupe, les établissements privés (recevant des fonds publics) représentent près de 40 % des places de garde d'enfants en Norvège (OCDE, 2004). Un élargissement de l'éventail des prestataires se traduirait probablement par des gains d'efficacité, en faisant de ce secteur de services un marché concurrentiel et en permettant de tester et diffuser les innovations ainsi que les meilleures pratiques. Selon une récente étude, l'efficacité des communes – mesurée au moyen d'une série d'indicateurs de volume des services sociaux, de santé et d'enseignement, fondés sur les coûts de fourniture (c'est-à-dire de production ou d'achat) de ces services – était nettement plus forte dans celles où une proportion importante des services était achetée au secteur privé, et plus faible dans les communes où le poids relatif des services acquis auprès d'autres communes était élevé (Loikkanen et Susiluoto, 2006). Étant donné que les prévisions à long terme de l'OCDE, comme celles des autorités finlandaises, laissent à penser que l'augmentation future des dépenses publiques de soins de longue durée destinés aux personnes âgées sera probablement substantielle, la diversification des fournisseurs de services devrait être considérée comme une priorité dans ce domaine.

La productivité de l'administration centrale

L'administration centrale représente environ un quart de l'ensemble des emplois du secteur de l'État. L'âge moyen des effectifs augmentant sous l'effet du vieillissement démographique, la rotation du personnel s'accélère du fait de la multiplication des départs en retraite. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de ne pourvoir que deux postes vacants sur trois, en accord avec les objectifs de productivité dans certaines branches d'activité. Une telle approche peut paraître sommaire, mais l'expérience du début des années 90 tend à indiquer que de fortes réductions de la consommation de facteurs de production peuvent déboucher sur une accélération de la croissance de la productivité.

Restructurer les communes

La Finlande compte 432 communes et 231 groupements de communes, qui assument la responsabilité de l'essentiel des services sociaux. La population des communes varie de quelques centaines à plus d'un demi-million de personnes, mais leur taille moyenne est modeste, puisqu'elle est d'environ 11 500 habitants, ce qui correspond approximativement à un tiers de celle des communes suédoises et à la moitié de celle des communes danoises. On peut naturellement se demander si le fait d'agrandir les communes en les fusionnant permettrait de réaliser des gains d'efficacité par le biais d'économies d'échelle. Néanmoins, de telles fusions n'ont pas toujours eu pour résultat un meilleur rapport coût-efficacité par le passé (Moisio et Uusitalo, 2003). En outre, de récents travaux indiquent que, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de la population tend à réduire l'efficacité des prestations de services municipales, même si le principal facteur de diminution de cette efficacité réside dans la localisation périphérique de la localité

considérée, comme le montre le fait que les 10 communes affichant les résultats les plus faibles se trouvaient toutes dans le nord de la Finlande, en Laponie dans la plupart des cas (Loikkanen et Susiluoto, 2006)⁵. Étonnamment, les trois villes situées dans la région de la capitale étaient également relativement mal classées, mais tel n'était pas le cas de toutes les villes. Parmi les autres facteurs tendant à réduire l'efficacité figuraient la diversité structurelle des services (un trait plus répandu dans les communes de grande taille), un chômage élevé, un haut niveau de revenu (synonyme de coûts salariaux plus importants) et une forte proportion de services achetés à d'autres communes. Un groupe de réflexion doit remettre son rapport à la mi-2006, le gouvernement devant ensuite se prononcer sur les futures structures de financement, d'organisation et de production des services, en vue de l'adoption de dispositions législatives en 2007.

Compte tenu des différences sensibles d'efficacité qui existent entre les communes en matière de prestations de services, il importe que des informations normalisées soient rendues largement accessibles, afin que la population et les responsables politiques locaux puissent jouer un rôle de surveillance renforcée. Des progrès considérables ont été réalisés dans certains pays – notamment en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni – dans l'élaboration de mesures et leur diffusion publique (Sutherland et al., 2005). Ce type d'évaluation comparative peut avoir des effets sensibles, en incitant les collectivités locales à suivre les meilleures pratiques en matière de prestations de services.

Réformer le financement des communes

Précédemment, la loi exigeait que les dotations de l'État aux communes fussent ajustées tous les quatre ans si les sommes qu'elles consacraient à leurs tâches statutaires avaient augmenté plus vite que les dotations de l'administration centrale. En application de cette règle, ces dotations auraient dû être accrues de ¼ point de PIB en 2005, c'est-à-dire d'un montant supérieur à la hausse du plafond de dépenses de l'ensemble de l'administration centrale de cette année-là. En conséquence, cet ajustement sera effectué progressivement sur quatre ans, avant d'être aboli. Dans la mesure où ce dispositif signifiait que le gouvernement avait (par inadvertance) garanti en grande partie le financement des augmentations de dépenses communales, sa suppression est bienvenue. D'un autre côté, un des objectifs de cet ajustement était de compenser les charges supplémentaires correspondant aux nouvelles obligations de services imposées aux communes par l'administration centrale. Celle-ci devra donc prêter davantage attention, à l'avenir, aux incidences que peut avoir en termes de coûts l'extension de ces obligations de services.

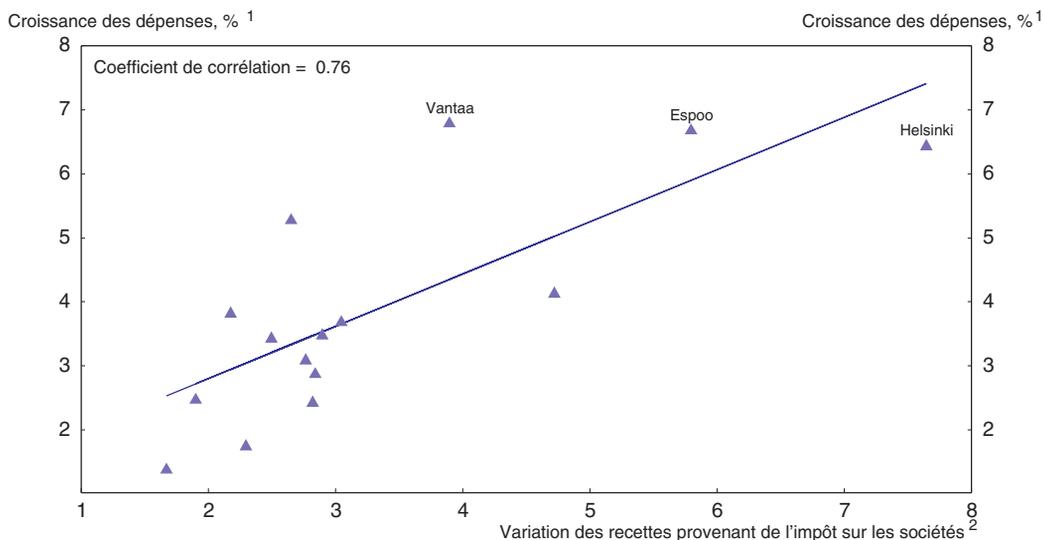
On peut craindre que l'augmentation persistante des dépenses et des déficits des communes ne débouche sur de nouvelles hausses de leurs taux d'imposition des revenus, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de réduction de la pression fiscale globale sur le travail. Bien que chaque commune soit tenue d'équilibrer son budget à un horizon de trois ans, elle est totalement libre de relever le taux de son impôt sur le revenu. Pour limiter l'alourdissement futur de la fiscalité du travail, tout en préservant l'autonomie des autorités locales quant à la détermination du niveau de leurs dépenses, on pourrait par exemple plafonner le taux maximum de l'impôt communal sur le revenu, tout en supprimant le plafond qui s'applique actuellement à l'impôt communal sur la propriété et en élargissant la base d'imposition à laquelle il s'applique (voir chapitre 6). Étant donné que les situations de départ diffèrent sensiblement d'une commune à l'autre, la création de ces plafonds pourrait être complétée par l'instauration d'une règle selon laquelle toute

hausse du taux de l'impôt sur le revenu doit s'accompagner d'une augmentation équivalente du taux d'imposition sur la propriété.

Réduire le poids relatif des recettes d'impôt sur les sociétés dans les ressources des communes pourrait également contribuer à contenir les pressions qui s'exercent sur les dépenses, puisque certains éléments font ressortir un effet de cliquet parmi les communes de grande taille, selon lequel les dépenses s'accroissent de manière irréversible à la suite d'augmentations conjoncturelles des recettes d'impôt sur les sociétés (graphique 2.8).

Graphique 2.8. Impôt communal sur les sociétés et croissance des dépenses

Quinze communes les plus grandes, 1997-2003



1. Croissance annuelle moyenne entre 1997 et 2003 de la différence entre les dépenses de fonctionnement et les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés, c'est-à-dire des dépenses courantes qui sont financées par d'autres recettes. Volumes fondés sur l'indice implicite des prix du PIB.

2. Écart-type du ratio impôt sur les sociétés/dépenses de fonctionnement au cours des années 1997-2003.

Source : Ministère de l'Intérieur et calculs de l'OCDE.

Revoir les priorités en matière de dépenses publiques

Afin de faire face aux futures pressions budgétaires liées au vieillissement démographique, il est nécessaire de déterminer quels sont les services sociaux essentiels, et si les augmentations futures de la demande de services non essentiels peuvent être couvertes par des dépenses publiques accrues. Le rôle des dépenses privées pourra notamment être renforcé dans deux domaines mis en évidence dans la précédente *Étude*, qui sont l'enseignement supérieur et la garde d'enfants, où les objectifs des pouvoirs publics pourraient être mieux réalisés avec moins de fonds publics.

L'enseignement supérieur

Alors que de nombreux pays d'Europe envisagent de réformer le financement de l'enseignement supérieur pour collecter les ressources qui lui sont nécessaires (OCDE, 2004), les dépenses totales de la Finlande en matière d'enseignement supérieur, qui représentent environ 1¾ pour cent du PIB, figurent parmi les plus importantes d'Europe et sont presque intégralement financées par la puissance publique. Or, de solides arguments, tant sur le plan de l'efficacité que de l'équité, militent en faveur de la mise en place d'un

système de participation financière des diplômés tel que ceux instaurés en Nouvelle-Zélande, en Australie et au Royaume-Uni, où les anciens étudiants remboursent leurs frais de scolarité à l'aide de leurs revenus d'activité, une fois diplômés.

Alors qu'une proposition récente d'un groupe de travail du ministère de l'Éducation suggérait que les étudiants étrangers qui ne sont pas originaires de l'Union européenne s'acquittent, à partir d'août 2007, des droits de scolarité, ceux-ci ne peuvent être imposés aux ressortissants des autres États membres de l'UE que s'ils s'appliquent également aux étudiants finlandais. Or, l'instauration de droits de scolarité rendrait les étudiants plus attentifs à la qualité des formations et aux matières proposées, ce qui ne serait pas sans incidence sur les prestations de services d'enseignement. De même, les établissements d'enseignement supérieur seraient plus clairement incités à adapter davantage leurs programmes à la demande internationale, s'il devenait de règle de facturer des droits de scolarité à tous les étudiants étrangers venant en Finlande pour y obtenir tout ou partie d'un diplôme. Bien que les universités d'Helsinki soient très bien classées au niveau international, 1¼ pour cent seulement des chercheurs travaillant en Finlande sont de nationalité étrangère, alors que cette proportion s'établit en moyenne à plus de 4 % pour les 15 pays qui constituaient l'UE avant l'élargissement de 2004 (Cabinet du Premier ministre, 2004). L'instauration de droits de scolarité pourrait également favoriser le développement de la formation des cadres, sur la base d'une coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises dans les secteurs où la Finlande dispose de capacités de pointe au niveau mondial, tels que le papier, la sylviculture, la construction mécanique et l'électronique.

Les personnes ayant effectué des études supérieures bénéficient d'une prime relativement élevée sous forme de revenus, ce qui plaide en faveur de l'instauration de droits de scolarité. Alors que l'éventail global des revenus est très étroit en Finlande, les disparités entre personnes ayant des niveaux d'instruction différents sont assez fortes. Selon des études économétriques portant sur la relation entre formation et revenus du travail, réalisées pour vérifier d'autres caractéristiques, le rendement moyen de l'enseignement est plus élevé en Finlande que dans d'autres pays nordiques (Asplund, 2001; The Research Institute of the Finnish Economy, 2001; Uusitalo, 1999; Wössmann, 2003). De plus, derrière cette moyenne se dissimule une distribution des revenus « tronquée », dans la mesure où il existe peu de différence entre ceux qui ont peu ou pas de bagage en dehors de l'enseignement obligatoire, et ceux qui ont suivi un deuxième cycle d'études secondaires ou des études supérieures orientées vers la pratique. Néanmoins, la prime de revenu dont bénéficient les titulaires d'un diplôme universitaire de niveau supérieur ou équivalent, par rapport aux personnes ayant uniquement suivi un deuxième cycle d'études secondaires, est très élevée comparée à celles observées dans d'autres pays européens.

Les étudiants bénéficient d'un soutien considérable sous forme d'allocations de subsistance, qui sont plus élevées que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Ainsi, tant la Suède que la Norvège fournissent sous forme de prêts l'essentiel des aides financières destinées à couvrir les frais de subsistance des étudiants. Revoir le système finlandais de financement pourrait également permettre de réduire la durée des études, ce qui aurait des effets positifs sur le taux d'emploi (voir chapitre 5), comme l'a montré une récente étude indiquant que les étudiants prennent davantage de temps pour terminer leur cursus dans les pays européens où la part du financement de l'enseignement supérieur assumée par l'État est la plus élevée (Brunello et Winter-Ebmer, 2003).

Encadré 2.7. **Recommandations concernant la politique budgétaire**

Politique budgétaire

- L'administration centrale devrait s'attacher à respecter ses propres règles en matière de dépenses.
- Le solde budgétaire cumulé de l'administration centrale et des collectivités locales, corrigé des fluctuations conjoncturelles, devrait rester excédentaire pour le reste de cette décennie. Cela signifierait un excédent des administrations publiques de 3-3½ pour cent du PIB. Les perspectives et les projets de dépenses actuels rendent improbables d'autres baisses d'impôt bien que des changements dans le poids des impôts, notamment avec des taxes non basées sur le travail, seraient les bienvenus.

Finances des communes

- Il conviendrait de limiter les hausses de l'impôt communal sur le revenu, tout en supprimant le plafond qui s'applique actuellement à l'impôt local sur la propriété. En outre, en cas de hausse du taux de l'impôt sur le revenu, les communes devraient être tenues de procéder à une augmentation au moins équivalente du taux d'imposition sur la propriété.
- Il faudrait supprimer la fraction communale des recettes d'impôts sur les sociétés, afin de renforcer la maîtrise globale des finances publiques en réduisant les variations conjoncturelles des recettes des communes, qui tendent à faire augmenter leurs dépenses par effet de cliquet.

Accroître la productivité des services publics

- Les autorités locales devraient s'efforcer d'élargir l'éventail des prestataires de services municipaux, notamment en ce qui concerne les services de garde d'enfants et les soins de longue durée destinés aux personnes âgées et aux handicapés.
- Pour mieux maîtriser les dépenses de médicaments dans le budget consacré à la santé, les autorités devraient étudier la possibilité de transférer la prise en charge des coûts afférents au remboursement des médicaments du KELA (Institut d'assurances sociales) aux communes et aux employeurs, d'attribuer aux médecins des centres de santé des budgets spécifiques pour les médicaments, et d'améliorer l'évaluation des nouveaux médicaments les plus importants.
- Si la Finlande est bien classée au niveau international en termes d'efficacité des soins hospitaliers, la situation varie fortement d'un établissement à l'autre, ce qui laisse à penser qu'il existe encore des marges de progrès considérables. Les autorités pourraient rendre le fonctionnement des hôpitaux plus efficace en réduisant le nombre de districts hospitaliers, en séparant l'achat de services de spécialistes de leur fourniture, et en rendant les hôpitaux autonomes à condition que leurs résultats soient satisfaisants.
- Les pouvoirs publics devraient réduire les délais d'attente pour les interventions chirurgicales non vitales, en faisant en sorte que la rémunération des chirurgiens et des gestionnaires prenne en partie la forme de paiements à l'acte, au lieu de se limiter à un salaire fixe.

Enseignement supérieur

- Les autorités devraient instaurer des droits d'inscription pour tous les étudiants, tout en développant le système de prêts remboursables sous conditions de ressources et en maintenant également le financement public du fait des effets enduits positifs.

Encadré 2.7. **Recommandations concernant la politique budgétaire** (suite)

Garde d'enfants

- Il conviendrait d'assurer une meilleure coordination des services de garde d'enfants entre les différents niveaux d'administration et d'encourager une augmentation des dépenses privées de garde, afin de réaliser des économies budgétaires. Il faudrait, en particulier, reconsidérer les allocations familiales supplémentaires versées par certaines communes, en plus de l'allocation statutaire, car elles sont coûteuses et peuvent dissuader de travailler. Les autorités devraient par ailleurs préserver le rôle des services de garde d'enfants en milieu familial, qui sont moins onéreux que les centres d'accueil.

Retraites

- Les pouvoirs publics devraient supprimer le taux d'acquisition plus élevé des droits à pension qui s'applique à partir de 53 ans. Les autorités devraient également envisager d'abolir l'acquisition des droits à pension pendant les autres périodes de non-emploi (telles que la validation des années d'études), tout en utilisant le système de prestations sociales pour veiller à ce que des aides financières adéquates soient accordées pour ces périodes.
- Il conviendrait de restreindre davantage l'accès aux mécanismes de retraite anticipée.

Les allocations d'études supérieures devraient être supprimées et le montant maximum des prêts garantis devrait être revu parallèlement à la hausse. Les autorités devraient également envisager d'aller plus loin, en introduisant une participation des diplômés au financement de leur scolarité, car cela inciterait davantage les étrangers hautement qualifiés à venir travailler en Finlande.

La garde des enfants

Les services de garde des enfants d'âge préscolaire sont fournis soit par les communes, auquel cas les parents acquittent des droits qui dépendent de leurs revenus, soit par des établissements privés, les parents recevant alors une allocation de garde d'enfants (qui fonctionne de fait comme un bon). En outre, les parents qui assurent eux-mêmes la garde de leurs jeunes enfants à domicile reçoivent une allocation de l'État. Ce système offre une grande liberté de choix aux familles et semble globalement bien fonctionner. Néanmoins, dans certaines communes, une allocation supplémentaire vient s'ajouter à l'allocation légale de garde d'enfants, ce qui peut avoir un effet sensible de contre-incitation au travail, tout en rendant le système excessivement coûteux (OCDE, 2004). Il conviendrait d'assurer une meilleure coordination des services de garde d'enfants entre les différents niveaux d'administration, afin de réaliser des économies budgétaires et d'encourager une augmentation des dépenses privées de garde. Toujours dans le but de renforcer la viabilité financière à long terme du système, les autorités devraient préserver dans la mesure du possible le rôle des services de garde d'enfants en milieu familial, qui sont moins onéreux que les centres d'accueil (OCDE, 2005c).

Notes

1. En Finlande, les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés semblent être plus sensibles aux fluctuations de la valeur des actifs que dans la plupart des autres pays membres de l'OCDE (Eschenbach et Schuknecht, 2002).
2. Permettre aux individus d'acquérir des droits à pension pendant leurs études semble en outre aller à l'encontre de l'objectif de réduction de la durée des études poursuivi par le gouvernement.
3. D'après Alho (2003), d'ici à 2050, l'espérance de vie aura connu une augmentation comprise dans un intervalle de confiance de 80 % allant de 2.3 à 9.1 années pour les femmes, et de 2.6 à 12.3 années pour les hommes.
4. Le rapport présidé par Kari Puro a été publié en janvier 2006. Une de ses conclusions principales était que la part des investissements en actions dans les investissements des assureurs des pensions pour l'emploi pourrait être augmentée, passant de 25 % actuellement à 35 % au cours des cinq prochaines années. Cette progression des investissements en actions devrait accroître le taux de rendement et atténuer le besoin d'augmenter les cotisations d'assurance de 1-2 % à long terme. Pour de plus amples détails, consulter www.tela.fi/.
5. Une des limites importantes de cette étude tient au fait qu'elle exclut certains services (comme les transports et les soins de santé spécialisés) dans lesquels les économies d'échelle sont probablement les plus importantes.

Bibliographie

- Alho, J. (2003), « Predictive Distribution of Adjustment for Life Expectancy Change », Finnish Centre for Pensions, *Working Papers*, n° 3, www.etk.fi/Dynagen_attachments/Att16177/16177.pdf.
- Asplund, R. (2001), « Private Returns to Education – Lessons from a European Research Project », *The Finnish Economy and Society*, n° 3/2001.
- Bosworth, B. et G. Burtless, (2004), « Pension Reform and Saving », www.brookings.edu/views/papers/200401bosworthburtless.pdf.
- Brunello, G. et R. Winter-Ebmer (2003), « Why Do Students Expect to Stay Longer in College? Evidence from Europe », *Economic Letters*, vol. 80, n° 2.
- Burniaux J., 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, www.oecd.org/dataoecd/49/29/20686301.HTM.
- Cabinet du Premier ministre (2004), « Finland's Competence, Openness and Renewability: The Final Report of the "Finland in the Global Economy" Project », 26/2004.
- Eschenbach, F. et L. Schuknecht (2002), « Asset Prices and Fiscal Balances », *European Central Bank Working Paper Series*, n° 141, Francfort, mai, www.ecb.int/pub/wp/ecbwp141.pdf.
- Finnish Centre for Pensions (2002), « Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista » (Estimations des effets de la réforme des pensions du secteur privé conclue par les partenaires sociaux), *Eläketurvakeskuksen monisteita*, n° 40, Helsinki.
- Ilmakunnas, S. et R. Vanne (2004), « Funding and Portfolio Management in the Finnish Earnings-Related Pension Scheme », Finnish Centre for Pensions, *Working Papers*, n° 11, www.etk.fi/Dynagen_attachments/Att16177/16177.pdf.
- Jalava, J. et M. Pohjola (2001), « Economic Growth in the New Economy », *UNU/WIDER Discussion Paper*, n° 2001/5, www.wider.unu.edu.
- Kinnunen, H. (2002), « Weakening Employment – A Threat to Public Finances », *Bank of Finland Bulletin*, vol. 76, n° 3, Helsinki.
- Koskela, E. et R. Uusitalo (2003), « The Unintended Convergence: How Finnish Unemployment Reached the European Level », *Labour Institute for Employment Research Discussion Paper*, n° 188, www.bof.fi/eng/6_julkaisut.
- Lindell, C. (2003), « Longevity is Increasing – What about the Retirement Age? », Finnish Centre for Pensions, *Working Papers*, n° 6, www.etk.fi/Dynagen_attachments/Att18581/18581.pdf.
- Loikkanen, H. et I. Susiluoto (2006), « Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002 », *Helsinki Center of Economic Research Discussion Paper*, n° 96, février, Helsinki.

- Ministère des Finances (2003), *Decision on Central Government Spending Limits in 2004-2007*, présentée au Parlement le 22 mai.
- Ministère des Finances (2004), *Decision on Central Government Spending Limits in 2005-2008*, présentée au Parlement le 10 mars.
- Ministère des Finances (2005), *Stability Programme for Finland*, mise à jour de novembre 2005.
- Ministère des Finances (2006), *Budget Review 2006*, janvier.
- Moisio, A. et R. Uusitalo (2003), *Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin*, (Effets des fusions des communes sur les dépenses communales), ministère de l'Intérieur, septembre, www.intermin.fi.
- Nickell, S. (2004), « Employment and Taxes », *CEP Discussion Papers*, n° 634.
- Nilola, K., M. Valtakari et I. Kuosa (2004), « Demand-Based Employment and Domestic Help Credit », ministère du Travail.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Education at a Glance*, OCDE, Paris
- OCDE (2005b), *OECD Reviews of Health Systems: Finland*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (volume 4) : Canada, Finlande, Royaume-Uni et Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2006b), « Projecting OECD Health and Long-Term Expenditures: What are the Main Drivers? » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-Central Governments », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 465.
- The Research Institute of the Finnish Economy (2001), « Public Funding and Private Returns to Education », Final Report, Rita Asplund (ed.), janvier, www.etla.fi/PURE.
- Uusitalo, R. (1999), « Return to Education in Finland », *Labour Economics*, vol. 6, n° 4.
- Wössmann, L. (2003), « Returns to Education in Europe », *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 139, n° 2.

Chapitre 3

Restreindre l'accès à la retraite anticipée et réussir la réforme des pensions

Au début de 2005, est intervenue une vaste réforme des pensions, dont le principal objectif était d'allonger de deux à trois ans la durée de la vie active. Cependant, la réussite de cette réforme va probablement nécessiter un nouveau resserrement des voies d'accès à la préretraite qui, sinon, rendrait inopérant le renforcement des incitations financières à travailler plus longtemps. Il faut donc supprimer la « filière du chômage » qui permet aux chômeurs de partir à la retraite à 57 ans et renforcer les mesures d'activation des chômeurs âgés. On peut aussi, comme le montre l'expérience d'autres pays de l'OCDE, réduire très sensiblement la forte proportion de la population qui bénéficie d'une pension d'invalidité, notamment par un meilleur filtrage et par un effort accru d'activation, avec intervention précoce conjuguant réadaptation médicale et réinsertion professionnelle – et améliorant par la même occasion la santé et le bien-être de nombre des personnes concernées. Par ailleurs, l'expérience montre que les accès à la préretraite peuvent amplifier et perpétuer les chocs de demande majeurs, car la probabilité de retour à l'emploi est faible.

La mise en place au début de 2005 d'une vaste réforme des retraites représente un accomplissement majeur. Cette réforme consiste en un ensemble complexe de mesures qui ont recueilli un large consensus national. Comme on l'a vu au chapitre 2, cette réforme comporte un certain nombre de facettes¹; elle améliore la viabilité financière et réduit les risques en accroissant le préfinancement et en prenant en compte les gains futurs d'espérance de vie pour le calcul des pensions; elle introduit plus de flexibilité et d'équité, en reliant plus étroitement les prestations vieillesse aux cotisations versées sur les salaires de l'ensemble de la carrière et non plus sur les dernières années; elle améliore les incitations financières à partir plus tard avec une retraite vieillesse; et elle resserre encore certaines voies d'accès à une retraite anticipée. Cela dit, le principal message de ce chapitre est que cette dernière mesure ne va pas suffisamment loin et que, si l'on ne restreint pas davantage les diverses voies d'accès à la préretraite, notamment celles du chômage et de l'invalidité, l'objectif visé par le gouvernement d'allonger de deux à trois ans la durée de vie active n'a guère de chance d'être atteint.

La plupart des nouveaux retraités sont en fait des préretraités

En 2005, le nombre restant d'années d'emploi (encadré 3.1) d'un homme de 50 ans était censé être de 9 ans, nettement en dessous de la limite basse de la nouvelle fourchette d'âge de liquidation de la retraite vieillesse, qui va de 62 à 68 ans. Mesurée par le même indicateur, la Finlande se situait trois ans en dessous de la moyenne de trois autres pays nordiques en 2002 (année la plus récente permettant une comparaison) (graphique 3.2, partie A). La différence entre l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite est due au fait qu'environ les deux tiers des nouveaux retraités partent plus tôt dans le cadre d'un régime d'invalidité ou de chômage (graphique 3.2, partie B). Près d'un quart de la population de 55 à 64 ans perçoit une pension d'invalidité et 14 autres pour cent sont arrivés à la retraite par la voie du chômage (tableau 3.1). On peut en déduire que si l'on veut augmenter l'âge effectif moyen de départ à la retraite, il faudra nécessairement réduire l'usage de ces voies d'accès à la préretraite. La suite de ce chapitre fait d'abord le point sur les principales de ces passerelles et les liens qui existent entre elles, avant d'envisager leurs interactions probables avec la réforme des retraites et l'opportunité d'une nouvelle réforme de ces voies d'accès à la retraite anticipée.

Le chômage comme voie d'accès à une retraite anticipée

Avant la récente réforme, la sortie anticipée du marché du travail était facilitée par la « filière chômage » : à partir de 57 ans, la durée normale d'indemnisation par l'assurance-chômage était prolongée jusqu'à 60 ans pour déboucher finalement sur une retraite chômage. Le droit à la retraite chômage est ouvert aux personnes de 60 à 65 ans, chômeurs de longue durée, qui ont perçu des allocations chômage pendant la durée maximum, soit 500 jours. Autrement dit, la « filière » qui conduit à la retraite chômage s'enclenche dès 55 ans. Une personne de 55 ans à salaire moyen qui cesse de travailler bénéficie d'un taux de remplacement initial élevé d'environ 60 %. La filière chômage a donc toutes les chances

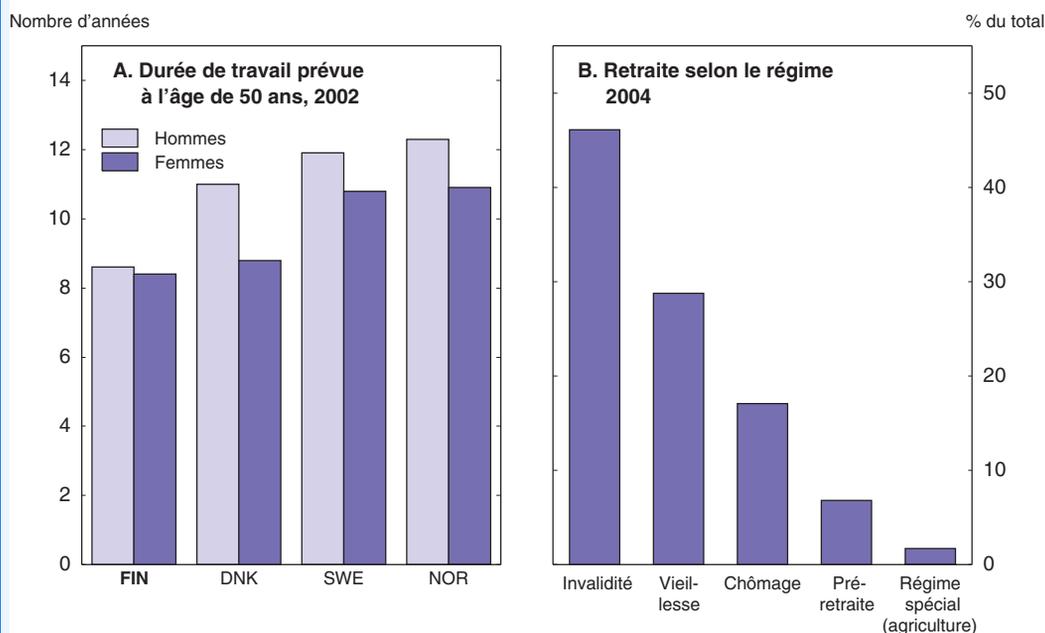
Encadré 3.1. Mesure de la durée de la vie active

L'allongement de la durée de vie active est un objectif important en Finlande et plus généralement dans l'ensemble de l'Union européenne et de l'OCDE. Il importe donc de disposer d'un indicateur fiable pour en suivre l'avancement. Les mesures citées dans le texte et dans le graphique 3.1 correspondent au temps prévu dans l'emploi ou dans la population active; cette mesure a été retenue pour les raisons expliquées ci-après, de préférence à l'indicateur standard de l'Union européenne, qui est « l'âge moyen de sortie du marché du travail ».

Eurostat publie régulièrement un indicateur de l'âge moyen de sortie du marché du travail basé sur les variations du taux d'activité pour chaque cohorte. Sur cette base, la Finlande se trouvait en 2004 juste en dessous de la moyenne de l'UE-15 et nettement en dessous des autres pays nordiques. Hytti et Nio (2004) (ci-après abrégé H&N) ont récemment proposé un autre indicateur qui décompose les mesures standard de l'espérance de vie en deux composantes : temps passé dans la population active (ou dans l'emploi) et temps passé en dehors. Ces deux indicateurs montrent nettement que la sortie du marché du travail se fait sensiblement avant l'âge légal de départ à la retraite; selon le dernier indicateur d'Eurostat pour 2004, l'âge moyen de sortie du marché du travail était de 60.5 ans, tandis que H&N calculent le temps prévu dans l'emploi et dans la population active pour une personne de 50 ans à 9.0 et 9.7 ans respectivement en 2005.

Il existe toutefois d'importantes différences entre les indicateurs sur le plan de l'évolution d'une année sur l'autre. Même s'il est directement lié aux mesures standard de l'espérance de vie, l'indicateur de H&N a un autre avantage, c'est qu'il est fortement corrélé avec le taux d'emploi des travailleurs âgés (graphique 3.1). Pour l'indicateur de l'Union européenne au

Graphique 3.1. Durée prévue de présence sur le marché du travail à 50 ans
1990-2005



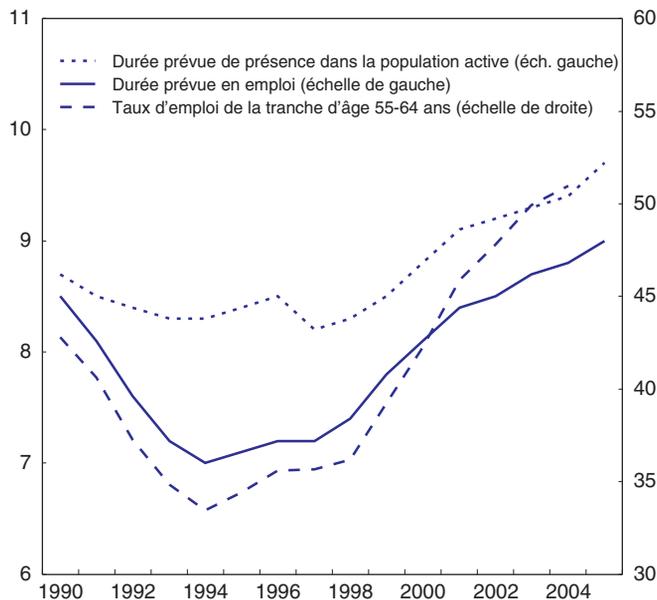
Source : Hytti, H. et I. Nio (2004), les chiffres actualisés pour 2004 et 2005 ont été fournis directement par les auteurs.

Encadré 3.1. **Mesure de la durée de la vie active** (suite)

contraire, le lien avec le taux d'emploi est beaucoup plus faible; selon les chiffres de l'Eurostat, l'âge moyen de sortie du marché du travail serait *descendu* de près d'un an entre 2001 et 2004, alors que le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) aurait *augmenté* de 5 points de pourcentage dans la même période. H&N (2004), calculant une série plus longue de l'indicateur européen, montrent que sur une durée plus longue, il fait apparaître des fluctuations d'une année sur l'autre qui sont erratiques et trop importantes pour être vraisemblables – l'âge moyen de sortie varie en effet souvent de plus d'un an. Ils soulignent un certain nombre de faiblesses techniques qui font que l'indicateur européen ne convient pas pour le suivi du taux moyen de sortie pour la Finlande : en effet, il suppose que les taux d'activité n'augmentent pas à mesure que les gens vieillissent, alors que c'est le cas dans 5 % des observations de cohortes pour 1990-2003; il est particulièrement sensible aux irrégularités des tendances de l'emploi; il rend difficile les comparaisons entre les pays et entre les sexes du fait qu'il prend pour base de calcul les taux d'activité des personnes de 49 ans.

Au moins pour la Finlande, il paraît très souhaitable de préférer un indicateur du type calculé par H&N à l'indicateur actuel d'Eurostat; cela dit, selon H&N, l'indicateur européen est probablement plus sensible aux erreurs pour la Finlande que pour la plupart des pays européens.

Source : Hytti, H. et I. Nio (2004), « Työllisyysohjelman seuranta ja työssäoloajan pituus » (Surveillance du Programme pour l'emploi et la durée du temps de travail), *Työpoliittinen aikakauskirja*, 1/2004; Hytti, H. et I. Nio (2006), « The Finnish Employment and Income Security Models in a Nordic Comparison », *Social Security and Health Research Working Papers*, The Social Insurance Institution, Finlande (à paraître).

Graphique 3.2. **Durée de travail prévue et retraites par régime**

Source : Hytti, H. et I. Nio (2006), « The Finnish Employment and Income Security Models in a Nordic Comparison », *Social Security and Health Research Working Papers*, The Social Insurance Institution, Finlande (à paraître); Eurostat ; Finnish Centre for Pensions, *Statistical Yearbook of Pensioners in Finland – 2004*.

Tableau 3.1. **Systèmes de retraite anticipée et effet de la réforme 2005**

Groupe cible		Bénéficiaires âgés de 55-64 ans en 2004 (en % de la population du même groupe d'âge)	Restrictions liées à l'âge	
			Avant la réforme	Après la réforme
Voie d'accès : invalidité				
Pension d'invalidité	Handicapés	23.1	16-64	Critères médicaux assouplis après 60 ans
Retraite anticipée à titre individuel	Travailleurs âgés malades	0.4	60-64	Supprimée
Voie d'accès : chômage				
Pension de chômage	Chômeurs de longue durée	7.9	60-64	Suppression progressive à partir de 2009
Filière chômage	Chômeurs de longue durée	5.8 ¹	55-64	57-65
Voie d'accès : traditionnelle vieillesse				
Pension de vieillesse anticipée	Travailleurs âgés	0.2	60-64	62
Autres voies d'accès				
Pension de régime agricole	Travailleurs agricoles	1.7	55-64	Inchangée
Pension partielle	Travailleurs à temps partiel	5.4	56-64	58-68

1. Estimation de l'OCDE basée sur l'écart entre le nombre de chômeurs inscrits et la mesure du chômage issue de l'enquête de la population active (laquelle requiert une recherche active d'emploi).

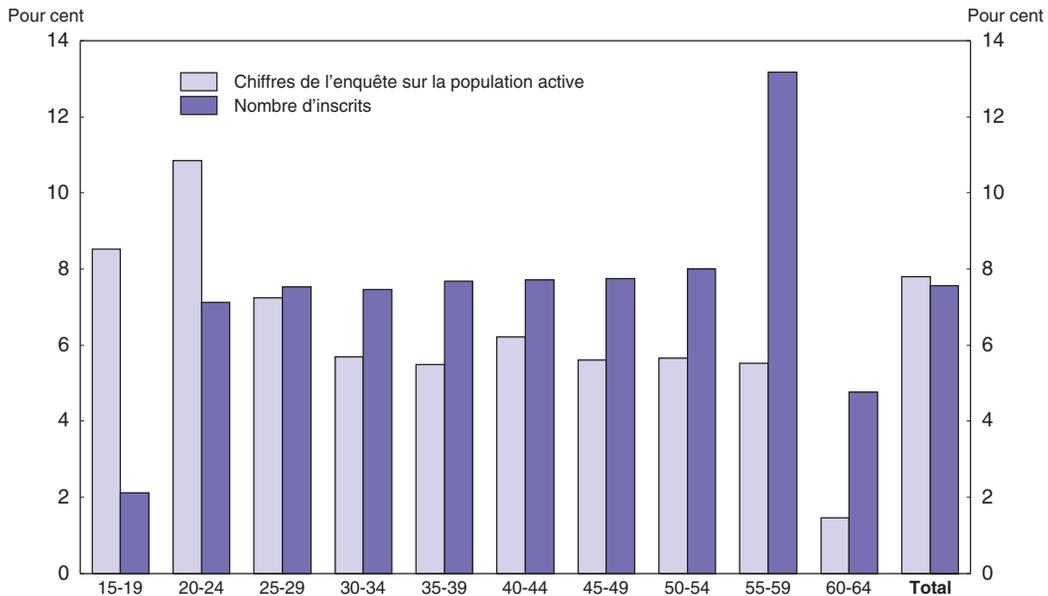
Source : Finnish Centre for Pensions, *Statistical Yearbook of Pensioners in Finland – 2004* ; ministère du Travail, *Finnish Labour Review* ; calculs de l'OCDE.

de déboucher sur une baisse de l'emploi des travailleurs âgés. D'abord, les employeurs ciblent les licenciements sur les travailleurs âgés, sachant qu'un niveau de revenu raisonnable leur est garanti; ensuite, ne craignant plus de voir supprimer leurs allocations, les chômeurs âgés risquent d'être plus passifs vis-à-vis de la recherche d'emploi. Il y a des signes évidents montrant l'effet de distorsion que cette voie d'accès à une retraite anticipée a eu sur les incitations. L'incidence du chômage est environ deux fois plus élevée pour les personnes en âge d'entrer dans la « filière » que pour celles qui sont immédiatement en deçà (Ilmakunnas et Rantala, 2002). On observe aussi une différence marquée entre le nombre de chômeurs inscrits, qui est beaucoup plus élevé que le nombre qui ressort de l'enquête de population active pour la tranche d'âge correspondante (graphique 3.3), car si l'inscription au chômage est exigée pour percevoir une prestation, pour l'enquête de population active ne sont comptés que ceux qui sont en recherche active d'emploi. Il semblerait en outre qu'il y ait une reconnaissance tacite du chômage en tant que voie d'accès à une retraite anticipée; bien que les personnes de plus de 55 ans représentent près de la moitié des chômeurs de longue durée en 2004, cette tranche d'âge n'a compté dans les mesures actives que pour 9 % des subventions salariales et 4 % des formations.

La réforme relève à 57 ans l'âge minimum de déclenchement de la « filière chômage », et supprime la retraite chômage, mais maintient les allocations de chômage entre 57 et 65 ans à certaines conditions. L'effet principal devrait être de réduire pour les personnes de 55 et 56 ans l'incitation à cesser de travailler pour demander une allocation de chômage. En revanche, pour les personnes de 57 ans et plus, l'effet de la réforme risque d'être marginal.

Graphique 3.3. **Différences du chômage par groupe d'âge entre les chiffres de l'enquête sur la population active et le nombre d'inscrits**¹

2005



1. Chômage exprimé en pourcentage de la population totale du même groupe d'âge.

Source : Ministère du Travail, *Finnish Labour Review*.

L'invalidité comme voie d'accès à une retraite anticipée

Une pension d'invalidité principale peut être accordée à toute personne de 16 à 64 ans qui a perdu au moins deux cinquièmes de sa capacité de travail par suite de maladie, de handicap ou de blessure, mais compte tenu aussi d'autres caractéristiques telles que niveau d'instruction, âge et antécédents d'emploi. La pension de retraite anticipée qui pouvait être octroyée à titre individuel à des personnes de 60 à 64 ans, et pour laquelle les critères médicaux d'admission étaient moins stricts, sera progressivement supprimée aux termes de la réforme de 2005. Cependant, malgré l'abolition de cette pension de retraite anticipée à titre individuel, l'effet global de la réforme risque d'être négligeable, ou peut-être même d'encourager encore davantage le départ à la retraite anticipée par la voie de l'invalidité. Premièrement, cette pension accordée à titre individuel concernait en 2004 moins de 5 % des nouveaux retraités au titre de l'invalidité. Deuxièmement, les « facteurs sociaux » interviendront plus que les conditions strictement médicales dans l'octroi d'une pension d'invalidité aux personnes de plus de 60 ans.

La proportion de la population qui perçoit des prestations liées à l'invalidité est élevée, quoique inférieure à celle de la Suède et de la Norvège, et elle a diminué, en tout cas dans la décennie 90. La proportion des personnes percevant une retraite d'invalidité dans la population d'âge actif est descendue d'un peu plus de 9 % au début des années 90 à environ 7½ pour cent en 2000, même si elle s'est depuis stabilisée à ce niveau. Cela dit, une grande partie de cette baisse a coïncidé avec le resserrement progressif des critères d'éligibilité et avec la croissance économique exceptionnellement forte de la décennie 90, de sorte qu'en l'absence d'autres mesures on ne peut guère extrapoler cette tendance. En particulier, entre 1994 et 2000, l'âge minimum de la pension de retraite anticipée à titre individuel (pour laquelle les critères médicaux étaient moins stricts) a été relevé progressivement de

55 à 60 ans, ce qui a eu un impact notable sur la proportion des pensions d'invalidité correspondant à la tranche d'âge 55-59 ans, même s'il y a aussi eu un recul marqué pour la tranche d'âge 60-64 ans (graphique 3.4).

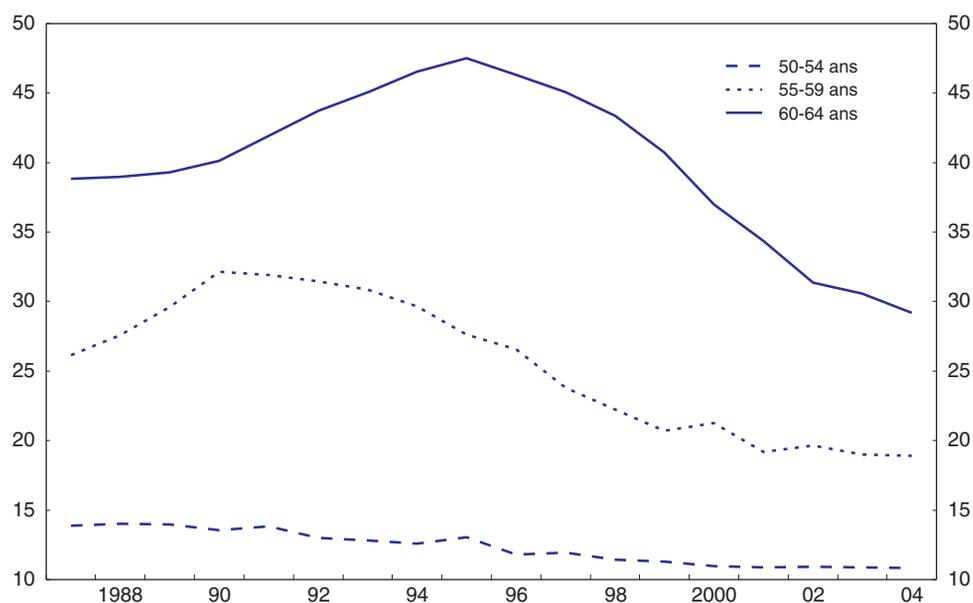
Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, une proportion importante de personnes en invalidité souffre de troubles musculo-squelettiques, mais la proportion de personnes souffrant de troubles mentaux augmente (OCDE, 2003). En 2004, elle représentait un tiers des personnes qui percevaient une pension d'invalidité, cette croissance dans la dernière décennie s'expliquant essentiellement par des dépressions.

L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'au moins deux domaines appellent une réforme, à savoir le filtrage, qui doit être plus strict, et les mesures d'activation, qui doivent être intensifiées. Actuellement, la demande de pension d'invalidité peut être présentée au cours d'une période de maladie de 300 jours ouvrables, accompagnée d'un rapport médical établi par n'importe quel médecin qualifié, au choix du demandeur. Bien que le dossier soit ensuite examiné par des médecins nommés par l'organisme qui verse la pension, le taux de rejet est faible pour les demandeurs âgés : jusqu'à 44 ans, le taux de rejet est actuellement d'environ un tiers et augmente régulièrement depuis 2000; entre 55 et 59 ans, il est stable à environ 20 % depuis dix ans. Entre 60 et 64 ans il a reculé, passant d'environ 10 % en 2003 à 7 % seulement en 2005, du fait qu'avant 2005 les critères médicaux du régime de retraite anticipée à titre individuel étaient plus souples et qu'un poids accru est actuellement attribué aux facteurs sociaux pour cette tranche d'âge. Cependant, l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que si l'on confie la décision initiale à une équipe « anonyme », les décisions sont plus rationnelles et moins de personnes sont jugées éligibles que si la décision est laissée au médecin personnel de l'intéressé.

Le taux d'activation des « demandeurs d'emploi » handicapés inscrits au chômage est proche de celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi au chômage bénéficiant des

Graphique 3.4. Bénéficiaires de pension d'invalidité par groupe d'âge

En pourcentage des populations des différents groupes d'âge



Source : Finnish Centre for Pensions.

mesures actives du marché du travail (22 % en 2003), et les subventions à l'embauche de personnes handicapées peuvent être accordées pour un maximum de 24 mois d'affilée, au lieu du maximum habituel de 10 mois. Néanmoins, le nombre de personnes handicapées soumises à des mesures actives ne représente que 4 % du nombre total de personnes qui perçoivent une pension d'invalidité, soit environ la moitié du taux moyen d'activation (selon la même définition) pour les 17 pays de l'OCDE étudiés en 1999, et loin derrière les pays de tête, France et Suède, où le taux d'activation est d'environ 20 % (OCDE, 2003). Le régime de retraite assis sur les salaires prévoit bien la possibilité d'une réadaptation/réinsertion, mais bien que le recours aux aides à la réinsertion ait régulièrement augmenté depuis 10 ans, le nombre des aides octroyées ne couvre qu'une petite fraction (1½ pour cent en 2005) de l'effectif total de bénéficiaires d'une pension d'invalidité. Ceci en dépit du fait que les programmes de réadaptation/réinsertion se révèlent assez efficaces : en 2004, environ 45 % des personnes qui auparavant demandaient une pension d'invalidité et deux tiers de celles qui travaillaient auparavant, travaillaient à l'issue de la réinsertion professionnelle.

L'expérience récente du Royaume-Uni montre qu'en faisant davantage obligation aux personnes souffrant d'un handicap modéré de se soumettre, peu de temps après leur demande d'une prestation d'invalidité à une série d'entretiens axés sur le travail, on a pu les aider à reprendre un travail (encadré 3.2). Une autre différence importante entre les programmes pilotes récemment menés au Royaume-Uni et les programmes de réinsertion actuellement en cours en Finlande est qu'au Royaume-Uni, on envisage à la fois les possibilités de réadaptation médicale et de réinsertion professionnelle, ce qui doit pouvoir non seulement aider les personnes handicapées à retravailler, mais aussi améliorer leur santé et leur bien-être. C'est peut-être particulièrement vrai pour les personnes, de plus en plus nombreuses, qui souffrent de dépression, car on constate que dans de nombreux cas, le traitement de la dépression précédant l'attribution d'une pension d'invalidité était minimal, et le suivi insuffisant (Isometsä *et al.*, 2000; Rytsälä *et al.*, 2001), du fait peut-être de la réticence des patients à se faire suivre. Or, en conjuguant thérapie médicamenteuse et thérapie comportementale et cognitive, on peut aider la plupart des personnes dépressives à retrouver une capacité de travail au moins pour la majeure partie du temps, et avoir une véritable occupation aura également des effets bénéfiques sur leur santé.

La retraite à temps partiel comme voie d'accès à une retraite anticipée

Le régime des pensions partielles est l'un des régimes de retraite anticipée qui s'est développé le plus rapidement – sur les quatre années qui se sont achevées en 2002, il a représenté près de 60 % de la croissance de l'emploi à temps partiel – encore que, depuis le relèvement de 56 à 58 ans de l'âge plancher intervenu en 2002, le nombre de pensions à temps partiel ait légèrement diminué. Les conditions financières de ce régime étaient excessivement généreuses : non seulement il compensait la moitié du revenu auquel les bénéficiaires renonçaient du fait de la réduction de leur temps de travail, mais ceux-ci continuaient d'acquérir des droits à pension de vieillesse au même taux que s'ils travaillaient à temps plein à leur niveau de salaire antérieur. Les données d'enquête tendent à montrer qu'une forte proportion des pensionnés à temps partiel aurait continué de travailler à plein-temps s'il n'y avait pas eu de pension partielle, ce qui signifie que le dispositif réduirait l'offre effective de main-d'œuvre. Avec la réforme de 2005, l'accumulation des droits sera réduite de moitié de façon à assurer la cohérence avec le taux d'accumulation des droits à retraite à temps plein ; il subsiste néanmoins un élément de subvention non négligeable : la compensation versée pour la perte de salaire.

Encadré 3.2. Une nouvelle stratégie d'aide au travail des handicapés : Pathways to Work (Royaume-Uni)

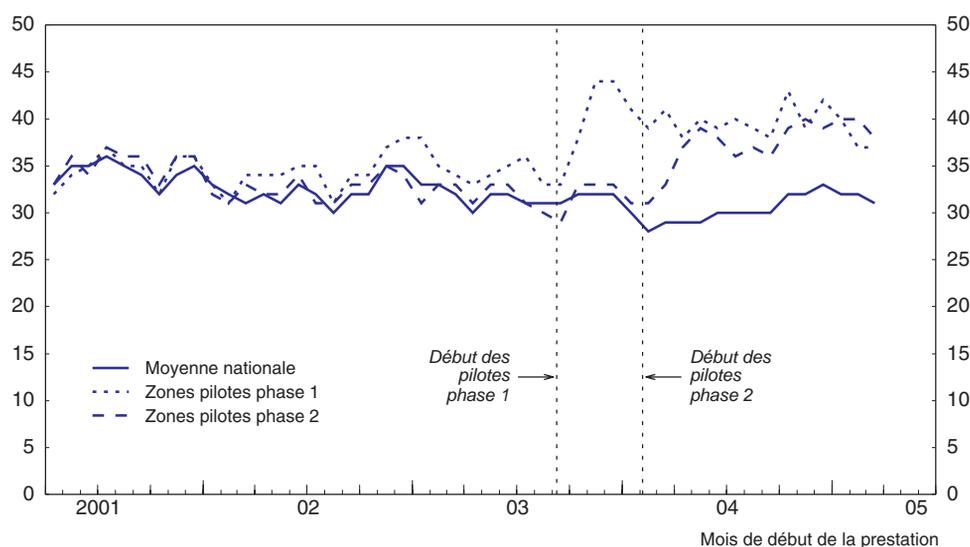
Au Royaume-Uni, comme en Finlande, la proportion de la population qui bénéficie d'une pension d'invalidité est parmi les plus élevées de l'OCDE. Une nouvelle stratégie dénommée *Pathways to Work* (Passerelle vers l'emploi), axée sur ces bénéficiaires, a récemment été expérimentée au Royaume-Uni à titre pilote, avec un grand succès. Les principales caractéristiques de cette nouvelle stratégie sont les suivantes :

- la plupart des nouveaux demandeurs de prestation d'incapacité sont tenus de se soumettre, peu après l'obtention de la prestation à des entretiens semestriels axés sur le travail ;
- des conseils en emploi spécialisés sont fournis dans le cadre de nouveaux programmes gérés par les services de santé locaux qui permettent de gérer leur incapacité et de leur ouvrir l'accès à divers soutiens personnalisés ;
- un supplément de £40 par semaine (environ 60 EUR) est versé à titre de prime de retour à l'emploi.

Les projets pilotes, qui couvrent 9 % du territoire au début de 2005, ont donné des résultats très prometteurs : le nombre de demandeurs d'une allocation d'invalidité qui ont participé à des programmes de réinsertion a été nettement supérieur à ce qu'il était auparavant et la probabilité de sortie du régime invalidité a augmenté (graphique 3.5). Qui plus est, 10 % des participants sont des allocataires entièrement volontaires – signe que cette stratégie est jugée utile par les intéressés (Blyth, 2005). Les premiers résultats d'évaluation ont eux aussi été très encourageants : la nouvelle stratégie est approuvée aussi bien par les intéressés que par leurs conseillers. Le programme *Pathways to Work* a été prorogé à compter d'octobre 2005 et couvrira d'ici à octobre 2006 environ un tiers du territoire. L'obligation d'entretiens avec un conseiller pour l'emploi est par ailleurs élargie depuis 2005 à certains allocataires.

Graphique 3.5. Le programme « Passerelles vers l'emploi » augmente les flux de sortie du régime d'invalidité¹

Taux de sortie semestriel en pourcentage



1. Les taux de sortie présentés découlent de la base de données statistique Working Age Statistical Database (WASD). Celle-ci ne prend pas en compte une certaine proportion des demandes d'allocations d'incapacité de courte durée, de sorte que les flux de sortie présentés sont nécessairement inférieurs au taux réel; toutefois, leur variation dans le temps est cohérente.

Source : Department for Work and Pensions, janvier 2006.

Les liens entre les différentes voies d'accès à une retraite anticipée

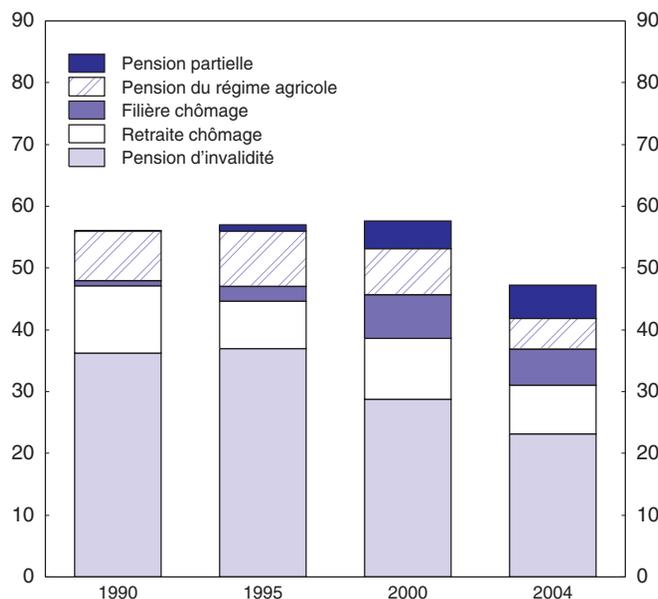
La proportion de la population de 55 à 64 ans en retraite anticipée, tous régimes confondus (y compris l'effectif qui, selon les estimations de l'OCDE, se trouve dans la « filière chômage ») n'a que légèrement baissé au cours de la décennie 90 en dépit des importants changements apportés à différents régimes (graphique 3.6). Même si cette proportion globale a diminué depuis 2000, on peut se demander dans quelle mesure il n'y a pas substitution entre les différents régimes, et en particulier si les nouvelles restrictions imposées dans certains d'entre eux peuvent encourager un basculement vers les autres.

C'est entre les régimes chômage et invalidité que de tels basculements apparaissent le plus clairement sur la décennie 90 :

- Suite au relèvement progressif entre 1994 et 2000 de l'âge minimum de la pension de retraite anticipée à titre individuel (qui comportait des critères médicaux moins stricts), la proportion de la tranche 55-59 ans en pension d'invalidité a progressivement diminué. La corrélation est très étroite avec l'amplification de la filière chômage, que celle-ci soit mesurée par la différence entre le nombre d'inscrits au chômage et le nombre de chômeurs issu des enquêtes de population active, ou par la différence dans les taux de chômage (chômeurs inscrits) entre les tranches d'âge successives (graphique 3.7, partie A). Les données recueillies par Gould et Nyman (2002) confirment ce lien.
- Il est également frappant de voir que la proportion de bénéficiaires de pensions d'invalidité dans la tranche 60-64 ans est l'image inverse de celle des bénéficiaires d'une retraite chômage, à laquelle seule cette tranche d'âge a droit (graphique 3.7, partie B).

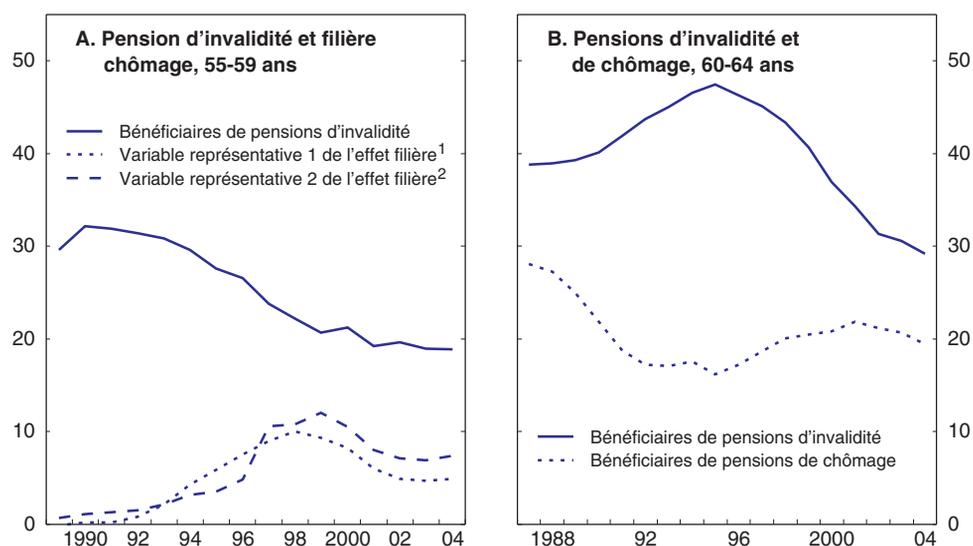
Un autre facteur qui fait penser qu'il y a une étroite communication entre les passerelles chômage et invalidité vers une retraite anticipée est qu'il y a une forte corrélation positive dans les différentes régions entre les taux de chômage régionaux et les

Graphique 3.6. **Préretraités**
En pourcentage de la population âgée de 55 à 64 ans



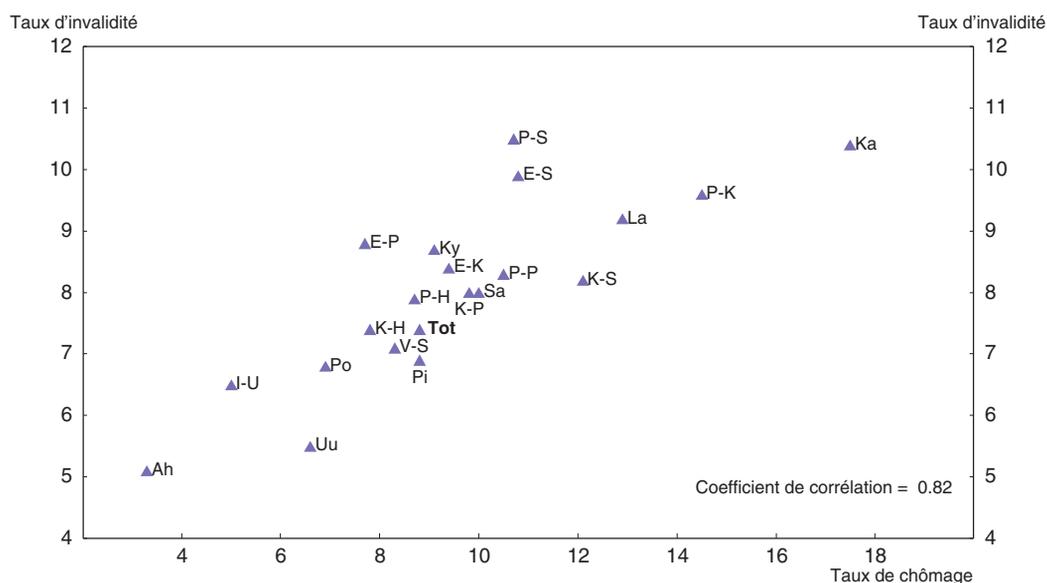
Source : Finnish Centre for Pensions, *Statistical Yearbook of Pensioners in Finland* – 2004.

Graphique 3.7. **Liens entre les différentes voies d'accès à la préretraite**
En pourcentage des populations des différents groupes d'âge



taux de bénéficiaires de pensions d'invalidité exprimés en pourcentage de la population d'âge actif (graphique 3.8). Bien que les deux soient peut-être liés à la structure industrielle d'une région (par exemple taux élevés là où prédominait le travail manuel), l'augmentation

Graphique 3.8. **Corrélation régionale entre les taux de chômage et d'invalidité**¹
2004



1. Les taux d'invalidité sont mesurés par le nombre de bénéficiaires d'une pension d'invalidité dans une région divisé par la population d'âge actif.

Source : Ministère du Travail et KELA, *Suomen Sosiaaliturva*.

du nombre de cas de troubles mentaux chez les bénéficiaires de pensions d'invalidité montre que cela n'offre qu'une explication partielle.

La réforme du régime de retraite vieillesse accroît les incitations à travailler plus longtemps

La réforme dont la mise en œuvre a commencé au début de 2005 accroît les incitations financières à partir plus tard à la retraite, en raison essentiellement :

- du remplacement d'un âge fixe de départ à la retraite par une fourchette de 63 à 68 ans, incluant l'option d'une retraite anticipée à 62 ans, mais avec une forte bonification du taux d'acquisition des droits à pension après 63 ans, porté à 4.5 % (contre 2.5 % après 60 ans dans le régime précédent)²;
- de la suppression du plafond de la retraite (60 % du meilleur salaire comptant pour la retraite au cours de la carrière) qui, pour quelqu'un ayant eu une carrière normale, signifiait généralement que la retraite n'augmentait pas si l'on continuait à travailler après 60 ans.

Compte tenu de l'ampleur de la réforme, qui ne porte pas seulement sur les paramètres mais aussi sur l'ensemble du système, il est difficile de prédire quels seront les effets globaux sur le comportement de départ à la retraite, d'autant que beaucoup de changements n'entreront en vigueur que progressivement. On peut craindre notamment qu'en offrant aux travailleurs une fenêtre souple de départ à la retraite, on ne puisse pas faire passer un message clair sur la nécessité d'allonger la durée de vie active face à l'augmentation de l'espérance de vie (Börsch-Supan, 2005). De fait, l'âge minimum de cette fenêtre, 63 ans (ou 62 ans si l'option d'une retraite anticipée est exercée), se situe en dessous de l'ancien âge légal de départ à la retraite, qui était de 65 ans, et l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que, quelle que soit la fourchette d'âge choisie pour le départ à la retraite, la plupart des départs tendent à se concentrer autour de l'âge minimum.

Le peu d'expérience que nous avons du nouveau régime de retraite nous laisse toutefois entrevoir quelques signes encourageants. L'entrée en vigueur du nouveau régime en 2005 permettait aux personnes âgées de 63 et 64 ans de partir avec une retraite vieillesse à taux plein, alors que dans le régime précédent, elles auraient été obligées de travailler jusqu'à 65 ans pour pouvoir y prétendre. Le nombre de nouveaux retraités potentiels de cette tranche d'âge était de 45 000 en 2005 (environ 28 % de la population totale de cette tranche d'âge, le reste étant déjà parti à la retraite), dont 16 000 sont effectivement partis en 2005, ce qui est plus que les 11 000 nouveaux départs qui auraient été prévus dans le régime précédent, mais constitue une augmentation moins importante que ce qu'on aurait pu attendre. Cependant, il est trop tôt pour se prononcer sur les effets du nouveau système d'incitations à une retraite plus tardive pour les travailleurs âgés, notamment parce que la demande en main-d'œuvre est demeurée particulièrement soutenue tout au long de l'année 2005.

Mais ces incitations seront neutralisées par le maintien d'autres voies d'accès à une retraite anticipée

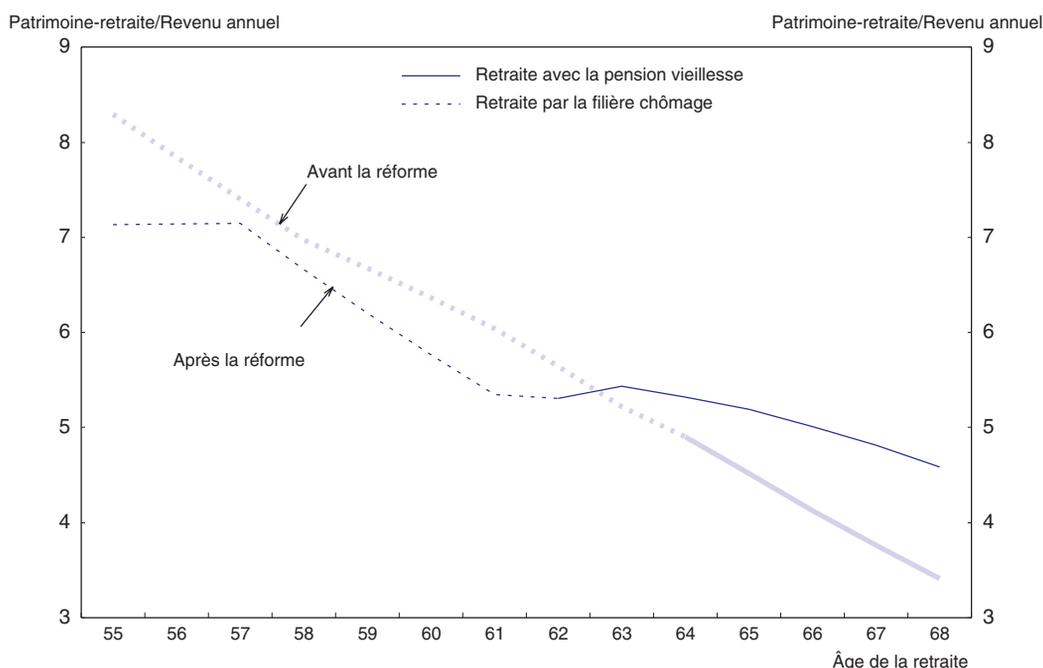
Si cette expérience peut laisser penser que quelqu'un qui est encore au travail au début de la soixantaine peut être encouragé à continuer jusqu'à 65 ans ou au-delà, une autre question plus capitale se pose : ne va-t-on pas continuer à voir de nombreux départs

avant 60 ans par les autres voies d'accès à une retraite anticipée. En effet, les incitations financières – en taux de remplacement ou accumulation de patrimoine-retraite – à passer par la filière du chômage ou celle de l'invalidité restent évidemment fortes.

L'intérêt que peut avoir un travailleur âgé à prolonger une situation de chômage jusqu'à l'âge qui lui permet d'accéder à la filière chômage ressort clairement des calculs de taux de remplacement. Actuellement, un chômeur de 57 ans (55 ans avant la réforme de 2005) est éligible à une allocation d'assurance-chômage (assise sur le salaire) jusqu'à ce qu'il accède à la retraite vieillesse, ce qui implique généralement un taux de remplacement d'environ 55 %, tandis qu'un travailleur qui prend une retraite anticipée, quel que soit l'âge, percevra la même allocation d'assurance-chômage pendant 500 jours, mais ensuite, il percevra un revenu minimum beaucoup moins généreux, dont le taux de remplacement n'est que de 20 à 25 %. Cependant, une évaluation plus complète de l'intérêt du chômage en tant que voie d'accès à une retraite anticipée doit aussi prendre en compte les autres prestations soumises à condition de revenu, qui tendent à relever le taux de remplacement (chapitre 5)³, et la façon dont cela influe sur l'accumulation de patrimoine-retraite dans la perspective d'une retraite vieillesse.

Pour déterminer quel est le moment optimum pour partir à la retraite, on peut examiner comment la valeur du patrimoine et des prestations retraite évolue pour un travailleur représentatif à divers âges de cessation d'activité, à partir de 55 ans (graphique 3.9)⁴. Pour plus de simplicité, on examinera deux possibilités : la préretraite par la filière chômage jusqu'à l'âge auquel on peut prétendre à une retraite vieillesse (62 ans dans le nouveau régime, 64 dans le précédent⁵), et la retraite vieillesse ensuite. Tout le patrimoine-retraite futur est décoté, en considérant un individu de 55 ans et en supposant un taux de minoration de 3 % et les taux de survie actuels. Si la valeur décotée du

Graphique 3.9. Valeur nette actuelle des pensions selon l'âge de la retraite



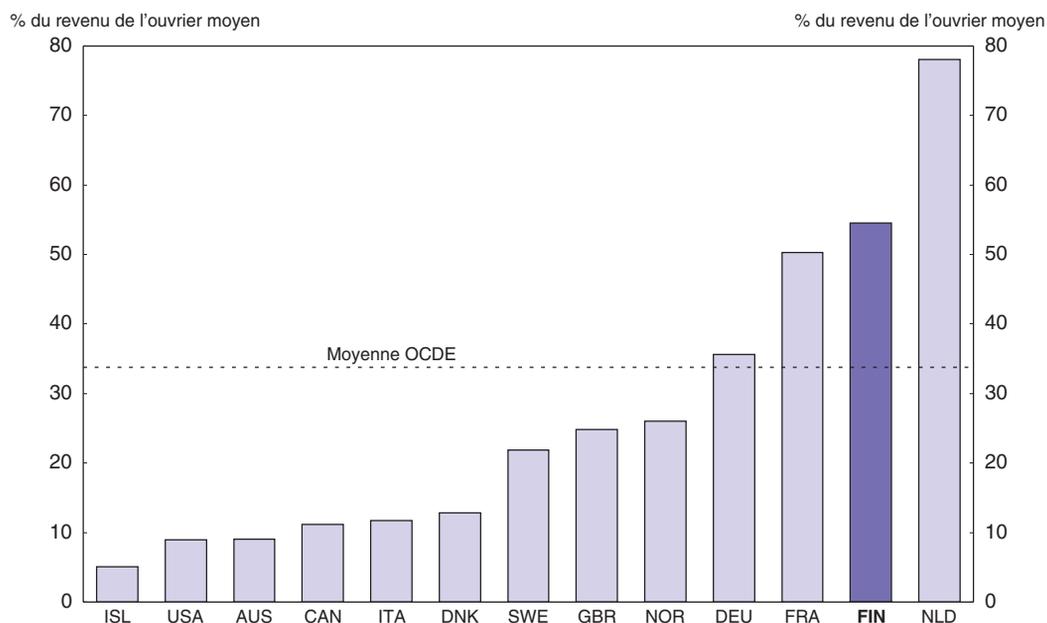
Source : Calculs de l'OCDE.

patrimoine-retraite augmente, le travailleur aura une incitation financière à partir plus tard. Ces calculs, même s'ils sont schématisés, font ressortir un certain nombre de caractéristiques de la réforme des retraites :

- Dans le régime précédent, il y avait une forte incitation à prendre une retraite anticipée en passant par la filière chômage dès l'âge de 55 ans, puisque, pour tous les âges ultérieurs, le patrimoine-retraite diminue. Si la retraite vieillesse ne permettait pas de générer un patrimoine-retraite supérieur, c'était en partie dû au plafonnement de la retraite.
- Dans le nouveau régime, il subsiste une forte incitation à une retraite anticipée en passant par la filière chômage à partir de 57 ans, le patrimoine-retraite diminuant si le départ est différé jusqu'à 61 ans. Ensuite, comme l'individu est supposé demander sa retraite vieillesse à partir de 62 ans, la valeur du patrimoine-retraite ne diminue pas, et il y a incitation à partir à 63 ou 64 ans. D'un autre côté, le patrimoine-retraite n'augmente pas fortement si l'on continue à travailler après 62 ans – la bonification des taux d'acquisition de droits à la retraite est à peine suffisante pour compenser la décote de 3 % et la probabilité de survie. En fait, dans ce cas, la valeur du patrimoine-retraite pour un départ à 57 ans en passant par la filière chômage est supérieure à celle qui correspond à une retraite vieillesse, quel que soit l'âge de liquidation, ce qui fait penser que cette filière reste intéressante.
- Si l'on compare les régimes avant et après la réforme, les incitations à continuer à travailler pour un travailleur au début de la soixantaine sont nettement améliorées par la réforme. En revanche, pour un travailleur à la fin de la cinquantaine, les incitations à continuer à travailler jusqu'au début de la soixantaine restent faibles, si ce n'est que le raccourcissement de la filière chômage (55-57 ans) devrait avoir pour effet de retarder le départ à la retraite par cette voie.

L'incitation à prendre une retraite anticipée en passant par la filière chômage peut se résumer en termes d'« imposition implicite sur la poursuite de l'activité ». Si la variation du patrimoine-retraite net correspondant à une année supplémentaire de travail, qui implique une année de moins de perception de la retraite vieillesse et une année de plus de versement de cotisations, est nulle, le système est neutre, mais si elle est négative, cela veut dire que le système se traduit par un impôt implicite sur la poursuite de l'activité⁶. Le taux d'imposition implicite d'une poursuite de l'activité jusqu'au début de la soixantaine au lieu de prendre une retraite anticipée à l'âge de 55 ans en passant par la filière chômage est supérieur à 50 %, ce qui est encore élevé comparé à la plupart des pays de l'OCDE (graphique 3.10). Les observations empiriques dans divers pays montrent que plus le taux d'imposition implicite est élevé, plus la baisse du taux d'activité des travailleurs âgés est forte (OCDE, 2005). À en juger simplement par la pente des diagrammes de dispersion qui représentent la corrélation entre cet impôt implicite et les variations du taux d'activité, chaque diminution de 10 points de pourcentage de l'impôt implicite réduit la baisse du taux d'activité de 3 à 4 points entre deux tranches d'âge de cinq ans consécutives⁷. De plus, si le taux d'activité des travailleurs à la fin de la cinquantaine remontait, cela aurait plus probablement un effet positif sur le taux d'activité des travailleurs autour de 65 ans que la bonification des taux d'acquisition des droits à pension après 62 ans encourage à poursuivre leur activité.

Graphique 3.10. **Impôt implicite sur la poursuite de l'activité à l'âge de 55 ans**
2003



Source : OCDE, *Réformes économiques : Objectif croissance*, 2006, graphique A.4.

Réformer les voies d'accès à une retraite anticipée afin d'améliorer la résilience

Une autre raison importante de restreindre l'accès aux passerelles vers la retraite anticipée est que cet accès peut perpétuer un choc négatif de la demande sur le marché du travail. L'utilisation de la filière chômage après la profonde récession du début des années 90 en est le témoignage le plus manifeste. Jusqu'ici, l'analyse a porté sur les incitations à une retraite anticipée du point de vue de l'offre de main-d'œuvre, or ces incitations existaient aussi avant la récession et pourtant le taux de chômage pour la tranche d'âge 55-59 ans était voisin de ceux des tranches d'âge inférieures. Cependant, pendant et après la récession, le taux de chômage des 55-59 ans a augmenté plus que pour les autres tranches d'âge et, au milieu des années 90, dépassait nettement les 20 %, soit environ le double du taux de chômage des 50-54 ans. La perte d'emploi après l'âge qui ouvre l'accès à la filière chômage aboutit souvent à une cessation définitive d'activité. En témoignent les différences d'évolution de la situation des salariés de deux tranches d'âge, 54-64 et 40-45 ans, qui ont perdu leur emploi en 1992 (Hakola et Uusitalo, 2001) : dans le groupe le plus âgé, qui avait immédiatement accès à la filière chômage, 8 % seulement ont repris un emploi, et cette proportion a encore diminué au fil du temps, tandis que 32 % du groupe plus jeune ont retrouvé un emploi dans l'année, et cette proportion a régulièrement augmenté au fil du temps.

Résumé et recommandations

On peut ne pas être très pressé de revenir sur la question des pensions si peu de temps après la mise en place d'une réforme majeure, et c'est bien compréhensible. Cependant, il importe de faire une distinction entre le régime de retraite vieillesse et les voies d'accès à une retraite anticipée; une nouvelle révision générale de ces dernières est urgente si l'on

veut que les réformes récentes aient les meilleures chances d'allonger la durée de vie active. L'expérience des différents pays de l'OCDE démontre amplement qu'un accès facile à des passerelles généreuses vers une retraite anticipée aboutit à une baisse des taux d'activité et de l'emploi des travailleurs âgés. Qui plus est, l'expérience finlandaise de la dernière décennie montre que le resserrement de ces accès peut avoir des effets puissants sur le taux d'emploi des travailleurs âgés. Un autre argument en faveur de la réforme est que, dans leur forme actuelle, les voies d'accès à une retraite anticipée risquent de perpétuer les effets de chocs négatifs. Enfin, un effort plus sérieux d'activation d'une plus grande partie de la population bénéficiaire d'une pension d'invalidité, en mettant l'accent sur la réadaptation médicale et la réinsertion professionnelle, peut aussi être bénéfique pour la santé et le bien-être des intéressés. Les recommandations de réforme sont détaillées à l'encadré 3.3.

Encadré 3.3. **Recommandations pour la réforme des voies d'accès à la retraite anticipée**

L'approche générale de la réforme doit être de recentrer les prestations de chômage et d'invalidité sur leur objet initial, au lieu de les laisser servir de passerelle vers une retraite anticipée.

- Supprimer progressivement la retraite chômage sans attendre 2009. Supprimer progressivement la filière chômage également.
- Relever le taux d'activation des demandeurs d'emploi âgés et le rapprocher beaucoup plus de celui des autres tranches d'âge.
- La pension d'invalidité doit être accordée uniquement pour raisons médicales et non en faisant davantage de place aux « critères sociaux » comme le fait la réforme actuelle.
- La décision d'accorder une pension d'invalidité doit être prise exclusivement par une « équipe anonyme », et non plus sur la base d'un rapport médical initial établi par un médecin choisi par le patient.
- Pour les personnes dont la situation médicale est plus gérable, il faut rendre obligatoire une participation régulière à des entretiens et à des formations axés sur le travail, ou à des activités permettant à l'individu de mieux gérer son handicap. Dans tous les cas, les programmes de réadaptation doivent comporter à la fois un volet médical et un volet professionnel. Il faudra aussi envisager de mettre en place des incitations financières aux handicapés à reprendre un travail.
- Il y a lieu de supprimer la compensation pour perte de salaire prévue par la retraite à temps partiel. On peut envisager à la place une plus grande souplesse pour le cumul d'une retraite à temps partiel et d'un travail, mais sans subvention.

Notes

1. Voir Börsch-Supan (2005) et OCDE (2004a) pour un aperçu général et des précisions complémentaires sur l'ensemble de la réforme des retraites.
2. À partir de 63 ans, les pensions sont calculées en fonction des droits acquis. Entre 62 et 63 ans, la pension est minorée de 0.6 % par mois d'anticipation du départ en retraite avant 63 ans. Le taux d'accumulation reste à 1.5 % par an entre 18 et 52 ans, monte à 1.9 % entre 53 et 62 ans, puis à 4.5 % entre 63 et 67 ans (ces taux étaient précédemment de 1.5 % entre 53 et 59 ans et 2.5 % après 60 ans).

3. La prise en compte des autres prestations soumises à condition de ressources tend aussi à réduire la différence entre le taux de remplacement moyen aux âges qui précèdent et suivent l'âge d'admissibilité à la filière chômage.
4. Cette approche suit Börsch-Supan (2005), à une importante différence près, c'est qu'ici les cotisations à la retraite ne sont pas déduites du patrimoine-retraite, mais cet ajustement est effectué lors du calcul ultérieur de l'impôt implicite sur la poursuite d'activité.
5. Dans le précédent régime de pension, les travailleurs pouvaient prétendre à une retraite vieillesse à taux réduit à partir de 60 ans, mais pour l'exemple qui nous préoccupe, le départ avec une retraite chômage jusqu'à l'âge de 64 ans est évidemment une solution supérieure pour ce qui est de maximiser le patrimoine-retraite.
6. L'impôt implicite entre deux âges quelconques est la baisse du patrimoine-retraite entre ces deux âges (graphique 3.9) plus le cumul des cotisations retraite jusqu'à l'âge du départ.
7. Une analyse empirique plus complète basée sur des régressions de panel indique un effet plus faible, inférieur d'environ les deux tiers, la différence étant due en partie à un effet indépendant des âges d'éligibilité sur l'activité de la tranche d'âge des plus de 60 ans. Cependant, selon Duval (2003), il se peut que l'analyse empirique plus sophistiquée qui sert de base à ces calculs sous-estime les effets véritables des variations des incitations à la retraite.

Bibliographie

- Blyth, B. (2006), « Incapacity Benefit Reforms – Pathways to Work Pilots Performance and Analysis », *Working Paper*, n° 26, Department for Work and Pensions.
- Börsch-Supan, A. (2005), « The 2005 Pension Reform in Finland », *Finnish Centre for Pensions Working Paper*, 2005:1, www.etk.fi/Dynagen_attachments/Att22278/22278.pdf.
- Burniaux J., 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, novembre, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/49/29/20686301.HTM.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension System and Other Social Transfer Programmes in OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, novembre, OCDE, Paris.
- Gould, R. et H. Nyman (2002), « Työkyvyttömyyseläkkeet 1990-2001 » (Pensions d'invalidité de 1990-2001), *Papers*, 2002:38, Finnish Centre for Pensions, Helsinki.
- Hakola, T. et R. Uusitalo (2001), « Let's Make a Deal – The Impact of Social Security Provisions and Firm Liabilities on Early Retirement », *Government Institute for Economic Research (VATT) Discussion Paper*, n° 260.
- Hakola, T. et R. Uusitalo (2005), « Not so Voluntary Retirement Decisions? Evidence from a Pension Reform », *Journal of Public Economics*, vol. 89.
- Hytti, H. et I. Nio (2004), « Työllisyysohjelman seuranta ja työssäoloajan pituus » (Surveillance du Programme pour l'emploi et la durée du temps de travail), *Työpoliittinen aikakauskirja*, 1/2004.
- Ilmakunnas, S. et J. Rantala (2002), « Evaluating the Unemployment Pension Reform in Finland », document présenté au neuvième séminaire de recherche internationale de la FISS (Fondation internationale de sécurité sociale) sur la réforme des retraites à Sigtuna (Suède), juin.
- Isometsä, E., H. Katila et T. Aro (2000), « Disability Pension for Major Depression in Finland », <http://ajp.psychiatryonline.org/cgi/content/full/157/11/1869>.
- Koskela, E. et R. Uusitalo (2003), « The Unintended Convergence: How the Finnish Unemployment Reached the European Level », *Labour Institute for Employment Research Discussion Paper*, n° 188.
- Kyyra, T. et R. Wilke (2004), « Reduction in the Long-term Unemployment of the Elderly: a Success Story from Finland », *VATT Discussion Paper*, n° 346, octobre.
- Laine, V. (2004), « Incentive Effects of the Pension System », *VATT Discussion Paper*, n° 331, mars, Helsinki.
- OCDE (2002), « La contribution d'une retraite plus tardive à la croissance de l'emploi », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/56/43/2487116.pdf.

OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, OCDE, Paris.

OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, OCDE, Paris.

OCDE (2004b), *Vieillesse et politiques de l'emploi : Finlande*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), *Réformes économiques : objectif croissance*, OCDE, Paris.

Rytsälä, H. et al. (2001), « A Record-based Analysis of 803 Patients Treated for Depression in Psychiatric Care », Department of Mental Health and Alcohol Research, National Public Health Institute, Helsinki, Finlande.

Chapitre 4

Accroître la flexibilité dans les accords salariaux centralisés

Les accords salariaux centralisés ont aidé à maîtriser l'inflation. On peut constater que les hausses de salaires ont été plus modérées lorsqu'il y avait accord centralisé que dans les périodes où on n'y était pas parvenu. Néanmoins, on constate aussi que la détermination centralisée des salaires a pour inconvénient, du fait du niveau élevé du salaire minimum, de réduire l'emploi chez les personnes peu qualifiées et les jeunes. Le système actuellement en vigueur comporte des éléments qui permettraient une plus grande souplesse salariale relative. Il faudrait les faire jouer davantage. Le rôle du gouvernement dans les accords futurs devrait être d'encourager une plus grande souplesse salariale relative à l'intérieur du système actuel de négociation.

Introduction

Le système de fixation des salaires en Finlande se caractérise par un haut degré de centralisation et de coordination entre les fédérations syndicales et patronales qui, avec le gouvernement, concluent des accords tripartites sur la politique des revenus portant non seulement sur les salaires mais aussi sur la politique de l'emploi, les régimes de pension et la fiscalité. Ces accords tripartites sur la politique des revenus, qui existent depuis 1968 et sont généralement valables un ou deux ans, fixent les lignes directrices des conventions collectives à conclure entre les syndicats et les organisations patronales. Le présent chapitre passe d'abord en revue les avantages macroéconomiques, puis les coûts microéconomiques de ces accords sur la politique des revenus. C'est dans ce contexte qu'il conviendra d'envisager le rôle du gouvernement dans le prochain accord.

L'accord sur la politique des revenus actuellement en vigueur pour 2005-07

À la fin de 2004, les organisations syndicales et patronales et le gouvernement ont signé un accord tripartite sur la politique des revenus pour les années 2005 à 2007, lequel est valable jusqu'à l'automne 2007. Les hausses de salaires sont de type mixte la première année et basées sur des pourcentages la deuxième année : 30.06 EUR par mois ou au minimum 1.9 % la première année et 1.4 % pour tout le monde la seconde année. Un élément spécifique par branche ou entreprise qui permet de négocier une partie de la hausse de salaire au niveau local est payé chaque année, au taux de 0.6 % la première année et de 0.4 % la seconde. Un supplément de 0.3 % au titre de l'égalité est payé la seconde année dans les secteurs à bas salaire, qui emploient essentiellement des femmes. L'association d'une hausse forfaitaire et d'un pourcentage permet des augmentations proportionnellement plus fortes pour les bas salaires, dans l'esprit de « solidarité » qui caractérise les négociations salariales en Finlande. L'élément spécifique par branche ou entreprise varie selon la convention collective en cause.

L'accord salarial actuellement en vigueur comporte une clause d'indexation qui permet des augmentations supplémentaires du salaire nominal en fonction de la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC). Cette clause stipule que si, d'octobre 2004 à octobre 2005, la hausse des prix à la consommation dépasse 2.6 %, lors de la prochaine augmentation générale, les salaires seront augmentés d'un montant correspondant au pourcentage qui dépasse ce seuil, mais seulement si ce pourcentage est supérieur à 0.4 % (c'est-à-dire une hausse des prix de 3 %). Cette clause n'a pas été invoquée parce que la hausse de l'IPC est restée nettement en dessous du seuil et il était prévu qu'elle ne le dépasserait pas. La logique de ce type de clause est de partager les risques entre employeurs et salariés; dans la mesure où l'aversion au risque des travailleurs est supérieure à celle des employeurs, ce type d'assurance salariale pourrait se justifier dans les négociations.

Du point de vue de l'employeur, un déflateur plus approprié pour déterminer le coût du salaire réel est le prix à la production, qui est constamment inférieur au déflateur de la

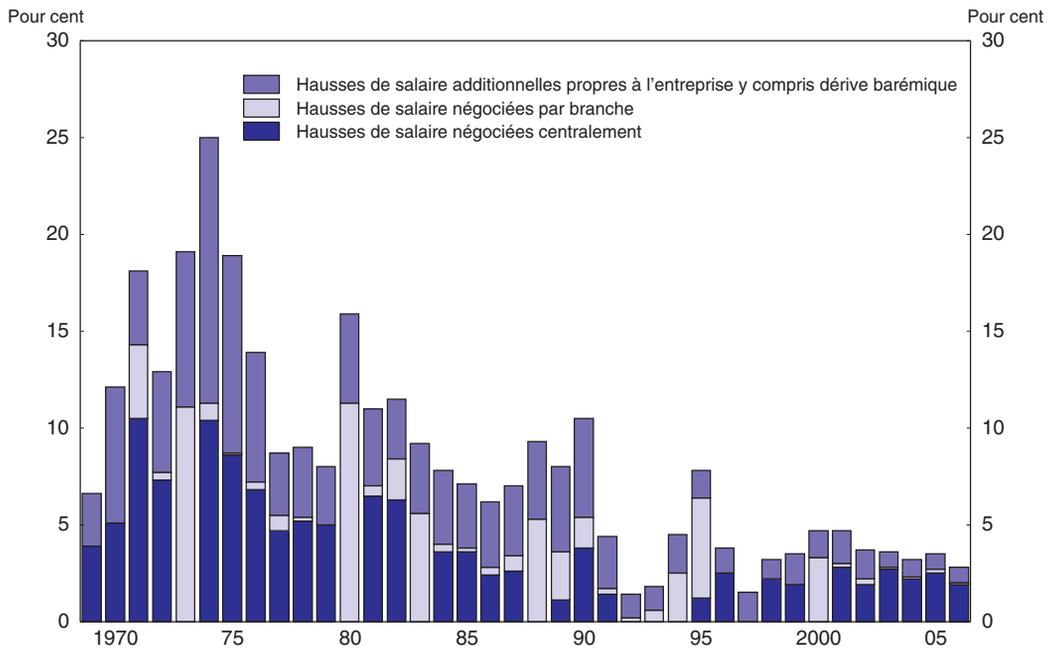
consommation privée et également, dans une certaine mesure, à la hausse de l'IPC. Autrement dit, les augmentations supplémentaires du salaire nominal en fonction des prix à la consommation élargissent le coïncidence entre le salaire réel des consommateurs et le coût du salaire réel pour les employeurs, et peuvent donc avoir des effets négatifs sur l'emploi. De plus, après un important choc négatif de l'offre, tel qu'une hausse des prix du pétrole, l'indexation des salaires nominaux sur les prix à la consommation aggrave les effets négatifs directs du choc sur l'emploi¹. L'accord en vigueur comporte une clause générale de sauvegarde selon laquelle si la hausse des prix est due à des causes externes particulières, les partenaires sociaux peuvent convenir d'appliquer autrement la clause d'indexation, ce qui réduit le risque de déclenchement de cette clause par des variations importantes des termes de l'échange.

Avantages macroéconomiques en termes d'allègement des pressions inflationnistes

Les études empiriques et théoriques considèrent généralement que les pays où les négociations salariales sont centralisées et/ou coordonnées tendent à enregistrer des variations de salaires globales plus faibles que ceux où la négociation se fait par branche (OCDE, 2006; Calmfors et Driffill, 1988; Flanagan, 1999). En Finlande, depuis 30 ans, la plupart des accords salariaux ont été négociés entre les partenaires sociaux au niveau national, souvent avec la participation du gouvernement. La couverture de l'accord central est variable, car la proportion des syndicats locaux qui acceptent l'accord central varie d'une année à l'autre, mais en général, elle est large. Cela dit, sept des cycles de négociations salariales n'ont débouché sur aucun accord central (en 1973, 1980, 1983, 1988, 1994, 1995 et 2000). Cependant, l'absence d'accord central n'implique pas qu'il n'y ait pas de coordination; de nombreuses négociations salariales de branche aboutissent à des hausses de salaire analogues pour les différentes branches (Uusitalo, 2004). La raison en est qu'en général, l'un des principaux syndicats conclut le premier un accord et que les accords suivants s'en écartent peu (c'est ce qu'on appelle la négociation-type).

On constate que les hausses du salaire nominal, aussi bien conventionnelles qu'effectives, sont plus faibles lorsque la négociation se fait à l'échelon national (Uusitalo, 2004). Dans le cas des négociations centralisées, la hausse moyenne des salaires a été inférieure de 1.8 point, et si l'on compare les accords centralisés à couverture large et les accords décentralisés, la différence est encore plus grande : 4 points, même si l'on tient compte des différences d'inflation et de chômage (Uusitalo, 2004)².

Le graphique 4.1, qui présente les salaires de l'industrie, illustre la manière dont la politique des revenus fonctionne depuis 30 ans. Les hausses de salaire ont sensiblement varié, mais depuis le milieu des années 90, elles se sont stabilisées autour de 4 %. La moitié environ des hausses de salaire sont dues aux augmentations négociées à l'échelon central et l'autre moitié aux augmentations négociées localement (accords de branche et d'entreprise, y compris dérive barémique). Les hausses de salaire négociées au niveau des branches ont été très faibles, sauf les années où il n'y a pas eu d'accord central. À la hausse de salaire décidée au niveau central et à celui de la branche, les employeurs peuvent ajouter un supplément volontaire (dérive salariale)³. Le recul de l'inflation dans les années 90 s'est accompagné d'un recul de ce supplément qui, ces dernières années, s'est stabilisé aux environs de 1 %. La non-participation à l'accord central semble se traduire par des hausses moyennes plus élevées que la participation, mais une dérive salariale plus

Graphique 4.1. **Évolution des salaires des travailleurs de l'industrie**

Source : Ministère du Travail.

élevée, consentie dans les branches participantes, a compensé pour les salariés des hausses négociées moins fortes (Snellmann, 2004).

Coûts microéconomiques en termes de moindre flexibilité

Les accords centralisés contribuent à des rigidités des salaires réels

Des travaux empiriques récents montrent qu'en Finlande, du fait des accords centralisés, les rigidités sont réelles plutôt que nominales (Böckerman *et al.*, 2006, et Dickens *et al.*, 2006). On tend, par exemple, à observer un pic dans la distribution des variations de salaires des ouvriers manuels aux alentours de la hausse salariale négociée dans le cadre de l'accord collectif actuel, ce qui fait penser que le résultat final des conventions collectives dépend beaucoup de la hausse de salaire générale qui figure dans l'accord centralisé⁴. De plus, on constate un pic dans la distribution des variations de salaire nominal autour du taux courant de l'inflation, ce qui indique une rigidité du salaire réel⁵. La présence de ces rigidités correspond à la volonté des syndicats de préserver le niveau du salaire réel de leurs membres. C'est une caractéristique de ce qu'on appelle les modèles « insider-outsider » : les insiders, titulaires d'un emploi dans l'entreprise, sont très protégés de la concurrence des outsiders, non employés, et cherchent donc à préserver le salaire réel plutôt que d'accroître l'emploi⁶.

Le salaire minimum se traduit par un coût de main-d'œuvre minimum élevé, ce qui réduit l'emploi

Un salaire minimum légal ou contractuel trop élevé réduit l'emploi pour les jeunes et les travailleurs les moins productifs, et empêche d'augmenter l'emploi de ces catégories. Les déficits de création d'emplois que cela entraîne sont difficiles à démontrer empiriquement (OCDE, 2006; Dolado *et al.*, 1996). Toutefois, quelques études constatent un

effet négatif non négligeable, particulièrement pour les jeunes adultes (Neumark et Wascher, 1999; OCDE, 1998).

Même s'il n'existe pas de salaire minimum légal en Finlande, les accords collectifs fixent des salaires planchers pour différents types d'emploi et niveaux d'expérience. Certains fixent des taux réduits en fonction de l'âge, ou pour les apprentis et stagiaires. Le droit du travail stipule que le salaire minimum d'une convention collective de branche s'étend à toutes les entreprises de la branche, même non signataires, pour autant que la convention collective soit considérée comme suffisamment représentative. En conséquence, compte tenu du taux élevé de syndicalisation et de cette clause d'extension, dans la pratique, le salaire minimum couvre une grande partie du marché du travail.

À partir des conventions collectives d'un certain nombre de branches à bas salaire qui couvrent un grand nombre de travailleurs (hôtels et restaurants, commerce de gros et de détail et services sociaux), on peut calculer un « quasi-salaire minimum » indicatif⁷. Seule la convention de l'hôtellerie et de la restauration distingue deux salaires minimums pour les jeunes; avant l'âge de 18 ans, le salaire minimum représente 80 % du taux fixé pour les jeunes adultes. Cela dit, les trois conventions collectives fixent pour les stagiaires et apprentis pendant une durée limitée, souvent une année, un salaire plus bas, entre 80 et 90 % du taux négocié. Le coût de main-d'œuvre minimum que cela implique – somme des cotisations sociales patronales et du salaire quasi minimum – est élevé en comparaison internationale. Le coût du recrutement d'un travailleur au salaire quasi minimum représente 57 % du coût de l'embauche d'un ouvrier au salaire médian. La réduction pour les stagiaires et apprentis abaisse le coût minimum de main-d'œuvre à 49 % du coût médian. De nombreux autres pays de l'OCDE font aussi une distinction pour les jeunes travailleurs et/ou les contrats d'apprentissage (encadré 4.1). Compte tenu de ces exceptions, le coût de main-d'œuvre minimum reste plus élevé en Finlande que dans les pays en question.

Les comparaisons internationales du taux d'emploi des jeunes se compliquent par le fait qu'une large part de ces jeunes sont des étudiants, dont certains travaillant à temps partiel pour financer leurs études. En Finlande, un assez grand nombre d'étudiants sont compris dans les statistiques de l'emploi; presque 40 % des étudiants âgés de 20 à 24 ans travaillent pendant leurs études. Sans doute que l'emploi à temps partiel des étudiants préoccupe moins les pouvoirs publics que l'emploi d'autres jeunes, en particulier là où l'on peut craindre les effets de salaires minimums élevés. Le taux d'emploi des jeunes non étudiants âgés de 20-24 ans (c'est-à-dire en excluant les étudiants à la fois de l'emploi dans le numérateur et de la population dans le dénominateur) mais en y incluant les militaires conscrits (qui sont comptabilisés comme en emploi) est de seulement 68 %⁸, ce qui est un des plus bas de l'OCDE (graphique 4.3, partie A)⁹. Si la taille de ce groupe par rapport à la population de cette cohorte est réduite par la part relativement élevée de jeunes encore en instruction (environ 60 %), la part de ceux âgés de 20-24 ans qui ne sont ni en instruction, ni en emploi (soit 13.4% en 2004) reste encore nettement plus élevée que celle des autres pays nordiques (graphique 4.3, partie B)¹⁰. Les performances sur le marché du travail de ce groupe sont importantes car la survenance du chômage actuel a un effet marquant négatif sur l'employabilité de ces jeunes travailleurs dans l'avenir (Hämäläinen, 2003). Il se peut aussi que de piètres perspectives d'emplois pour les nouveaux venus sur le marché du travail favorisent une participation accrue aux études ainsi qu'un allongement de celles-ci.

Encadré 4.1. Salaire minimum : abattements pour les jeunes salariés

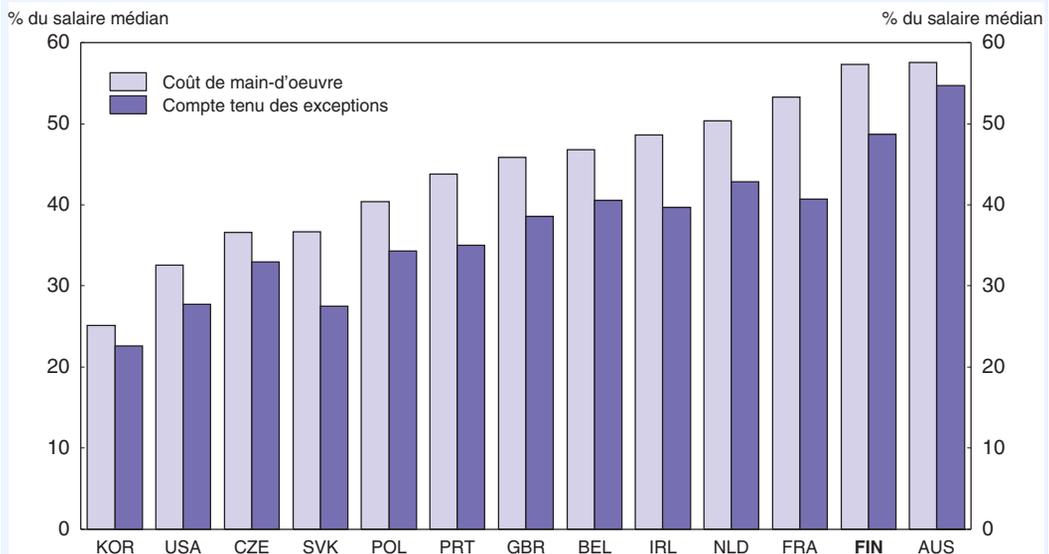
Il existe un salaire minimum national ou légal dans 21 pays de l'OCDE, et la façon dont il est déterminé et appliqué varie largement selon les pays. Les principales différences concernent le niveau du salaire minimum par rapport au salaire médian, et l'importance des différenciations selon l'âge, l'expérience ou la région. Le rapport du salaire minimum au salaire médian varie entre 60 % environ en Australie et en France et moins de 20 % au Mexique. De nombreux pays appliquent des taux spéciaux pour les jeunes travailleurs et/ou les apprentis et les stagiaires.

Des exceptions au salaire minimum légal s'appliquent dans 13 pays, soit aux jeunes travailleurs, soit aux apprentis et aux stagiaires (Organisation internationale du travail (OIT), base de données du salaire minimum). Dans la moitié environ de ces pays, la différenciation se fait selon l'âge, et dans l'autre moitié, selon le type de contrat de travail ou parfois selon les deux à la fois. Ainsi, en France, les apprentis de 21 à 25 ans recrutés sur contrat de qualification sont payés 78 % du salaire minimum des travailleurs adultes et pour les apprentis de 16 à 17 ans le taux est de 30 % du salaire minimum adulte. De même, en Irlande, le travailleur qui entreprend une formation perçoit entre 75 et 90 % du salaire minimum des adultes, les jeunes de moins de 18 ans n'étant rémunérés qu'à 70 % du minimum applicable aux adultes. Le Royaume-Uni fait également une distinction en fonction de l'âge : les jeunes travailleurs de 18 à 22 ans sont payés 85 % du salaire minimum adulte et les jeunes de moins de 18 ans 60 % environ seulement.

En Suède et Islande, comme en Finlande, il n'existe pas de salaire minimum légal; le salaire minimum est fixé par les conventions collectives. Beaucoup de ces conventions fixent un minimum spécial pour les jeunes travailleurs. Ainsi, la convention collective des

Graphique 4.2. Coût de main-d'œuvre minimum des jeunes travailleurs et apprentis¹

2004



1. Le coût de main-d'œuvre est la somme du salaire et des cotisations sociales patronales correspondantes pour un travailleur célibataire. Le coût minimum pour les jeunes travailleurs tient compte des exceptions en fonction de l'âge ou du contrat.

Source : OCDE, bases de données du salaire minimum et des impôts sur les salaires.

Encadré 4.1. Salaire minimum : abattements pour les jeunes salariés (suite)

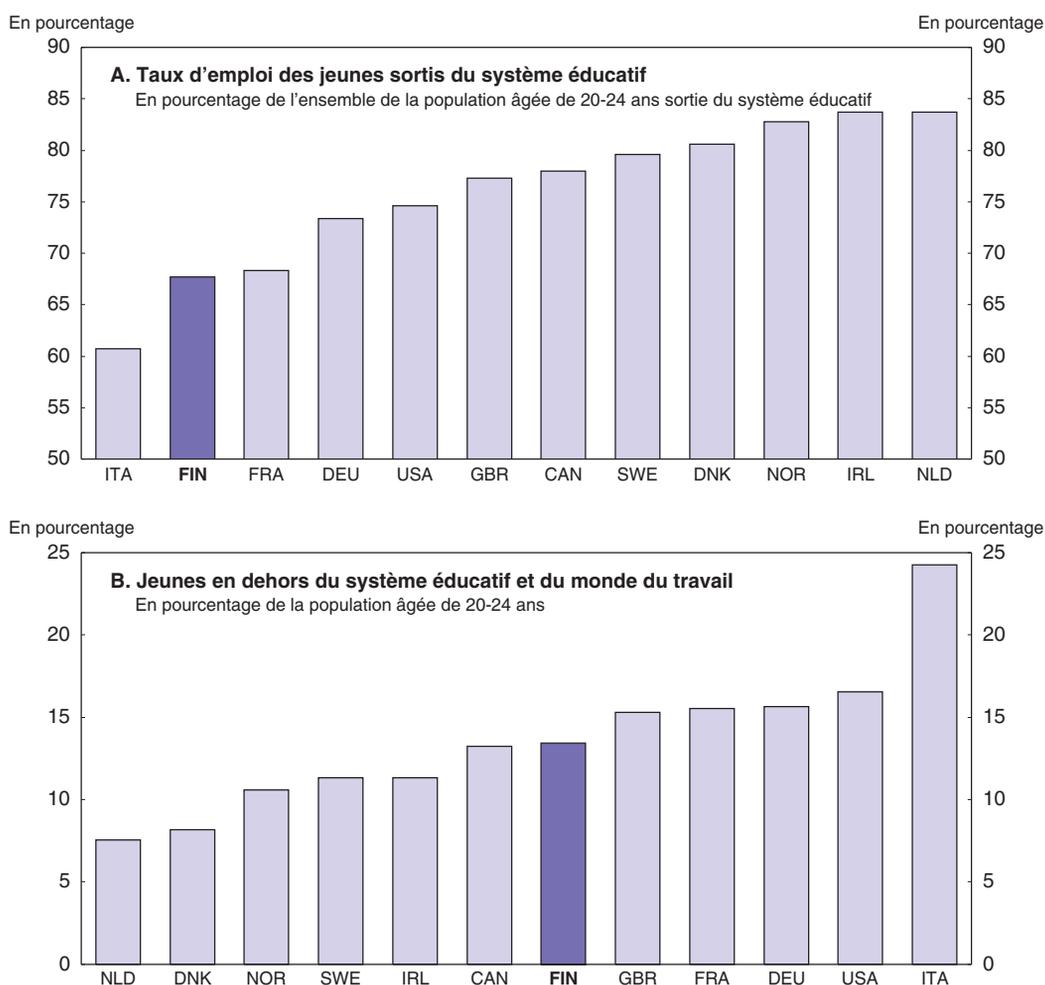
travailleurs du bâtiment en Suède fixe un salaire plus bas pour les travailleurs de moins de 18 et 19 ans, et de même en Islande, la convention collective de l'Union des travailleurs du commerce de Reykjavik fixe un salaire plus bas pour les travailleurs de moins de 18 ans (Sveriges Byggindeindustri et al., 2004; OIT, base de données du salaire minimum). Ceci devrait être plus largement encouragé dans les conventions collectives finlandaises.

Si l'on tient compte des minorations du salaire minimum légal dans chaque pays, on peut calculer un salaire minimum et un coût de main-d'œuvre fictifs en additionnant les cotisations sociales patronales au salaire minimum pour les jeunes travailleurs et les apprentis (graphique 4.2)*. Par rapport au coût d'un travailleur au salaire médian, le coût de main-d'œuvre d'un jeune travailleur en Finlande est le deuxième plus élevé parmi les pays considérés, tandis qu'en Corée, à 23 % du coût d'un travailleur médian, il affiche le niveau le plus bas.

* Le calcul ne prend pas en compte les exceptions concernant les travailleurs de moins de 17 ans.

Graphique 4.3. Performance des jeunes sur le marché du travail

Âgés de 20-24 ans, 2003¹



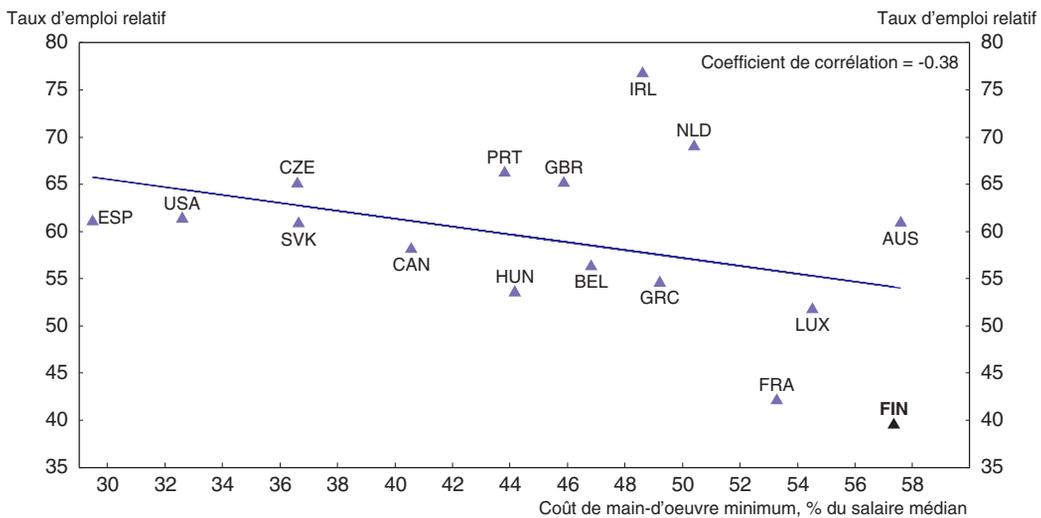
1. Les données pour la Finlande sont de 2004.

Source : OCDE, base de données de l'éducation.

Pour la Finlande, certaines données montrent que le coût minimum élevé de la main-d'œuvre a pu réduire l'emploi des jeunes travailleurs (graphique 4.4). L'autre pays où l'emploi des jeunes adultes est particulièrement faible est la France, où le salaire minimum légal national est assez élevé¹¹. La relation entre un salaire minimum élevé et l'emploi n'est peut-être pas linéaire, c'est-à-dire que lorsque le salaire minimum est très élevé comme c'est le cas en Finlande et en France, il concerne un grand nombre de salariés et par conséquent réduit l'emploi, tandis que lorsqu'il est plus bas, le salaire minimum n'est pas contraignant et n'a donc pas d'effet négatif sur l'emploi¹².

Graphique 4.4. **Coût de main-d'œuvre minimum¹ et emploi des jeunes travailleurs²**

2004 ou dernière année disponible

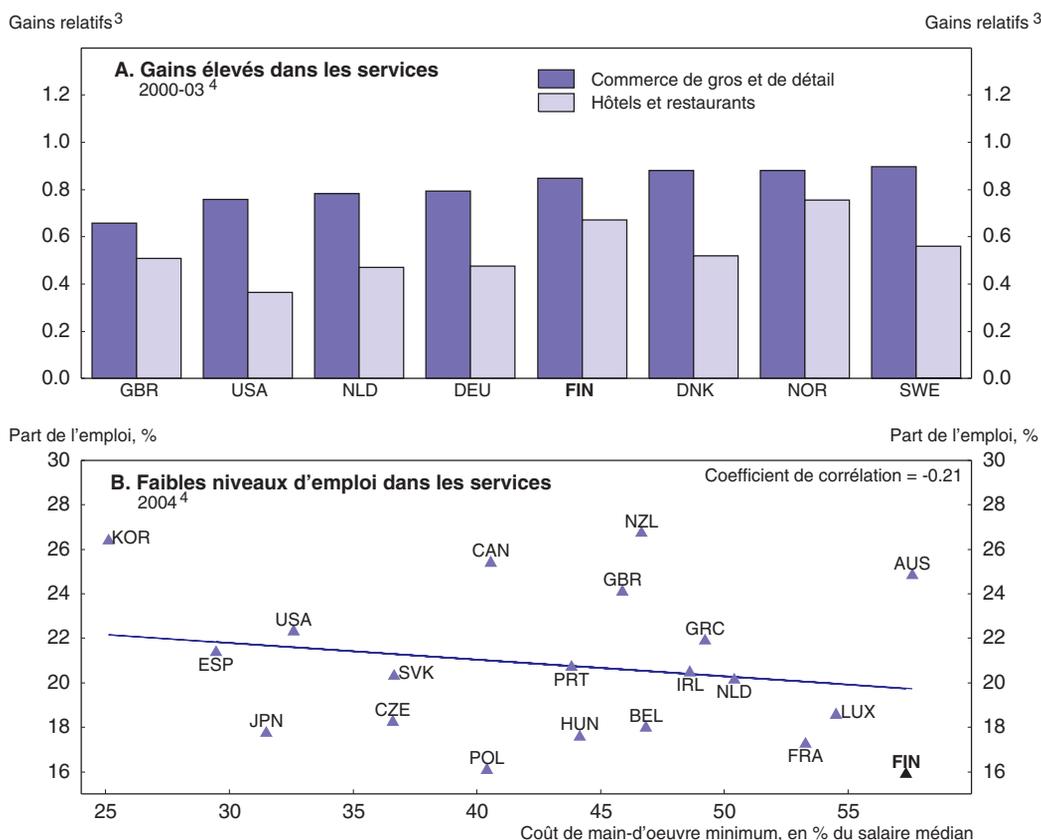


1. Le coût de main-d'œuvre est la somme du salaire minimum et des cotisations sociales correspondantes payées par l'employeur.
2. Rapport du taux d'emploi des 20-24 ans sortis du système éducatif au taux d'emploi des 25-54 ans.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation – Indicateurs de l'OCDE*, éd. 2005; bases de données du salaire minimum et des impôts sur les salaires; le coût de main-d'œuvre finlandais a été calculé à partir des données fournies par les autorités nationales.

Certaines données montrent aussi que lorsque le salaire minimum est élevé, les salaires relatifs sont élevés dans les secteurs de services à faible qualification et de faible productivité tels que l'hôtellerie et la restauration et le commerce de gros et de détail, par comparaison avec les pays où les négociations salariales sont plus décentralisées (graphique 4.5, partie A). Parallèlement, l'emploi dans ces secteurs peu qualifiés est faible en Finlande, ce qui voudrait dire que le salaire minimum qui implique les planchers de salaire a peut-être contribué à une pénurie d'emplois dans les services peu qualifiés (graphique 4.5, partie B). Les salaires minimums élevés peuvent aussi dissuader les entreprises étrangères d'investir en Finlande, et inciter les entreprises finlandaises à externaliser de plus en plus leur production pour profiter d'une main-d'œuvre à faible coût, ce qui réduit d'autant les possibilités d'emploi dans le pays (encadré 4.2)¹³.

En Suède, le salaire minimum est également soumis à négociation entre le patronat et les syndicats, et fait partie des conventions collectives. Une étude portant sur six de ces conventions en Suède constate que le salaire minimum sectoriel est élevé en comparaison internationale, à 60-70 % du salaire médian (Skedinger, 2005)¹⁴. Cependant, il semblerait

Graphique 4.5. **Coût de main-d'œuvre minimum¹ et emploi dans les services à faible qualification²**

1. Le coût de main-d'œuvre est la somme du salaire minimum et des cotisations sociales patronales correspondantes.
2. Les services à faible qualification sont représentés par le commerce de gros et de détail ainsi que les hôtels et les restaurants (CITI 50-55) et sont exprimés en pourcentage de l'emploi total (CITI 01-99).
3. Les gains sont représentés ici par la rémunération totale par salarié. Les gains relatifs sont définis par le rapport des gains dans chaque branche à la somme des moyennes pondérées des gains dans toutes les branches. La fréquence de l'emploi à temps partiel étant différente d'un pays à l'autre, la représentativité des gains en est affectée. Toutefois, parmi les pays montrés sur le graphique, la fréquence de l'emploi à temps partiel est la plus faible en Finlande, ce qui minimiserait la rémunération totale par salarié (en équivalent temps plein) en Finlande par rapport aux autres pays.
4. Ou l'année la plus proche disponible.

Source : OCDE, bases de données du salaire minimum, des impôts sur les salaires et STAN; le coût de main-d'œuvre finlandais a été calculé à partir des données fournies par les autorités nationales.

qu'il y ait plus de souplesse dans son application. En général, le salaire minimum est fixé par branche et différencié selon l'âge, la profession et l'expérience. Le salaire minimum n'est pas étendu par la législation aux entreprises qui ne sont pas membres d'une organisation patronale, comme c'est le cas en Finlande, mais il peut l'être par des conventions séparées. La plupart de ces conventions fixent des salaires minimums différents pour les travailleurs en dessous de 18-20 ans et on constate une tendance à la différenciation du salaire minimum selon l'âge dans tous les contrats. Dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration par exemple, le salaire minimum d'un jeune de 18 ans a été abaissé d'environ 20 % par rapport à un travailleur de 20 ans au milieu des années 90, et dans le secteur du bâtiment, le salaire minimum d'un travailleur de 18 ans est inférieur de 40 % à celui d'un travailleur de 20 ans. Ainsi, bien qu'en Suède le niveau du salaire

Encadré 4.2. **Intégration du marché du travail européen : un défi pour les relations du marché du travail en Finlande**

Pour le moment, des dispositifs transitoires restreignent l'immigration de travailleurs des nouveaux États membres de l'Union européenne – à l'exception des sous-traitants, ce qui est particulièrement important dans le secteur du bâtiment (chapitre 6). Les salariés des sous-traitants sont couverts par la Directive européenne sur le détachement de travailleurs et sont donc soumis aux conditions de travail fixées par les conventions collectives de l'État membre sur le territoire duquel le travail est exécuté. Une loi (1198/2005) renforçant la surveillance des conditions de travail des travailleurs détachés est entrée en vigueur en 2006. Les restrictions transitoires à l'immigration seront assouplies en mai 2006. À l'avenir, la libre circulation des personnes pourrait atténuer les difficultés dues au déclin de la population d'âge actif et aussi avoir des effets bénéfiques du fait du renforcement de la concurrence. Mais dans le même temps, cette libre circulation pourrait impliquer que, pour les emplois, les travailleurs locaux seraient en concurrence avec des travailleurs étrangers à plus bas salaire, ce qui risque d'entraîner des tensions sur le cadre institutionnel des conventions collectives. Cela soulève la question d'une adaptation des relations du travail qui permette de profiter des avantages potentiels d'une intégration du marché du travail européen.

La pression croissante exercée par la mondialisation et l'intégration du marché du travail européen sur la réglementation du marché du travail est visible en Suède depuis l'élargissement, où l'on n'a pas imposé de restrictions transitoires à l'immigration en provenance des nouveaux États membres. On estime à 22 000 le nombre de travailleurs en provenance de ces pays qui sont entrés en Suède la première année, soit le double de l'année précédente, mais cela ne représente encore que 0.5 % de la population active (Pettersson *et al.*, 2004). Il y a débat sur la question de savoir s'il suffit que ces travailleurs étrangers soient couverts par les conventions collectives du pays d'origine, ou s'il faut qu'ils adhèrent à une convention collective suédoise, et dans ce cas quel doit être leur salaire – salaire moyen ou salaire minimum prévu par la convention collective. Si les travailleurs étrangers peuvent être employés en Suède dans le cadre des conventions collectives du pays d'origine, on pourra s'attendre à un afflux croissant de ces travailleurs à l'avenir, les entreprises suédoises utilisant de plus en plus cette main-d'œuvre bon marché. Si c'est la convention collective suédoise qui prévaut, cela pourrait se traduire par une externalisation croissante des emplois vers les pays à bas coût, ce qui réduirait les possibilités de travail en Suède. Des procédures sont actuellement en cours devant la Cour européenne de justice pour savoir si, dans le cas d'une entreprise étrangère du bâtiment qui a été barrée par le syndicat suédois du bâtiment parce qu'elle n'avait pas signé la convention collective suédoise, il y a eu infraction aux obligations communautaires. Le jugement aura des répercussions sur la rémunération des entreprises et des travailleurs étrangers sur le marché du travail suédois.

Les deux autres pays qui ont ouvert leurs frontières, le Royaume-Uni et l'Irlande, ont un système de relations du travail différent des pays nordiques, et la fixation des salaires se fait essentiellement au niveau de l'entreprise. Ces deux pays ont une réglementation du travail moins stricte et un salaire minimum légal applicable à tout travailleur, étranger ou national. Il est donc plus facile aux entreprises de recruter des travailleurs à bas coût et d'être ainsi moins désavantagées dans la concurrence avec les entreprises étrangères, ce qui réduit la menace d'externalisation, mais n'élimine pas le risque de voir les entreprises privilégier les travailleurs à bas salaire, mettant ainsi les travailleurs locaux au chômage. Cependant, le cas des Irish Ferries qui ont été transférés sous pavillon chypriote afin de pouvoir embaucher des marins lettoniens à des salaires inférieurs à la moitié du salaire national montre que même l'existence d'un salaire minimum légal n'est pas toujours suffisante. En effet, l'agrément donné par la Commission des relations du travail a permis aux Irish Ferries d'externaliser leurs équipages et de mettre en place un système de rémunération et de conditions de travail à deux vitesses, le personnel actuel restant employé aux mêmes conditions et au même salaire, mais tout nouvel embauché n'ayant qu'un peu plus du salaire minimum, et des conditions de travail différentes. Ce dispositif transitoire sera en vigueur pendant trois ans.

Encadré 4.2. **Intégration du marché du travail européen : un défi pour les relations du marché du travail en Finlande (suite)**

La question pour la Finlande est de savoir comment concilier le cadre actuel de négociations centralisées, qui fixe des salaires planchers appliqués par la loi à tous les travailleurs, et l'ouverture des frontières avec les nouveaux pays membres à bas salaire, sans mettre en danger les possibilités d'emploi pour ses nationaux. Les conventions collectives protègent les travailleurs locaux contre la concurrence des travailleurs étrangers à bas salaire, mais en même temps elles sont dissuasives pour l'investissement étranger et risquent aussi de pousser les entreprises finlandaises à délocaliser. Une solution possible est d'imposer un salaire minimum légal faible, de façon à ne pas évincer les travailleurs peu qualifiés tout en préservant le niveau de salaire des travailleurs.

minimum soit élevé, la plus forte différenciation des taux applicables aux jeunes a peut-être contribué à augmenter l'emploi de cette catégorie.

La fixation centralisée des salaires en comprime la distribution

Un taux élevé de syndicalisation, de couverture des conventions collectives et de coordination des négociations tend à réduire la dispersion salariale, surtout au bas de l'échelle, car les syndicats s'efforcent, pour des raisons d'équité, de réduire les différentiels de salaires (OCDE, 2006; Blau et Kahn, 1999). Si cette réduction des écarts est suffisamment forte, cela risque d'exclure de l'emploi un nombre important de travailleurs peu qualifiés ou qui résident dans des régions à faible productivité. En Finlande, certaines données montrent que la dispersion est plus marquée lorsque les conventions sont conclues au niveau des branches, tandis que lorsqu'elles se concluent au niveau centralisé, la dispersion salariale est plus réduite (Uusitalo, 2002).

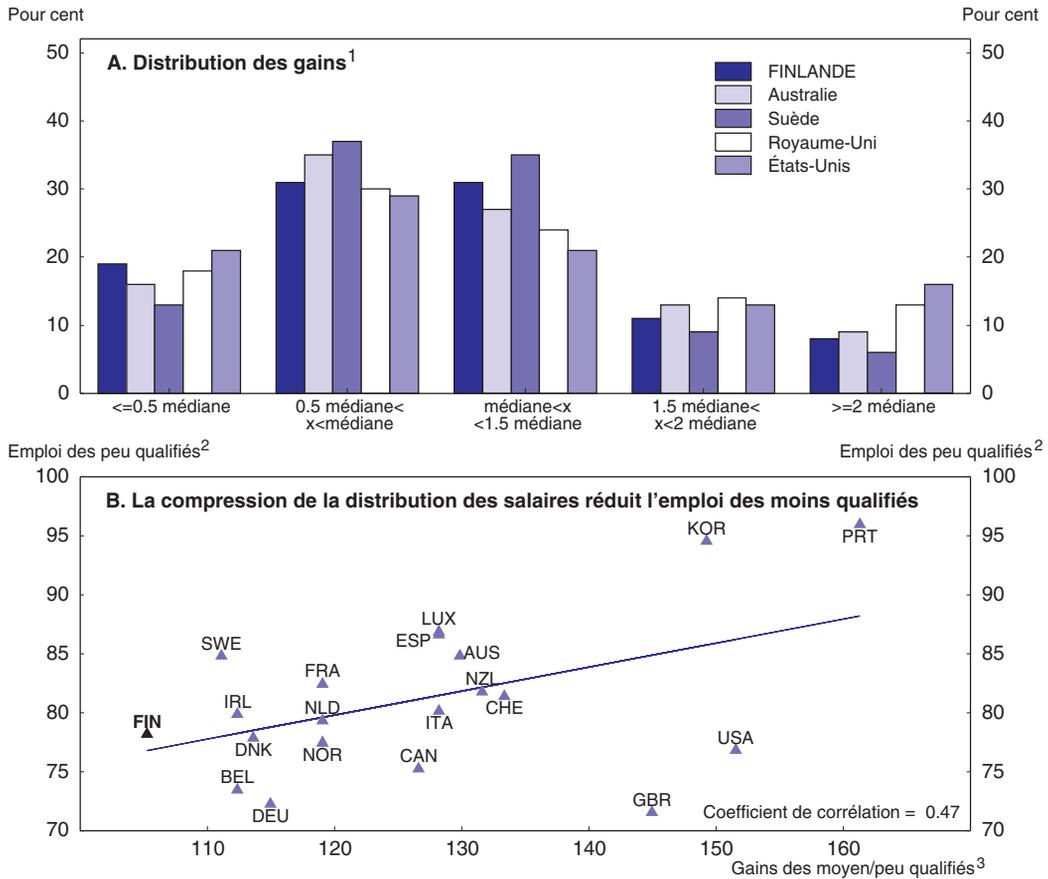
Un histogramme de la distribution des gains de la population salariée montre pour la Finlande une concentration de la distribution autour du gain médian, tandis que pour les pays où la détermination des salaires se fait de façon plus décentralisée, par exemple aux États-Unis et au Royaume-Uni, les queues de distribution sont plus marquées (graphique 4.6, partie A). De même, le rapport des gains des salariés qui ont un niveau d'instruction de fin du secondaire à ceux des salariés qui ont un niveau d'instruction inférieur est de 1.05, l'un des plus faibles de l'OCDE, et plus faible que dans tous les autres pays nordiques. Ainsi, il semble que les planchers de salaires des conventions collectives se traduisent par des gains relatifs élevés des travailleurs peu qualifiés, ce qui comprime la distribution des salaires. En même temps, dans les pays où cette distribution est resserrée, l'emploi des travailleurs peu qualifiés est plus faible que dans les pays où les négociations collectives ont une importance plus limitée, et où les négociations sont décentralisées au niveau de l'entreprise, ce qui se traduit par une plus forte inégalité des gains (graphique 4.6, partie B).

La flexibilité régionale des salaires est faible aussi

On perçoit des signes d'un déséquilibre croissant du marché du travail finlandais : pour un même nombre de vacances d'emploi non remplies, le taux de chômage est plus élevé ces dernières années que dans les décennies 80 et 90. Les différences de taux de chômage selon les régions persistent et se sont même creusées au cours de la dernière décennie (graphique 4.7). Le taux de chômage relatif mesure le rapport du chômage dans une région donnée au taux national correspondant, et sa variance a augmenté depuis le

Graphique 4.6. **Compression de la distribution des salaires**

2003 ou l'année la plus proche disponible

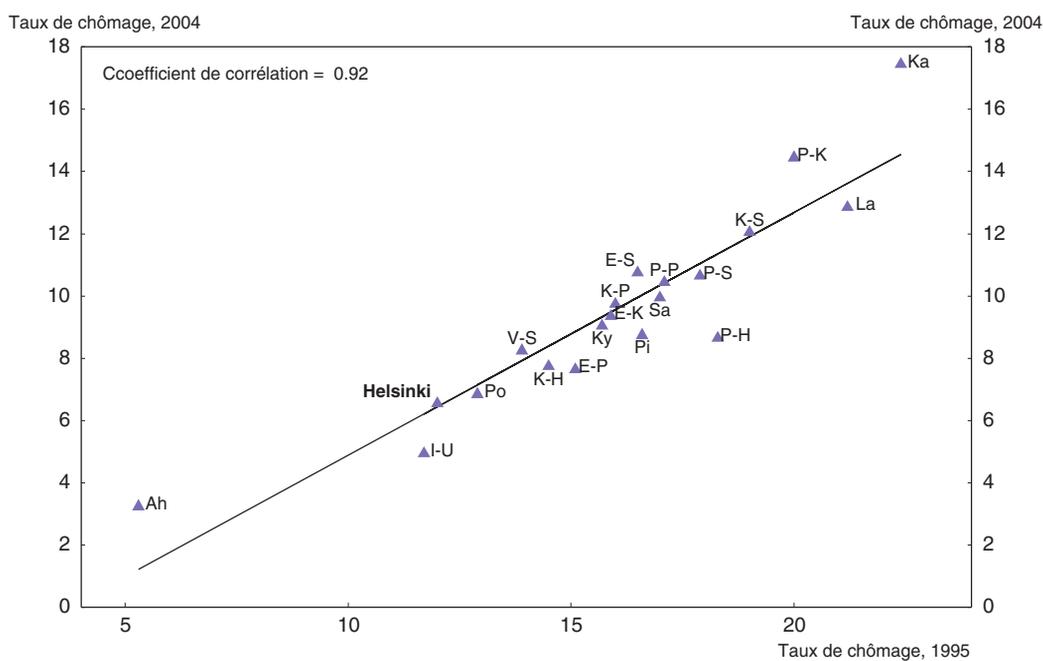


1. Distribution des gains bruts des salariés à plein-temps de 25 à 64 ans.
2. Taux d'emploi des 25-64 ans dont le niveau d'instruction (moyen) est inférieur au deuxième cycle du secondaire par rapport au taux d'emploi des 25-64 ans.
3. Gains pour le niveau d'instruction deuxième cycle du secondaire et postsecondaire non tertiaire, par rapport au niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, éd. 2005, tableaux A8.3a, A9.2a et A9.4a; base de données des Statistiques de la population active.

milieu des années 90, ce qui montre que les déséquilibres régionaux se sont aggravés (tableau 4.1). Peut-être ces différences régionales du chômage persistent-elles parce que le salaire ne correspond pas à la situation du marché du travail local. Dans les régions à faible productivité où, du fait des salaires planchers nationaux, le coût de main-d'œuvre ne peut s'ajuster, et où les retours sur investissement peuvent être insuffisants, les investissements et les créations d'emplois sont limités. De plus, les transferts sociaux et la hausse des prix immobiliers dans les zones en expansion peuvent dissuader de quitter les régions à fort taux de chômage. Les planchers nationaux des salaires, conjugués à une faible mobilité de la main-d'œuvre, signifient que certaines régions peuvent se retrouver avec une croissance plus lente que d'autres.

Bien que d'une région à l'autre, l'emploi relatif des travailleurs peu qualifiés présente des disparités assez importantes, les salaires relatifs correspondants sont analogues, sauf dans la région d'Helsinki et le sud-est de la Finlande (graphique 4.8). Les conventions

Graphique 4.7. **Persistance des écarts du chômage entre régions**

Source : Ministère du Travail.

Tableau 4.1. **Variance des taux relatifs de chômage et d'emploi**

	Chômage	Emploi
1990-94	0.0993	0.0048
1995-99	0.1053	0.0068
2000-04	0.155	0.0074

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les données de Statistics Finland.

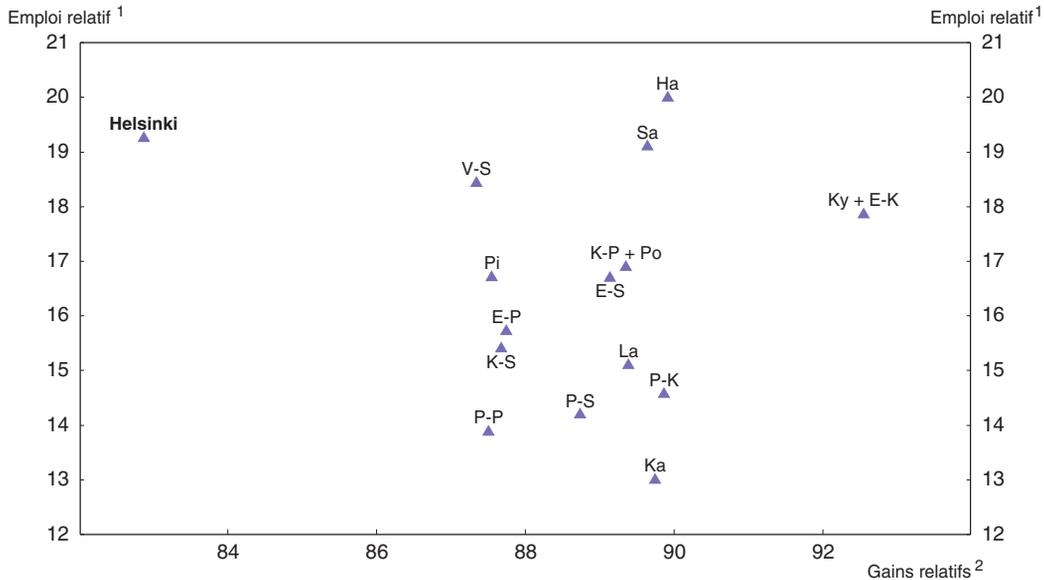
salariales centralisées qui spécifient des salaires minimums ne laissent guère de possibilités d'infléchir vers le bas les salaires relatifs au niveau régional, ce qui peut poser problème car les différentiels de salaires relatifs sont une façon d'attirer les investissements et par conséquent de créer de nouveaux emplois. Ces différentiels peuvent aussi susciter une certaine mobilité de la main-d'œuvre vers des régions plus dynamiques.

Peu d'emplois dans les services à faible qualification peuvent contribuer à perpétuer les disparités régionales

On constate depuis quelques années une augmentation du nombre d'établissements qui ont des difficultés de recrutement, notamment dans certaines catégories professionnelles telles que le bâtiment, les transports, l'agriculture et la sylviculture et les services publics, avec toutefois des différences marquées entre les régions. C'est dans le nord et certaines régions de l'est (Lappi, Pohjois-Savo, Kainuu) que ces difficultés sont les plus prononcées, et dans la zone d'Helsinki et le centre (Uusimaa, Kaakkois-Suomi, Keski-Suomi, Pohjanmaa) qu'il y en a le moins. Les problèmes de recrutement tendent à être plus importants dans les régions à fort chômage, ce qui veut dire que l'offre de main-d'œuvre

Graphique 4.8. **La flexibilité régionale des salaires est faible**

2003



1. Emploi des personnes dont le niveau d'instruction est celui du premier cycle du secondaire, par rapport à l'ensemble des personnes qui occupent un emploi.
2. Gains moyens des personnes qui ont un niveau d'instruction du premier cycle du secondaire, par rapport aux gains moyens de l'ensemble des travailleurs.

Source : Ministère du Travail; Statistics Finland, *Wage and Salary Statistics*.

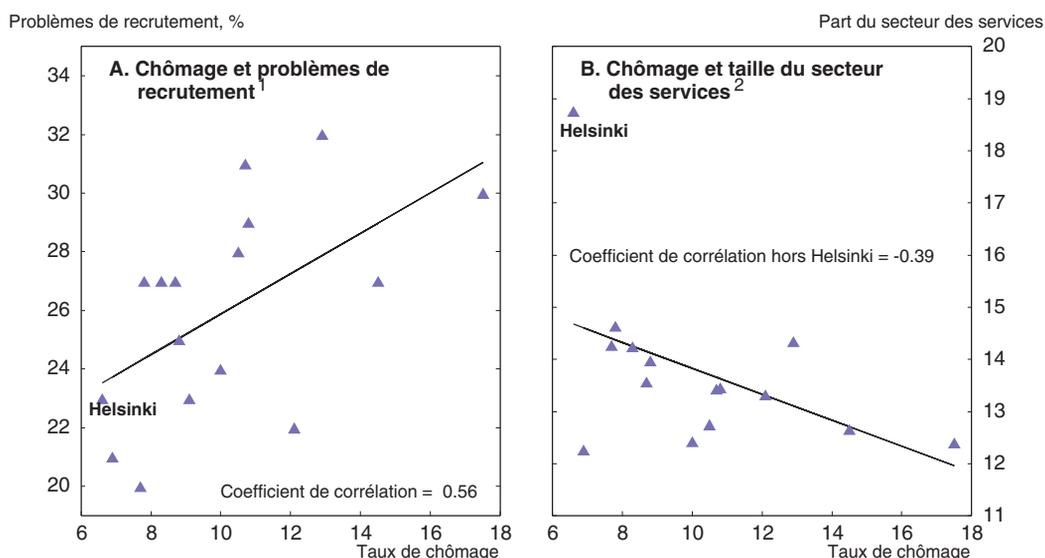
ne correspond pas à la demande (graphique 4.9, partie A). En même temps, c'est dans les régions où le secteur des services peu qualifiés est le moins développé que le taux de chômage est le plus élevé (graphique 4.9, partie B), ce qui veut dire que c'est là que les problèmes de recrutement sont les plus prononcés. Autrement dit, les disparités régionales s'expliquent peut-être en partie par une offre de main-d'œuvre abondante dans des régions où les emplois peu qualifiés sont relativement peu nombreux. Une explication possible de cette pénurie d'emplois est que les salaires minimums nationaux dissuadent les investisseurs et réduisent les créations d'emplois dans les régions à faible productivité.

Accroître la flexibilité salariale dans le cadre du système actuel

Le modèle finlandais de détermination centralisée des salaires a certes apporté des avantages sur le plan macroéconomique, mais au prix d'une moindre flexibilité des salaires relatifs. Il existe toutefois, à l'intérieur du système actuel, des moyens de parvenir à cette flexibilité au travers de la partie des évolutions de salaires qui est négociable au niveau local et des divers systèmes de primes. En effet, la marge laissée à la négociation sectorielle par l'accord sur la politique des revenus permet de négocier une partie de la hausse générale des salaires au niveau de l'entreprise, de la commune ou de la branche et d'accroître ainsi la flexibilité des salaires. S'il n'y a pas accord sur l'application de cette marge, alors le montant en est versé sous forme de hausse générale. En 2005, 69 % de la marge sectorielle dans le secteur privé a été payée sous forme de hausse générale, et 14 % seulement ont été utilisés au niveau local (Confédération des industries finlandaises). Dans l'accord sur la politique des revenus 2003-04, la part négociée au niveau de l'entreprise ou de la branche a représenté respectivement 31 % et 23 % de la hausse totale

Graphique 4.9. Emplois dans les services à faible qualification et disparités régionales

2004



1. Le chiffre des problèmes de recrutement mesure le pourcentage d'entreprises qui ont des difficultés à recruter de la main-d'œuvre.
2. La taille des services à faible qualification est mesurée par la part des emplois du commerce, de l'hôtellerie et de la restauration dans l'emploi total pour chaque région.

Source : Ministère du Travail.

effective des salaires (Heikkilä et Piekkola, 2004). Les estimations relatives aux travailleurs de l'industrie, basées sur l'accord sur la politique des revenus actuellement en vigueur pour 2005-07, suggèrent que la part négociée au niveau de l'entreprise ou de la branche représente environ 30 % en 2005 et 2006¹⁵.

Une enquête récemment menée auprès des salariés et des employeurs finlandais a montré qu'il y avait un arbitrage à faire entre la flexibilité salariale et la sécurité de revenu. Les employeurs souhaiteraient plus de liberté dans la détermination des salaires et les salariés, en particulier les ouvriers, mettent l'accent sur la garantie que représente le salaire minimum fixé par la convention collective (Pekkarinen et Alho, 2004). Selon une autre étude basée sur la même enquête, les employeurs finlandais veulent que la part du salaire négociée localement représente environ la moitié de la hausse de salaire totale, c'est-à-dire nettement plus que ce qui existe avec les conventions centralisées actuelles (Heikkilä et Piekkola, 2004).

Une solution évidente pour accroître la flexibilité salariale consisterait à décentraliser la négociation au niveau de l'entreprise, comme cela se fait dans de nombreux pays anglophones, et dans la plupart des autres pays nordiques, en particulier au Danemark où la détermination des salaires est bien plus décentralisée qu'en Finlande. Néanmoins, les dispositifs actuels de détermination des salaires offrent quelques possibilités d'accroître la souplesse salariale. Introduire une part plus importante d'intéressement et de rémunération au mérite au niveau des entreprises permet une plus grande souplesse salariale relative, en prenant en compte les conditions locales et les niveaux de compétences, et cela cadre avec une augmentation de la part de la hausse globale des salaires qui est déterminée au niveau de la branche ou de l'entreprise. En Finlande, divers

Les systèmes de primes sont assez souvent utilisés, puisqu'il y a eu ces dernières années une certaine décentralisation de la détermination des salaires. Ainsi, on a vu se développer la rémunération au mérite et les systèmes d'intéressement (Snellman, Vartianien et Uusitalo, 2003), ce qui s'est accompagné d'une dispersion accrue de la dérive salariale entre les branches (Piekkola et Marjanen, 2003). En 2003, la rémunération en fonction des résultats était courante, surtout dans le secteur privé où 43 % des entreprises ou établissements pratiquaient ce type de rémunération sous une forme ou sous une autre. Certains établissements attribuaient des primes individuelles, d'autres en versaient à certaines catégories de travailleurs ou à l'ensemble des salariés, et au total 95 % environ des salariés couverts par un système de primes en percevaient une. D'une façon générale, ces primes étaient plus importantes dans le secteur privé que dans la fonction publique d'État ou territoriale, mais globalement, cela représentait un faible montant (tableau 4.2). Une autre possibilité consiste à encourager les clauses de « retrait » permettant des accords salariaux locaux sur des salaires inférieurs à celui déterminé par la convention centralisée si les employeurs et les salariés se mettent d'accord. Cette solution a souvent été appliquée ces derniers temps en Allemagne.

Tableau 4.2. **Les primes en 2003**

En pourcentage

	Moins de 500 EUR	500-1 000 EUR	Plus de 1 000 EUR
Secteur privé	30	26	44
État	52	27	21
Municipalités	49	33	18
Tous secteurs	33	26	41

Source : Ministère du Travail.

Le rôle de l'État dans la prochaine convention salariale

Dans les accords sur la politique des revenus, le gouvernement a le plus souvent joué un rôle de médiateur pour les négociations salariales. Il a encouragé la modération des accords salariaux en proposant des allègements d'impôts et des améliorations de la politique sociale. D'ailleurs, s'ils sont aussi des employeurs importants, l'État et les collectivités locales n'ont en général pas joué un rôle moteur dans les négociations salariales (Vartianien, 1998). Mais si le gouvernement est partie prenante à la détermination des salaires, alors il est légitime qu'il cherche à améliorer certains éléments des accords actuellement en vigueur, surtout ceux qui limitent la flexibilité et risquent de réduire l'emploi (encadré 4.3).

Encadré 4.3. **Recommandations pour le prochain cycle de négociations salariales**

Le système de détermination des salaires dans lequel des accords centralisés sur les politiques du revenu sont conclus entre les partenaires sociaux avec le soutien du gouvernement, a permis de modérer les hausses de salaire, mais au prix d'une réduction de la flexibilité. Pour les prochaines négociations salariales, il conviendrait que les partenaires sociaux prennent en compte les considérations suivantes :

- encourager une plus grande utilisation de la partie de la hausse globale des salaires (marge sectorielle) qui peut être négociée au niveau de la branche ou au niveau local ;
- encourager la différenciation, dans les conventions collectives, du salaire minimum en fonction de l'âge et de l'expérience, en particulier pour les jeunes travailleurs ;
- promouvoir l'utilisation de systèmes de rémunération individuelle au mérite et d'intéressement, en conjuguant une part de hausse globale des salaires et une part de salaire au mérite et d'intéressement au niveau de l'entreprise ;
- promouvoir l'utilisation de clauses de retrait permettant des conventions salariales locales pour des salaires inférieurs à ceux de la convention centralisée, si employeurs et salariés en sont d'accord ;
- restreindre l'utilisation des clauses d'indexation sur les prix à la consommation, compte tenu des effets négatifs sur l'emploi que peut avoir une telle clause en cas de choc d'offre important et à des moments où la hausse des prix à la production est inférieure à celle des prix à la consommation ;
- avec l'ouverture du marché du travail à l'immigration en provenance des nouveaux pays membres de l'UE, envisager l'adoption d'un salaire minimum légal faible.

Notes

1. La théorie dit que dans les cas de chocs de la demande à prix courants, on préfère une indexation totale des salaires sur les prix, car cela stabilise le salaire réel et par conséquent l'emploi. En cas de chocs de l'offre réelle, on préférera réduire l'indexation car cela conduit à des modifications du salaire réel qui compensent l'effet direct des chocs sur l'emploi. Lorsque les deux types de chocs interviennent, une indexation partielle est optimale.
2. Cela ne prouve pas que les accords salariaux centralisés aient eu un effet bénéfique sur l'inflation. Si par exemple ils ont engendré des tensions, soit parce que la hausse globale des salaires était trop faible, soit parce que les relativités étaient réduites, ils ont peut-être rendu difficile un accord centralisé ultérieur et par conséquent, ont pu en fin de compte être la cause fondamentale d'une phase (plus) inflationniste lors du rattrapage ultérieur en l'absence d'accord. De plus, pendant la décennie 90, le chômage était élevé, ce qui a aussi dû limiter les hausses de salaire, quel que soit le niveau auquel elles étaient négociées.
3. Dans les accords salariaux futurs, le concept de « dérive salariale » est problématique, car dans l'accord tripartite actuellement en vigueur, une partie de la hausse de salaire est réservée aux négociations locales.
4. La distribution des modifications de salaire des ouvriers de l'industrie semble aussi plus concentrée autour de la valeur modale, les années où il y a eu accord sur la politique des revenus, particulièrement la seconde année de l'accord.
5. Certaines données montrent que ce schéma a disparu au début des années 90 pendant la récession, ce qui permet de penser que les rigidités salariales étaient moins prévalentes en situation extrême (Böckerman *et al.*, 2006).
6. La théorie « insider-outsider » contredit l'hypothèse traditionnelle selon laquelle les probabilités d'emploi des syndiqués sont aléatoires. Si l'on prend en compte le coût de la rotation, qui incombe essentiellement à l'entreprise, la probabilité de recrutement d'une personne sans emploi tend à

être nettement inférieure à la probabilité de maintien en place d'un salarié. Ainsi, l'intérêt des syndiqués salariés est nettement différent de celui des syndiqués sans emploi (Lindbeck et Snower, 2002). En pratique, les syndicats se préoccupent avant tout des salariés, qui tendent à être beaucoup plus nombreux que les sans-emploi.

7. Le salaire minimum est une moyenne pondérée des salaires mensuels les plus bas de la région d'Helsinki, pondérée par la part d'emploi de chaque secteur dans l'emploi de l'ensemble des secteurs considérés. Les salaires du commerce de gros et de détail, de l'hôtellerie et de la restauration et des services sociaux sont respectivement de 1 335, 1 311 et 1 322 EUR par mois. Si l'on considère les salaires planchers d'autres régions en Finlande, cela ne change le salaire minimum qu'à la marge. Le coût de main-d'œuvre minimum est calculé par addition des cotisations sociales patronales correspondant au salaire minimum au coût salarial basé sur les modèles d'imposition des salaires de l'OCDE.
8. Une autre difficulté dans les comparaisons internationales des taux d'emploi des jeunes provient de la prise en compte des conscrits au service militaire. Dans les calculs présentés ici, de tels conscrits sont exclus à la fois des données de la population et de l'emploi.
9. Ces chiffres sont également affectés par les personnes en congé parental qui restent à la maison et ne sont donc pas comptabilisées dans la population active, mais qui disposent d'un emploi à leur retour.
10. Une partie de cette différence pourrait s'expliquer par le fait des jeunes s'accordant le temps de se préparer aux examens d'entrée aux universités (lesquels diffèrent selon l'université) après avoir accompli leur instruction secondaire. Toutefois, on pourrait s'attendre à ce que nombre de ces jeunes travaillent à temps partiel. Ce phénomène renforce la nécessité de rationaliser et d'accélérer le processus de sélection trop bureaucratique des universités.
11. La France a récemment réduit les cotisations patronales pour les travailleurs à bas salaire, ce qui implique que le coût de main-d'œuvre pour le recrutement d'un travailleur au salaire minimum ne représente que 53 % du coût du recrutement d'un travailleur au salaire médian, alors que le salaire minimum représente 61 % du salaire médian.
12. Si l'on exclut la Finlande, le coefficient de corrélation du graphique 4.4 est ramené de -0.38 à -0.22 .
13. Une étude finlandaise a constaté que l'activité industrielle des entreprises finlandaises dans les nouveaux pays membres de l'UE est par nature à forte intensité de main-d'œuvre; la part cumulée de l'investissement industriel entre 1998 et 2002 représentait 3.6 % du total de l'investissement à l'étranger alors que la part d'emploi constituait près de 10 % du total de l'emploi à l'étranger (Teollisuuden ulkomaantoiminta, Kilpailukykyä EU:n laajentumisesta, 2004).
14. Les secteurs compris dans cette étude sont la métallurgie, le bâtiment, la boucherie, la boulangerie, le commerce de gros et de détail et les hôtels et restaurants.
15. Les estimations ont été calculées par le ministère du Travail sur la base de la convention collective actuellement en vigueur.

Bibliographie

- Blau, F. D. et L. M. Kahn (1999), « Institutions and Laws in the Labour Market », *Handbook of Labour Economics*, O. Ashenfelter et D. Card (éd.), vol. 3A, North-Holland.
- Böckerman, P., S. Laaksonen et J. Vainiomäki (2006), « Micro-level Evidence on Wage Rigidities in Finland », mimeo, Labour Institute for Economic Research, Helsinki.
- Calmfors, L. et Driffill, J., (1988), « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, n° 6.
- Dickens, W.T. et al. (2006), « The Interaction of Labor Markets and Inflation : Micro Evidence from the International Wage Flexibility. Project », mimeo.
- Dolado, J. et al. (1996), « The Economic Impact of Minimum Wages in Europe », *Economic Policy*, n° 23.
- Flanagan, R. J. (1999), « Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective », *Journal of Economic Literature*, vol. 37.
- Hämäläinen, K. (2003), « Education and Unemployment: State Dependence in Unemployment Among Young People in the 1990s », *VATT Discussion Paper*, n° 312.
- Heikkilä, A. et H. Piekkola (2004), « Local Bargaining and Employers' Co-operation Options », in *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola et K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.

- Lindbeck, A. et D. Snower (2002), « The Insider-Outsider Theory: A Survey », *IZA Discussion Paper*, n° 534, www.iza.org.
- Neumark, D. et W. Wascher (1999) « A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment », *NBER Working Papers*, n° 7299, www.nber.org.
- OCDE (1998), « Tirer le meilleur parti possible du minimum: salaire minimum légal, emploi et pauvreté », chapitre 2, *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris (à paraître).
- Pekkarinen, J. et K.E.O. Alho (2004), « The Finnish Bargaining System: Actors' Perception », in *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola et K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.
- Pettersson, T., K. Mårtensson et P. Bardh (2004), « Arbetskraft till salu-sex månader med öppna gränser », Landsorganisationen, [www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/08AD9D6C451CE06CC1256F3C002BC86E/\\$file/arbetskraft2.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/08AD9D6C451CE06CC1256F3C002BC86E/$file/arbetskraft2.pdf).
- Piekkola, H. et R. Marjanen (2003), « Wage Settlements and Wage Drift: New Scene of Income Policy », ETLA, série B 202, Helsinki, www.etla.fi.
- Skedinger, P. (2005), « Hur höga är minimilönerna? », IFAU, *Rapport 2005:18*, Uppsala, www.ifau.se/upload/pdf/se/2005/r05-18.pdf.
- Snellman, K. (2004), « Finnish Wage Bargaining – Actual Behaviour and Preferences », in *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola et K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.
- Snellman, K., J. Vartiainen et R. Uusitalo (2003), « Profit Sharing and Changes in Industrial Wage-Setting », Helsinki: Edita/Sitra.
- Sveriges Byggindustrier et Svenska Byggnadsförbundet (2004), *2004 års Supplement till 2000 års Byggnadsavtal* (Supplément 2004 à l'accord salarial de 2000 dans le bâtiment), Sveriges Byggindustrier et Svenska Byggnadsförbundet, Stockholm, www.byggnads.se.
- Teollisuuden ulkomaantoiminta, Kilpailukykyä EU:n laajentumisesta, (2004), TT:n raportit osoitteessa, Helsinki.
- Uusitalo, R. (2002), « Changes in the Finnish Wage Structure: Will Demand and Supply Do? », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 104, Issue 1.
- Uusitalo, R. (2004), « Do Centralized Bargains Lead to Wage Moderation? Time-Series Evidence from Finland », *Collective Bargaining and Wage Formation*, H. Piekkola et K. Snellman (éd.), Physica-Verlag.
- Vartiainen, J. (1998), « The Labour Market in Finland: Institutions and Outcomes », Prime Minister's Office, Publications Series 1998/2.

Chapitre 5

Mesures actives et passives du marché du travail et objectif d'emploi

Le gouvernement prépare une extension substantielle de ses programmes actifs du marché du travail (PAMT), qui doit constituer un volet important de la stratégie visant l'objectif d'emploi qu'il s'est fixé. Cependant, d'après les évaluations existantes, il n'est pas évident qu'une telle extension ait un effet sensible sur l'emploi régulier. Il est plus important de modifier l'équilibre des mesures existantes en privilégiant les plus efficaces; il s'agit en particulier de réduire les subventions salariales pour l'emploi dans le secteur public et d'étendre les subventions salariales dans le secteur privé. Il importe aussi d'aligner le taux d'activation des chômeurs âgés et des bénéficiaires de pensions d'invalidité, qui est bas, sur celui des autres travailleurs, et de renforcer les incitations financières au retour à l'emploi en introduisant une dégressivité des prestations de chômage pour les durées longues.

Introduction

La Finlande, comme les autres pays nordiques, se distingue dans les comparaisons internationales par l'ampleur de ses mesures actives du marché du travail et la générosité de ses mesures passives. Pour réaliser son objectif d'emploi, le gouvernement a notamment l'intention d'amplifier et de réformer les mesures actives. Le présent chapitre passe en revue les mesures actives et passives actuellement en vigueur, avant d'examiner dans quelle mesure des modifications pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif que s'est fixé le gouvernement.

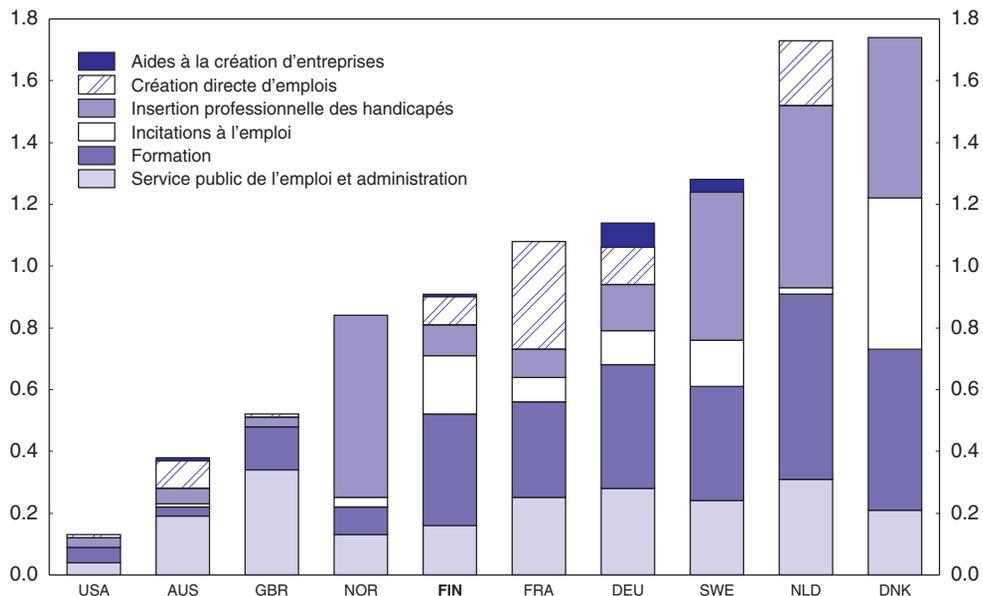
Programmes actifs du marché du travail

L'ampleur des mesures en vigueur

Le montant total des dépenses publiques consacrées aux mesures du marché du travail est élevé, environ 3 % du PIB, mais un tiers seulement environ de ce total est affecté aux mesures actives. Ce chiffre place la Finlande au-dessus de la moyenne de l'OCDE, mais elle reste en deçà de la plupart des autres pays nordiques (OCDE, 2005). Une grande part de la dépense totale consacrée aux PAMT concerne la formation et les incitations à l'emploi (graphique 5.1). La dépense consentie pour l'insertion des handicapés est particulièrement

Graphique 5.1. **Dépenses publiques consacrées aux programmes actifs du marché du travail**

En pourcentage du PIB, 2003/2004



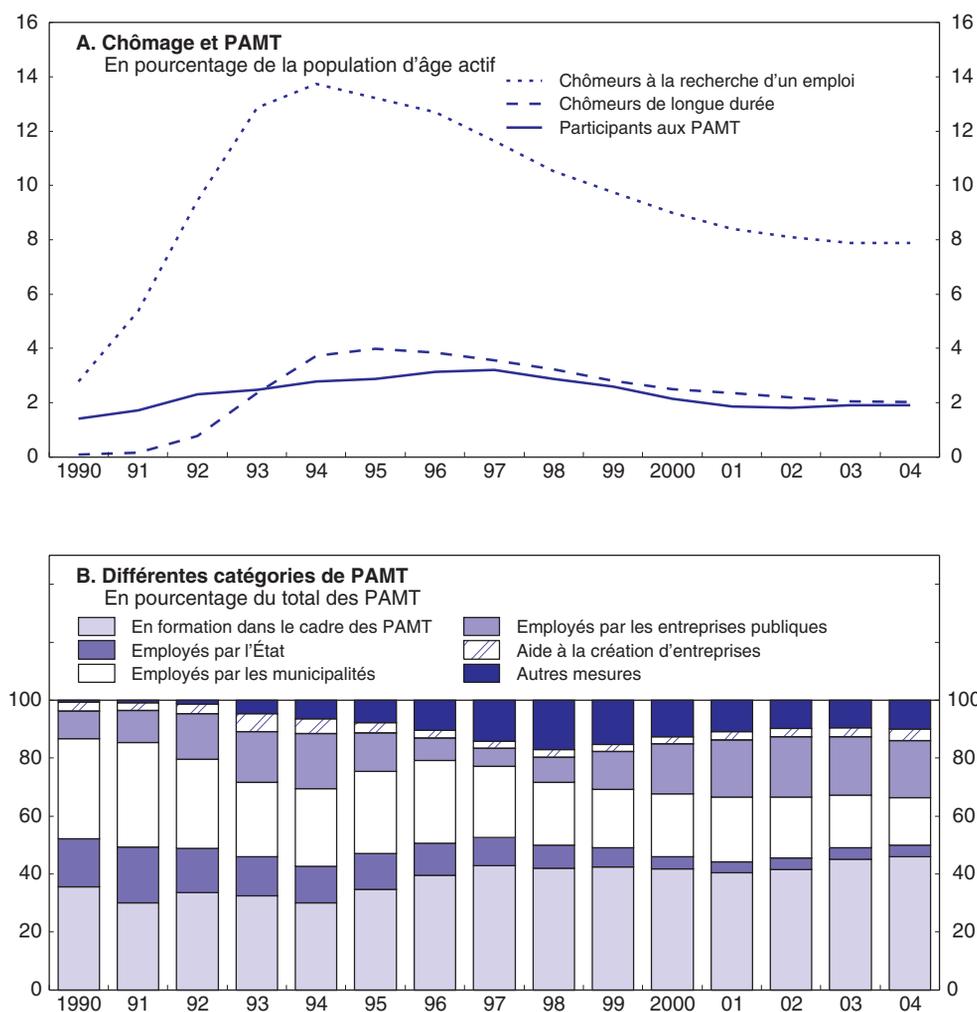
Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005, tableau H, p. 292.

faible, alors que le taux d'inactivité pour cause de maladie ou de handicap, particulièrement chez les hommes âgés, est parmi les plus élevés de l'OCDE (OCDE, 2004).

Le chômage – y compris le chômage de longue durée – recule depuis le milieu des années 90, et se situe aujourd'hui autour de 8½ pour cent de la population d'âge actif pour le chômage dans son ensemble, et ce taux est de 2 % pour le chômage de longue durée. Le nombre moyen de personnes concernées par des mesures actives du marché du travail a atteint en 1997 un taux record de 3¼ pour cent, mais a diminué ensuite jusqu'en 2001, avec la décrue du chômage (graphique 5.2, partie A). Cependant, ces dernières années, on a assisté à une légère expansion des PAMT : le « taux d'activation » – nombre de personnes bénéficiant de mesures actives en pourcentage du chômage – est passé de 21 % en 2001 à 23 % en 2004.

On peut classer les PAMT en deux types de mesures : mesures basées sur le salaire et mesures de formation. Les premières, qui sont des subventions à l'employeur et au demandeur d'emploi, ont concerné en 2004 54 % des personnes bénéficiant des mesures actives; les mesures de formation, notamment la formation en entreprise, ont concerné le

Graphique 5.2. **Performance sur le marché du travail**



Source : Ministère du Travail, *Finnish Labour Review*, 4/2005; Statistics Finland, *Statistical Yearbook of Finland* 2005.

reste (graphique 5.2, partie B). Par le passé, les programmes actifs ont fait plus de place aux subventions salariales qu'aux formations. Récemment, on a mis un peu plus l'accent sur la formation, puisque la part des subventions salariales, qui était de 70 % au début des années 90, a diminué. À cet égard, depuis le début des années 90, l'action se réoriente vers davantage d'emplois subventionnés dans le secteur privé et moins d'emplois aidés dans le secteur public; le secteur privé emploie aujourd'hui près de 62 % du nombre total de personnes bénéficiant de subventions salariales, contre 20 % en 1990 (ministère du Travail, 2004).

De nombreux jeunes travailleurs sont embauchés dans des emplois aidés au lieu de l'être dans des emplois réguliers

Le Programme pour l'emploi a mis en place en 2004 des services d'emploi spécifiques pour les jeunes, afin de leur donner la possibilité d'obtenir après trois mois de chômage soit une formation, soit un travail. En outre, les jeunes n'ont pas droit à l'allocation dite « du marché du travail », à moins qu'ils suivent une formation professionnelle ou prennent part à des mesures actives du marché du travail. Les dépenses consacrées aux mesures du marché du travail pour les jeunes sont donc parmi les plus élevées de l'OCDE (OCDE, 2004)¹. En comparaison avec les autres tranches d'âge, les jeunes sont davantage orientés vers les emplois aidés que vers les autres mesures actives du marché du travail (tableau 5.1). Une récente étude finlandaise a montré que les services de placement et de formation sont efficaces pour favoriser l'emploi des jeunes et d'une façon générale accroître les gains d'activité des participants (Hämäläinen et Ollikainen, 2004).

Tableau 5.1. **Mesures actives du marché du travail**

Décembre 2004

Âge	Chômeurs à la recherche d'un emploi	En emploi grâce aux mesures de subventions salariales	En formation sur le marché du travail
	Personnes	% des chômeurs	
15-24	34 815	33.6	12.9
25-54	180 364	20.1	13.2
55-59	55 603	7.9	1.7
60+	13 860	3.0	0.8
Total	284 642	18.6	10.3

Source : Ministère du Travail, *Employment Report 2004*.

Concentrer les mesures sur les jeunes peut se justifier notamment par le fait que les subventions salariales sont l'un des moyens qui permettent aux employeurs d'éviter de payer les rémunérations minimums fixées par les conventions collectives au niveau national (chapitre 4). Mais les PAMT peuvent avoir des effets non voulus sur l'emploi régulier. Ainsi, il y a toujours un risque que les employeurs réduisent les créations d'emplois réguliers pour profiter des subventions à l'embauche. Un moyen plus direct de favoriser l'emploi des jeunes adultes, qui évite les distorsions potentielles dues au PAMT, consiste à abaisser dans les conventions collectives les rémunérations minimums applicables aux jeunes.

Réformes récentes et proposées des PAMT

S'agissant de l'activation des chômeurs de longue durée, la réforme oblige les collectivités locales à proposer après 500 jours de chômage des mesures d'activation renforcées pendant au moins 12 mois sur les 24 mois qui suivent. En même temps, l'allocation du marché du travail

passive est subordonnée à la participation aux PAMT au bout de 500 jours. Ces deux mesures réunies peuvent avoir des effets préventifs et réduire le flux d'entrées dans le chômage de longue durée. L'objectif global est de porter le taux d'activation des chômeurs de longue durée de 20 % actuellement à 30 %. Le taux d'activation mesure le rapport du nombre d'individus participant à des mesures d'activation à la somme du nombre total de chômeurs de longue durée et de ceux qui participent à des mesures d'activation. Les travailleurs âgés représentent une forte proportion du nombre total de chômeurs de longue durée mais, si l'on en juge par l'expérience passée, cette réforme ne devrait pas avoir un impact majeur sur leur participation à des PAMT puisque la plupart obtiennent, après 500 jours, une extension de l'allocation chômage au lieu du placement dans une mesure active.

La réforme du service public de l'emploi s'est poursuivie en 2005. Le nombre de centres offrant des services aux chômeurs de longue durée qui ont des problèmes sociaux et de santé doit être encore accru. Ces centres sont des points de services communs où la collectivité locale et les autres prestataires proposent des services de réadaptation et d'activation. En 2006, il y aura 38 centres. Certaines données empiriques montrent que l'aide à la recherche d'emploi est plus efficace que les autres mesures actives pour remettre les chômeurs au travail (OCDE, 2006; Martin et Grubb, 2001). La création de centres spécifiquement chargés d'assurer des services coordonnés et intensifs pour les chômeurs de longue durée va donc dans le sens d'une réduction du chômage de longue durée, mais il est trop tôt pour en tirer des conclusions.

Un système de subvention temporaire des bas salaires a été mis en place au début de 2006 pour les travailleurs de 54 ans et plus et se poursuivra jusqu'en 2010. Dans le cadre de ce système, les employeurs pourront prétendre à une subvention pour tous les salariés de 54 ans et plus qui gagnent entre 900 et 2 000 EUR par mois pour un emploi à temps plein (entre 37 et 81 % du salaire de l'ouvrier moyen). On estime qu'environ 5 % de l'effectif total des salariés entreront dans cette catégorie (ministère des Finances, 2005).

Renforcement des incitations aux communes à activer les chômeurs de longue durée

Dans le domaine de l'activation des chômeurs de longue durée, l'allocation dite « du marché du travail » et l'aide sociale ont été réformées au début de 2006. Jusque là, l'allocation du marché du travail pour les chômeurs de longue durée était financée par l'État et l'aide sociale par les communes, avec un tiers de participation de l'État. Avec la réforme, le financement de l'allocation du marché du travail et de l'aide sociale va être fonction de la durée de l'épisode de chômage. Pour des durées de chômage supérieures à 500 jours, l'État et les communes assurent le financement à parts égales, mais pour le chômage de courte durée, les mesures actives et les allocations du marché du travail restent à la charge de l'État. L'aide sociale est également divisée en une allocation de base et une allocation soumise à condition de ressources. Les communes et l'État se partagent le coût de l'allocation de base, tandis que l'aide soumise à condition de ressources est payée par la commune, l'État apportant comme auparavant sa contribution en versant en moyenne un tiers du montant au travers du système de subventions de l'État. Cela signifie que les communes ont plus intérêt à activer les chômeurs de longue durée, puisque le coût des mesures actives est payé par l'État, tandis que le coût des mesures passives est payé à parts égales par les communes et l'État. Le but est de créer un système de financement où toutes les parties ont intérêt à l'activation.

La compensation versée aux communes par l'État est basée sur le coût de l'allocation du marché du travail versée aux chômeurs de longue durée en 2003². Le but est d'inciter les

communes à ramener le nombre de chômeurs de longue durée en dessous du niveau de 2003. En effet, ce nombre a baissé vers la fin de 2005.

Données d'évaluation relatives aux PAMT

L'effet des PAMT est difficile à évaluer de façon empirique. D'une façon générale, l'aide à la recherche d'emploi, relativement peu onéreuse, est souvent assez efficace, tandis que la création d'emplois publics et les subventions à l'embauche sont assez décevantes pour ce qui est du retour des chômeurs à l'emploi (OCDE, 2006; Martin et Grubb, 2001). Dans plusieurs pays de l'OCDE, des évaluations ont montré que les subventions à l'embauche ont plus d'impact sur l'emploi que les formations ou les créations directes d'emplois dans le secteur public. Mais en même temps, la plupart des études relatives au comportement des entreprises constatent que les subventions à l'embauche dans le secteur privé comportent de larges effets d'aubaine et de substitution, de sorte qu'en définitive les gains nets d'emplois sont faibles (Martin et Grubb, 2001). Cela dit, une étude récente a montré qu'en Finlande, les subventions salariales stimulaient l'emploi et ne se contentaient pas de remplacer des emplois non subventionnés (Kangasharju, 2005). D'autres études semblent indiquer que la formation a des effets plus favorables que les subventions à l'embauche. À titre d'exemple, l'une des conclusions robustes du rapport sur la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* est qu'à une augmentation de la dépense de formation professionnelle correspond une diminution du chômage, alors que ce type de relation n'apparaît pas pour d'autres types de PAMT (voir aussi Boone et van Ours, 2004); et une étude suédoise récente a quant à elle montré que les effets directs d'éviction dus aux subventions à l'embauche sont importants, alors qu'il n'y en a pas avec la formation (Dahlberg et Forslund, 2005). Au total, on n'a pas de certitude quant aux effets des PAMT sur l'emploi régulier, et il est difficile de tirer des conclusions générales quant aux mesures qui fonctionnent le mieux et pour qui.

Une observation qui se dégage d'une évaluation récente incite à la circonspection : les épisodes de chômage sont souvent suivis de périodes passées en PAMT qui ne débouchent pas sur un emploi permanent, mais sont suivies d'autres épisodes de chômage puis d'autres périodes passées en PAMT (c'est l'effet de noria). En effet, selon cette étude, trois mois après la fin du programme en 2004, environ un tiers de ceux qui étaient arrivés au bout de leur emploi subventionné ou de leur formation professionnelle étaient encore en emploi, environ la moitié était au chômage, et 15 à 20 % se retrouvaient de nouveau dans un programme du marché du travail (ministère du Travail, 2004). Parmi ceux qui avaient achevé leur formation pratique, on estime à 10-15 % ceux qui ensuite avaient un emploi, environ un tiers ceux qui étaient au chômage et moins d'un tiers ceux qui étaient de nouveau en PAMT. Les premiers résultats d'une autre étude finlandaise tendent à montrer que les subventions à l'embauche dans le secteur privé seraient le meilleur tremplin pour l'emploi. En effet, trois mois après la fin du programme, environ la moitié restent dans le même emploi, tandis que pour les emplois aidés dans le secteur public local et de l'État, la proportion correspondante est d'environ un quart³.

La mobilité géographique peut être entravée du fait des prestations sociales et des politiques du marché du travail spécifiques à certaines zones. Des prestations sociales généreuses dans un régime donné réduisent les incitations à aller chercher un emploi ailleurs et par conséquent réduisent la mobilité. D'autre part, si la participation aux PAMT réduit le temps disponible pour la recherche d'un emploi ou si les PAMT font que l'on préfère rester inscrit au chômage plutôt que de changer de profession ou de région, il y a immobilisation. Les études montrent que l'activité de recherche et la probabilité de trouver

un emploi sont plus faibles chez les participants à des programmes que parmi les chômeurs (van Ours, 2002; Fredriksson et Johansson, 2003). En effet, en Finlande, les PAMT tendent à être plus largement pratiqués dans les régions à chômage élevé, ce qui peut réduire les incitations à partir vers des régions où il y a plus de possibilités d'emploi.

Il peut être plus efficace de modifier la composition des PAMT que de les amplifier

L'expansion rapide des PAMT qu'implique l'objectif du gouvernement de porter le taux d'activation de 23½ pour cent au début 2005 à 30 % d'ici 2007, soit 35 000 places supplémentaires à taux de chômage inchangé, sera difficile à réaliser sans compromettre la qualité. Les implications au niveau de l'emploi régulier sont difficiles à évaluer, mais d'après les évaluations récentes de PAMT réalisées en Finlande, un tiers environ des personnes bénéficiant d'un emploi subventionné ou d'une formation étaient en emploi à l'issue du programme (ministère du Travail, 2004). Cela impliquerait que le taux d'emploi n'ait que peu augmenté – environ 0.3 point de pourcentage. Cependant, cette estimation ne tient pas compte d'effets potentiels d'éviction qui réduiraient encore l'effet global sur l'emploi.

Il se peut de surcroît que les effets marginaux d'une expansion rapide des PAMT soient plus faibles que ne le suggèrent les évaluations actuelles. Les données relatives à l'élargissement des PAMT en Suède durant les années 90, où le taux d'activation se situait autour de 30 %, montrent que l'expansion rapide des programmes de formation pose problème lorsque les infrastructures sont insuffisantes (Calmfors et al., 2001). Au niveau international, on a aussi quelques éléments qui montrent que les programmes jeunes de grande ampleur semblent entraîner d'importants effets d'éviction. Ainsi, une étude consacrée à l'expansion des programmes jeunes en Suède au cours de la récession des années 90 montre qu'ils s'accompagnent d'importants effets d'éviction d'emplois réguliers (Edin et al., 1999), tandis qu'il n'est pas certain qu'ils aient des effets positifs sur l'emploi des participants (Calmfors et al., 2001). On peut donc penser que les programmes de grande ampleur risquent d'avoir un rendement marginal dégressif et que par conséquent, il faut réfléchir avant d'envisager une extension des programmes existants. Autrement dit, alors qu'on peut améliorer la composition des PAMT actuels pour privilégier les mesures les plus efficaces, en faisant plus de place aux subventions salariales au secteur privé et moins aux mêmes subventions dans le secteur public, il est douteux en revanche, d'après les évaluations actuelles, qu'une extension de ces mêmes programmes ait un effet significatif sur les performances globales du marché du travail.

Ciblage des PAMT sur les travailleurs âgés et les chômeurs de longue durée

L'une des faiblesses des PAMT actuels est leur faible couverture des travailleurs âgés, alors que l'objectif du gouvernement est que les personnes de 55 à 59 ans qui ont perdu leur emploi depuis 2000 retrouvent un emploi régulier grâce à des programmes de formation et de réinsertion. À la fin de 2004, la tranche d'âge des 55 ans et plus représentait environ 25 % des chômeurs et près de 50 % des chômeurs de longue durée. Dans le même temps, elle ne représentait que 9 % des bénéficiaires d'emplois aidés et 4 % des bénéficiaires de formations pour le marché du travail (tableau 5.2).

Axer l'effort sur des centres chargés d'offrir des services aux chômeurs de longue durée qui ont des difficultés sociales et de santé est une bonne idée. Toutefois, il y a un problème : de nombreuses personnes en invalidité ne sont pas prises en compte. Aujourd'hui, environ 4 % seulement de l'effectif total des personnes qui perçoivent une pension d'invalidité bénéficient de mesures actives, ce qui représente environ la moitié du

Tableau 5.2. Répartition par âge des chômeurs et des participants aux mesures actives du marché du travail

Décembre 2004, en pourcentage du total

Âge	Ensemble des chômeurs	Chômeurs de longue durée	En emploi grâce aux mesures de subventions salariales	En formation sur le marché du travail
15-24	12.2	1.5	22.1	15.3
25-54	63.4	50.8	68.8	81.2
55-59	19.5	36.9	8.3	3.2
60+	4.9	10.8	0.8	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (<i>milliers</i>)	284.6	72.3	52.8	29.3

Source : Ministère du Travail, *Employment Report 2004*.

taux d'activation moyen. Certaines données britanniques récentes montrent qu'obliger davantage les personnes les moins atteintes à se présenter à une série d'entretiens axés sur le travail sans tarder après leur demande de pension d'invalidité peut les aider à retourner au travail (chapitre 3). Autrement dit, il conviendrait d'élargir la catégorie des chômeurs de longue durée de façon à y inclure un grand nombre des titulaires de pensions d'invalidité dont le handicap est modéré, puisque cela peut avoir des effets bénéfiques sur l'emploi de cette catégorie de personnes.

Prestations de chômage

La majorité des chômeurs perçoivent l'une ou l'autre des trois allocations suivantes : une allocation chômage basée sur le salaire; une allocation de base versée par les caisses d'assurance-chômage; ou une allocation du marché du travail fixe et soumise à condition de ressources, versée par l'État. L'allocation basée sur le salaire est plus généreuse, mais ne peut être versée que pendant 500 jours, tandis que l'allocation du marché du travail est payable indéfiniment (tableau 5.3). Une exception notable est la filière chômage, dans laquelle les personnes âgées de 59 ans (en fait la filière chômage débute à 57 ans) peuvent, à l'issue des 500 jours, prétendre à une prolongation de leur allocation chômage jusqu'à 65 ans, pour autant qu'elles aient été employées pendant au moins cinq ans au cours des 20 années précédentes⁴.

Le taux brut de remplacement de l'allocation chômage basée sur le salaire est de 55 %, tandis que pour l'allocation de base il est d'environ 20 %, calculé au niveau de salaire de l'ouvrier moyen. Cependant, si l'on tient compte des impôts et des prestations telles que l'allocation logement versée aux chômeurs, le taux de remplacement net est plus élevé. L'interaction entre les impôts et les prestations fausse les incitations à retourner au travail. Globalement, pour les chômeurs de longue durée ou les inactifs, les incitations financières à reprendre un travail sont faibles, car l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale et de la dégressivité ou de la suppression des prestations soumises à condition de ressources (aide sociale, allocation logement, prestations d'activité et allocations familiales) annule la plus grande partie du gain de revenu disponible procuré par le travail, surtout pour un ouvrier peu qualifié qui a une famille à charge. Le taux marginal effectif d'imposition lorsqu'on passe du chômage à un emploi à temps plein est élevé, particulièrement pour un couple à un seul salaire, où il dépasse 90 %, en raison essentiellement de l'aide sociale, de l'allocation logement et des allocations familiales, ce qui peut déboucher sur des « trappes à inactivité » (graphique 5.3)⁵. Les mesures qui accroissent les incitations financières au travail pour les travailleurs à bas salaire sont importantes si l'on veut accroître l'offre globale de main-

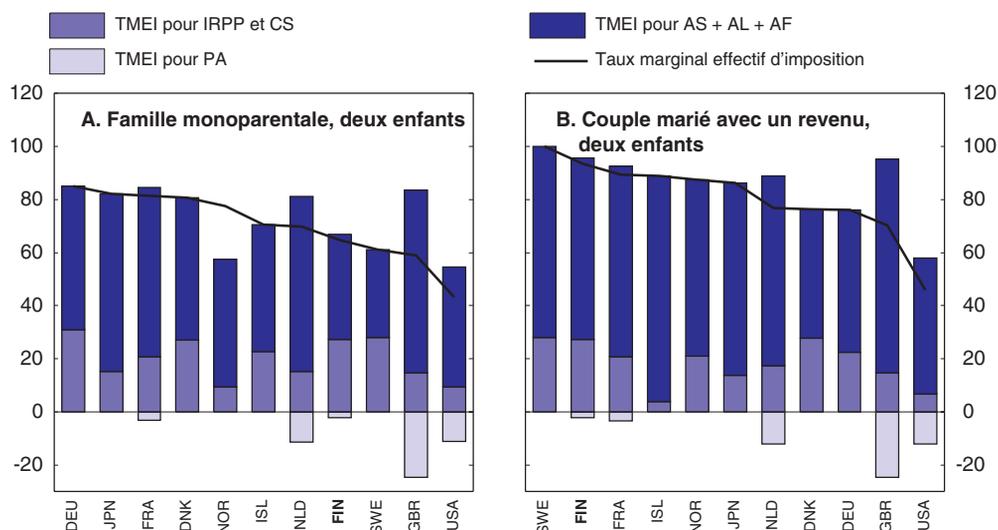
Tableau 5.3. **Prestations de chômage**
2004

Prestations	En % de tous les chômeurs inscrits à la recherche d'un emploi	Critères d'octroi	Montant	Durée maximale	Taux de remplacement brut exprimé en % du salaire de l'ouvrier moyen
Allocation liée au revenu	42	Avoir travaillé pendant 43 semaines pour au moins 18 heures par semaine au cours des derniers 28 mois. Avoir cotisé au fonds d'assurance-chômage pendant 10 mois.	Allocation de base + 45 % de la différence entre le revenu antérieur et l'allocation de base avec un plafond de € 2 090. Ensuite, la part dépendant du revenu décroît à 20 %	500 jours plus une prolongation de 180 jours pour les travailleurs âgés	55 %
Allocation de base	7	Avoir travaillé pendant 43 semaines pour au moins 18 heures par semaine au cours des derniers 28 mois.	€ 23/jour + allocation pour enfant à charge	500 jours	18 %
Allocation du marché du travail	49	Soumise à condition de ressources. Être inscrit dans une agence pour l'emploi pendant 5 jours.	€ 23/mois + allocation pour enfant à charge	Illimitée sous réserve d'activation	18 %

Source : Ministère du Travail, *Finnish Labour Review*, vol. 48, 1/2005.

Graphique 5.3. **Taux marginaux effectifs d'imposition pour les chômeurs de longue durée et les inactifs¹**

2002



- Décomposition du taux marginal effectif d'imposition (TMEI) lorsqu'on passe du chômage de longue durée ou de l'inactivité à un emploi à plein-temps rémunéré à 67 % du salaire de l'ouvrier moyen. Ces TMEI indiquent la part du salaire de l'emploi en question qui est reprise sous forme d'impôts et de réduction des prestations sociales.
- IRPP désigne l'impôt sur le revenu des personnes physiques, CS les cotisations sociales, PA les prestations d'activité, AS l'aide sociale, AL l'allocation logement et AF les allocations familiales.

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris (à paraître).

d'œuvre. Les données empiriques tendent à montrer que des prestations de chômage d'un niveau élevé sur des durées longues tendent à relever le chômage d'équilibre. Globalement,

les études montrent que la longue durée est plus nuisible à l'emploi que les taux élevés de remplacement (OCDE, 2006), ce qui veut dire qu'il y a lieu de réduire la durée d'indemnisation du chômage, ou au moins d'instaurer une dégressivité des allocations.

Les effets contre-incitatifs des prestations de chômage généreuses peuvent être dans une certaine mesure atténués si, dans le cadre de l'administration des prestations, on applique des sanctions financières pour faire respecter l'obligation de recherche d'emploi et d'acceptation d'offres d'emploi raisonnables (OCDE 2006; Boone et al., 2004; Hasselpflug, 2005). En Finlande, les droits à l'allocation chômage ou à l'allocation du marché du travail peuvent être suspendus pour deux mois si un individu cesse sans raison valable de chercher un travail pendant plus de six mois ou refuse une offre de formation ou un emploi convenable⁶. Un indicateur synthétique de la rigueur globale des sanctions fourni par le ministère des Finances danois classe la Finlande au centre d'un groupe de 25 pays, parmi lesquels ce sont les Pays-Bas et l'Autriche qui appliquent les conditions les plus strictes (Hasselpflug, 2005). Par comparaison avec les autres pays nordiques, la Finlande semble poser, pour la recherche et l'acceptation d'un travail, des conditions de mobilité géographique et professionnelle moins strictes, ce qui explique peut-être en partie la faible mobilité régionale.

Il y a encore à faire pour atteindre l'objectif d'emploi

Il est douteux que l'expansion prévue des mesures actives ait beaucoup d'effet sur l'emploi. Le plus important, c'est que les réformes en cours pour activer les chômeurs de longue durée, lesquelles indiquent une bonne initiative, soient menées à bien et appliquées de la même façon aux travailleurs âgés. Le développement des centres pour l'emploi qui offrent des services aux chômeurs de longue durée en difficulté sociale ou de santé est aussi une initiative utile, mais comme on l'a vu au chapitre 3, leur clientèle doit s'étendre à beaucoup de bénéficiaires de pensions d'invalidité dont le handicap est modéré. De plus, il y a lieu de revoir la composition des mesures actives en privilégiant celles qui sont les plus efficaces plutôt que d'amplifier l'ensemble des mesures. L'encadré 5.1 reprend les recommandations relatives aux mesures actives et passives du marché du travail.

Encadré 5.1. **Recommandations concernant les mesures actives et passives du marché du travail**

Pour atteindre l'objectif que s'est fixé le gouvernement d'un taux d'emploi de 75 %, les mesures suivantes sont à envisager :

- Modifier la composition et le ciblage des mesures actives du marché du travail en faveur de celles qui sont les plus efficaces. En particulier, réduire davantage les subventions salariales pour les emplois du secteur public et développer les subventions salariales au secteur privé, mais sans amplifier l'ensemble.
- Renforcer l'activation des travailleurs âgés et des personnes en pension d'invalidité.
- Accroître les incitations financières au travail en rendant dégressives les allocations chômage de longue durée afin de réduire le taux marginal effectif d'imposition (TMEI) lors du retour à l'emploi.

Notes

1. En 2002, les dépenses consacrées aux mesures pour les jeunes ont représenté 0.17 % du PIB, soit plus que la moyenne de l'OCDE qui est de 0.12 %.
2. Ceci est spécifié dans la proposition du gouvernement intitulée «Hallituksen esitys eduskunnalle» (HE 164/2005). Le coût estimatif de cette réforme est de 180 millions EUR en 2006; après une période de transition de trois ans, ce coût tombera à 150 millions. Cela signifie implicitement que le remboursement aux communes sera modifié.
3. Le ministère du Travail a commandé au Centre de recherche sur le travail de l'Université de Tampere une étude complémentaire sur la performance sur le marché du travail des participants aux PAMT.
4. Ceci a été modifié récemment et les règles anciennes s'appliquent aux personnes nées avant 1950 qui atteignent l'âge de 57 ans avant la fin des 500 jours. Ces personnes bénéficient d'une extension de l'allocation chômage jusqu'à l'âge de 60 ans, après quoi elles peuvent demander la retraite chômage.
5. Un taux marginal effectif d'imposition de 100 indique que le passage du chômage de longue durée ou de l'inactivité au travail n'entraîne aucune augmentation nette du revenu.
6. Si une personne refuse à plusieurs reprises une offre d'emploi ou de formation, ce droit est suspendu jusqu'à ce qu'elle soit au travail ou en formation depuis trois mois.

Bibliographie

- Boone, J., A. Sadrieh et J. C. van Ours (2004), « Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behaviour », *CEPR discussion Paper*, n° 4298, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Boone, J. et J. C. van Ours (2004), « Effective Active Labor Market Policies », *IZA Discussion Paper*, n° 1335, Institute for Studies on Labour, Bonn.
- Calmfors, L., A. Forslund et M. Hemström (2001), « Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 85.
- Dahlberg, M. et A. Forslund (2005), « Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 107.
- Edin, P., A. Forslund et B. Holmlund (1999), « The Swedish Youth Labour Market in Boom and Depression », *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, D. Blanchflower et R. Freeman (éd.), University of Chicago Press, Chicago.
- Fredriksson, P. et P. Johansson (2003), « Employment, Mobility and Active Labor Market Programs », *IFAU Working Paper*, 2003:3, The Institute for Labour Market Policy Evaluations, Uppsala.
- Hämäläinen, K. et V. Ollikainen (2004), « Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment », *VATT Studies*, n° 114, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Hasselpflug, S. (2005), « Availability Criteria in 25 Countries », Danish Ministry of Finance, *Working Paper*, n° 12.
- Kangasharju, A. (2005), « Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms? », *VATT Paper*, n° 378, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 85.
- Ministère des Finances (2005), « Stability Programme for Finland », *Economic and Economic Policy Surveys*, 4b/2005, Helsinki.
- Ministère du Travail (2004), *Employment Report 2004*, Helsinki.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris (à paraître).
- van Ours, J.C. (2002), « The Locking-in Effect of Subsidized Jobs », *CEPR Discussion Paper*, n° 3489, Centre for Economic Policy Research, Londres.

Chapitre 6

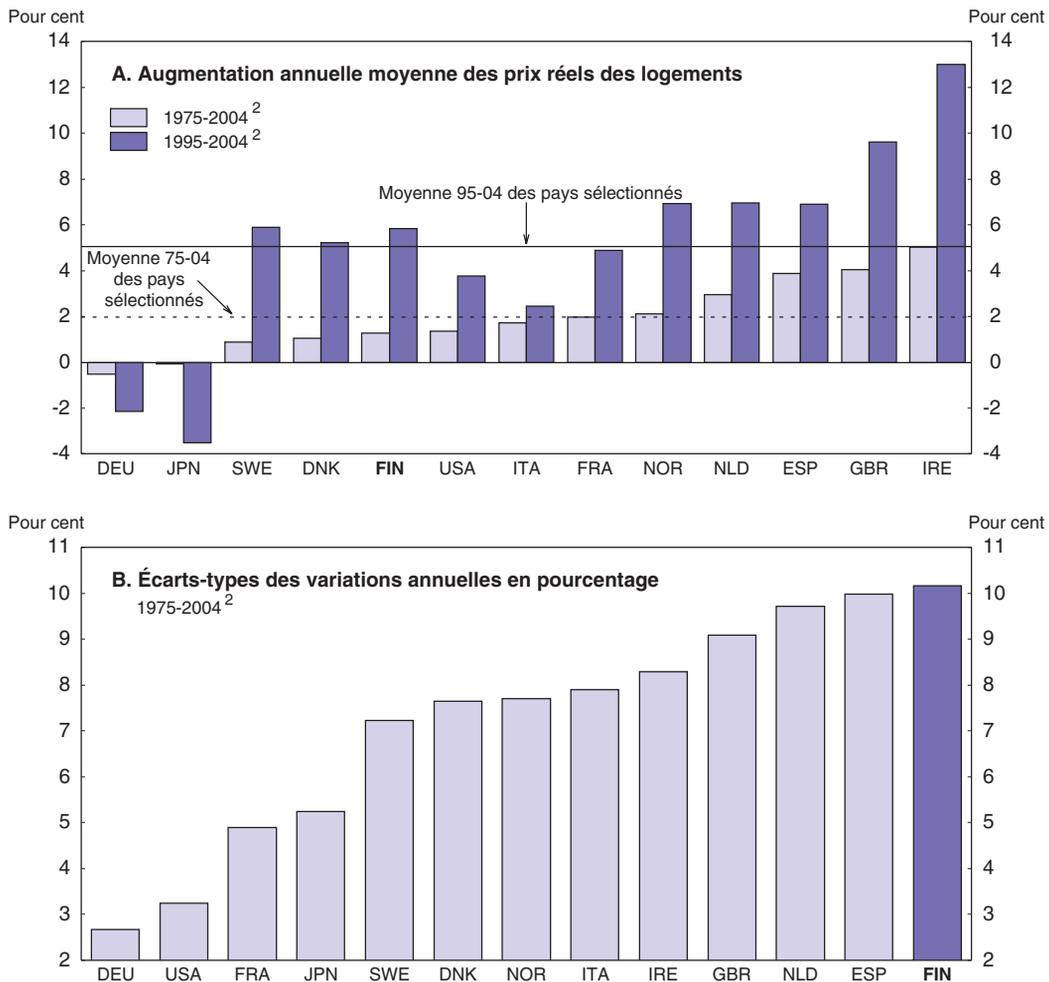
Logement : réduire les risques et améliorer les politiques

Si, par le passé, les cycles marqués qu'ont connus les prix des logements ont été un facteur majeur d'instabilité économique, l'évolution actuelle des prix des logements ne donne pas encore à penser qu'il y a surchauffe sur ce marché. Toutefois, les effets directs des marchés du logement sur l'activité globale et des problèmes plus structurels et plus régionaux sont des sujets de préoccupation importants. L'un des facteurs de la vulnérabilité des marchés du logement et de la macroéconomie aux chocs de taux d'intérêt est la part importante des prêts hypothécaires à taux d'intérêt variable. Les aides fiscales au logement peuvent être largement capitalisées dans la hausse des prix des terrains au lieu d'accroître le nombre de logements disponibles dans la mesure où la lenteur des procédures de planification et la réticence des communes à offrir des terrains constructibles ont limité la croissance du parc de logements dans les régions en expansion. Cela plaide en faveur de politiques visant à inciter davantage les communes à offrir des terrains à bâtir, à accélérer les procédures de planification et à supprimer progressivement l'avantage fiscal dont bénéficie le logement. En outre, l'offre de logements sociaux et le régime de l'allocation logement devraient être davantage ciblés sur les personnes ayant le plus de besoin de logements à un prix abordable.

Introduction

Sur les trente dernières années, les prix des logements en Finlande ont été parmi les plus volatils de la zone de l'OCDE (graphique 6.1) bien que la progression de leur évolution ait été voisine de la moyenne de l'OCDE. Cette volatilité est imputable, dans une large mesure, à la bulle spéculative qui a commencé à se former dans le secteur à la fin des années 80 et a éclaté de façon spectaculaire au début des années 90 (encadré 6.1). En règle générale, l'évolution des prix a été fortement liée au cycle d'activité et à la consommation

Graphique 6.1. **Prix réels des logements¹ : augmentation annuelle moyenne et variabilité**



1. Les prix des logements sont déflatés par l'indice implicite de la consommation privée.

2. 2003 pour le Danemark.

Source : Tableau III.4 dans OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, décembre 2005.

Encadré 6.1. La bulle des prix des logements et la crise bancaire du début des années 90

L'éclatement de la bulle de l'immobilier résidentiel au début des années 90 a marqué le début de l'une des récessions les plus sévères qu'aient connu les pays de l'OCDE*. L'éclatement de cette bulle et la crise bancaire qui a suivi ont été précédés par un boom du marché de l'immobilier résidentiel et des marchés financiers et par une surchauffe de l'activité économique. Pendant le boom de la fin des années 80, le prix réel des logements a augmenté de plus de 60 %, mais entre 1990 et 1993, il a plongé de près de 50 %, et en 1996 le nombre des logements terminés ne représentait qu'un tiers du pic atteint au début des années 90.

Le boom peut s'expliquer en partie par la libéralisation des marchés financiers et les insuffisances dans la surveillance prudentielle du secteur bancaire. Outre la déréglementation des taux d'intérêt, la concurrence entre les banques s'est accrue avec l'arrivée sur le marché financier national de banques étrangères et la libre circulation des capitaux étrangers. L'augmentation du prix des actifs a facilité les demandes de prêts car la valeur des garanties a, elle aussi, augmenté. Le boom a atteint un pic à la fin de 1988 avec une augmentation du crédit de près de 30 %. Mais les prêts bancaires ont continué à augmenter jusqu'en 1991. Après quoi, le stock de crédit intérieur a diminué pendant quatre ans et il a fallu attendre 1996 pour observer une reprise des prêts bancaires.

Pendant la crise, la part des prêts bancaires improductifs a augmenté rapidement, la proportion de ces prêts atteignant 9 % au plus fort de la crise bancaire (FMI, 1998). Il en est résulté des pertes de créances importantes pour les banques et on a pu arguer que ces pertes ont contribué de manière essentielle à la gravité de la crise. Néanmoins, les prêts aux entreprises constituaient la plus grande partie des pertes de créances. Alors que les pertes de créances sur les prêts immobiliers étaient minimes, les ménages ont réagi à l'endettement excessif et à la baisse des valeurs en garantie par une accélération des remboursements des prêts. S'en suivit une hausse du taux d'épargne qui aggrava la situation en réduisant la demande intérieure, accroissant le nombre de banqueroutes dans le secteur non exportateur et par conséquent les pertes de créances des banques.

D'après les calculs, le coût total de la crise bancaire a représenté 8 à 10 % du PIB. La crise a également coûté cher à l'État qui a soutenu les banques à hauteur d'environ 16 milliards EUR. Au total, le coût net de la crise pour les pouvoirs publics s'est chiffré à la moitié de ce montant.

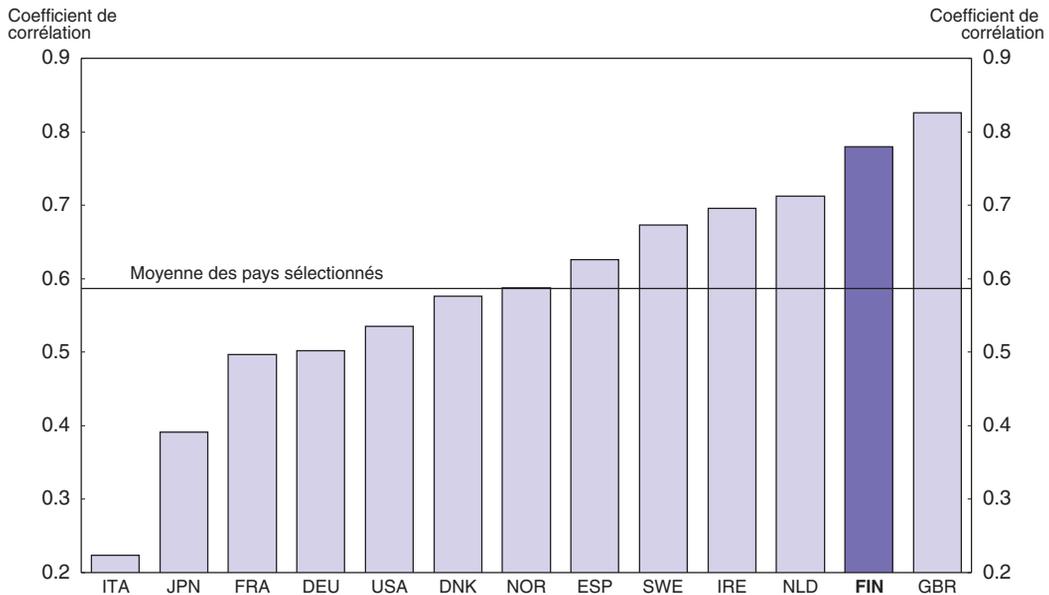
Toutefois, la crise a déclenché une vaste amélioration de la productivité dans le secteur bancaire. Cette amélioration s'explique en partie par une réduction drastique du nombre d'agences et des effectifs. L'adoption rapide des nouvelles technologies et une concurrence internationale accrue ont également contribué à l'amélioration de la productivité.

* Voir Honkapohja et Koskela (1999) ainsi que Kiander et Vartia (1998) pour une analyse de la récession.

(graphique 6.2). Mais, ces dernières années, l'augmentation annuelle des prix des logements est restée à un chiffre même si elle s'est accélérée récemment, en particulier dans la région d'Helsinki. Globalement, il n'y a pas de forte indication d'une surévaluation actuelle des prix des logements. Ce qui donne à penser qu'il est opportun d'examiner les raisons de l'existence de liens forts entre l'activité économique et le marché du logement et de se demander s'il est justifié de prendre des mesures afin de réduire à l'avenir le risque d'instabilité macroéconomique.

En 2002, un panel international d'experts (ministère de l'Environnement, 2002a) est arrivé à la conclusion qu'en dépit de la volatilité du marché du logement, la politique dans ce domaine et des marchés financiers qui fonctionnent bien ont sous-tendu une offre

Graphique 6.2. Corrélation entre la croissance de la consommation privée et les variations des prix réels des logements

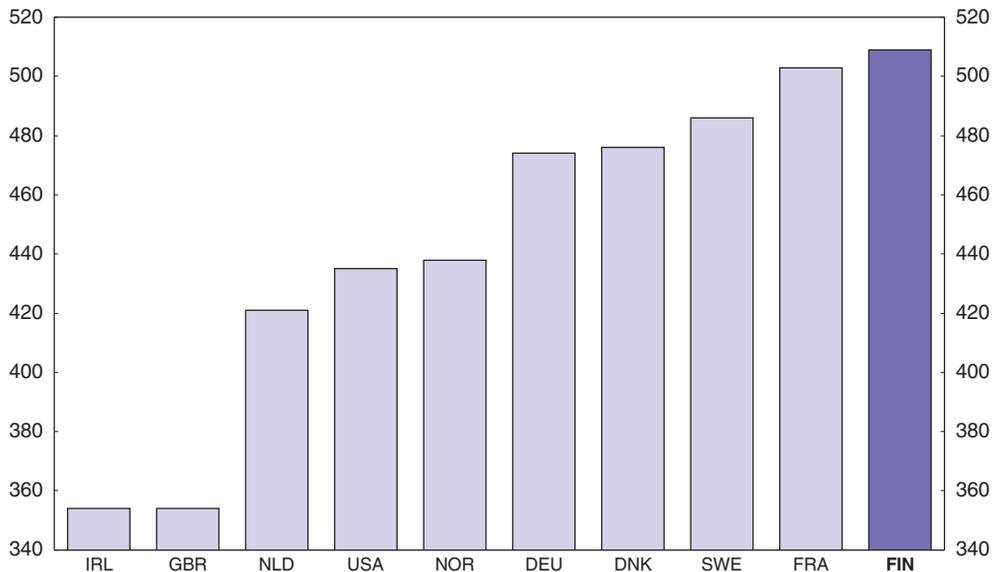
1975-2004¹

1. 2003 pour le Danemark.

Source : Tableau III.4 dans OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, décembre 2005.

adéquate de logements à un prix abordable. Une comparaison internationale montre que le parc de logements par tête est important et qu'il a augmenté plus vite que dans les autres pays nordiques (graphique 6.3). Les standards, en termes d'aménités de base, se

Graphique 6.3. Parc de logements

Pour 1 000 habitants, 2003¹

1. Ou dernière année disponible.

Source : Statistics Finland, *Construction and Housing Yearbook*, éd. 2005, chapitre 19, tableau 1.

sont considérablement améliorés : près de la moitié des appartements ont leur propre sauna et le nombre des sans logis a été divisé par deux depuis la fin des années 80.

On observe néanmoins des signes de pénurie dans certaines grandes zones métropolitaines et le parc de logements ne répond pas aux aspirations de la population à certains égards; notamment, la taille moyenne des logements est inférieure à celle des autres pays nordiques. Le reste de ce chapitre examine le fonctionnement du marché du logement et analyse un large éventail de questions connexes, y compris les liens entre le marché du logement et l'activité économique, l'existence de moyens plus efficaces pour atteindre les objectifs des pouvoirs publics, tout en rendant le marché du logement plus réactif aux aspirations des populations et se demande si le dosage et le poids global de la fiscalité et des aides au logement sont optimums.

Le système actuel et le parc de logements : tour d'horizon

La politique du logement s'est attachée à offrir des logements décents à tous les finlandais. Après la deuxième guerre mondiale, la situation sur le marché du logement était très difficile car les standards en matière de logements étaient bas par rapport aux autres pays, les migrations intérieures importantes et les marchés financiers sous-développés. Au vu de ces conditions difficiles, la politique du logement a donc relativement atteint ses objectifs (encadré 6.2).

Les autorités nationales et locales ont un impact sur l'offre de logements dans la mesure où elles sont responsables du zonage des terrains alors que les sociétés privées et les coopératives construisent les logements, y compris les logements sociaux. L'essentiel du financement est assuré par les banques. Mais, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, l'État apporte au secteur du logement une aide considérable : au total, environ 1 % du PIB en 2004. L'État subventionne le financement de la construction et de la rénovation de logements par le biais de prêts à taux préférentiels. En outre, il accorde une déduction fiscale des intérêts sur emprunts pour les logements destinés à être occupés par leur propriétaire et une allocation logement aux ménages à faible revenu.

La proportion des logements occupés par leur propriétaire est la plus importante même si elle est passée de 67 % en 1990 à 58 % en 2004, suite à l'éclatement de la bulle de l'immobilier résidentiel et à la libéralisation du marché locatif privé en 1995¹. De plus, la construction de logements sociaux destinés à la location a été encouragée par le biais de programmes publics. Plus de la moitié des logements locatifs appartiennent à des institutions à but non lucratif (17 % du parc de logements).

Avec plus de 60 % de logements construits après 1970 et moins de 4 % construits avant 1920, l'âge moyen du parc de logements est relativement bas. Les standards en termes de surface moyenne au sol par personne ont été sensiblement améliorés, passant de 15 m² en 1970 à 37 m² en 2003. Toutefois, la taille moyenne par personne est encore relativement faible comparée aux standards internationaux et c'est la plus faible de tous les pays nordiques (Lujanen et Palmgren, 2004). Le parc de logements ne semble pas répondre aux aspirations des ménages : selon une enquête du ministère de l'Environnement, 76 % des ménages préféreraient vivre dans des maisons individuelles ou jumelées, mais moins de la moitié des ménages participant à l'enquête vivaient effectivement dans ce type de logements (ministère de l'Environnement, 2004b).

Encadré 6.2. Objectifs de la politique en matière de logement

L'objectif central de la politique en matière de logement est d'accroître le parc de logements décents à un prix abordable pour tous. Sur la base des indicateurs exposés ci-dessus, la politique du logement a réussi à promouvoir cet objectif. Mais la politique du logement est confrontée à un certain nombre de difficultés qui résultent des déséquilibres régionaux, du vieillissement de la population, de la volatilité du marché du logement et des problèmes de qualité et de protection de l'environnement. Le gouvernement a publié un programme d'action en matière de logement pour la période 2004-06 (ministère de l'Environnement, 2004a) et un programme d'action en matière de construction (ministère de l'Environnement, 2002b).

Les principaux objectifs du programme en matière de logement sont les suivants :

- Accroître la construction de logements dans les régions en expansion en améliorant la planification et les politiques foncières, en développant le logement social dans ces régions et en améliorant l'offre de logements locatifs privés.
- Encourager l'entretien et la remise en état du parc de logements, en prenant en compte les besoins des personnes âgées pour permettre leur maintien à domicile.
- Aplanir les problèmes liés au logement dans les régions où l'immigration est importante, par exemple en réduisant les restrictions à la vente de logements construits avec des aides publiques.

Les principaux objectifs du programme en matière de construction sont les suivants :

- Améliorer davantage la qualité des logements et du cadre de vie en développant le système éducatif, la formation et la R-D dans le secteur de la construction, mais aussi en spécifiant les qualifications exigées des professionnels et en convenant de normes communes.
- Valoriser les aspects écologie et cycle de vie dans le secteur de la construction.
- Promouvoir la concurrence et la productivité dans le secteur de la construction en recourant davantage aux appels d'offres pour les bâtiments publics, en facilitant la coopération entre public et privé dans le secteur et en améliorant les conditions dans lesquelles le secteur exerce ses activités internationales.
- Améliorer la capacité d'adaptation du secteur de la construction aux fluctuations du cycle d'activité.
- Développer la planification et les systèmes de permis de construire pour raccourcir le processus entre la planification et le démarrage des projets de construction.
- Développer la coopération entre l'État et les communes dans l'offre d'infrastructures urbaines.

Le marché du logement et l'activité globale

L'état actuel du marché du logement

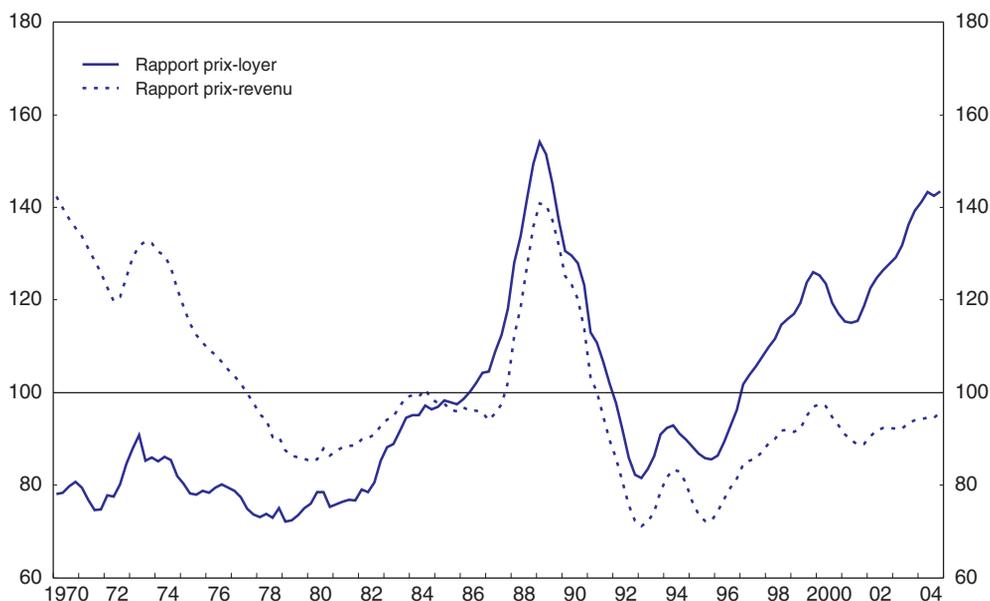
Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les prix des logements ont augmenté au cours de la dernière décennie. Depuis le premier trimestre 1995, les prix de l'immobilier ont augmenté de plus de 80 % en général et de 100 % dans la zone métropolitaine d'Helsinki. Toutefois, les augmentations de prix ont été moins marquées que dans quelques autres pays de l'OCDE, comme l'Irlande, l'Espagne ou le Royaume-Uni. Comme de fortes augmentations des prix ne sont pas nécessairement la preuve d'une

surévaluation, il est important de relier les augmentations des prix des logements aux fondamentaux sous-jacents pour établir si les marchés sont surévalués.

Des recherches récentes (Girouard *et al.*, 2006; Herrala, 2005; Oikarinen, 2005) donnent à penser que le niveau de prix actuel des logements est largement dans la ligne des fondamentaux. Par exemple, le rapport prix-revenu, qui est un indicateur de l'abordabilité du logement est en dessous de sa moyenne historique (graphique 6.4). Dans de nombreux autres pays de l'OCDE, ce rapport est supérieur à sa moyenne sur le long terme (Girouard *et al.*, 2006). Toutefois, le rapport prix-revenu disponible des ménages ne suffit pas à lui seul à mesurer l'abordabilité des logements, car il ne saisit pas la viabilité du service de la dette hypothécaire des ménages. L'étude effectuée par Herrala (2005) montre que, malgré l'augmentation de l'importance des prêts hypothécaires, des taux d'intérêt moins élevés et des périodes de prêts plus longues ont compensé la hausse des prix des logements et de l'endettement hypothécaire.

Graphique 6.4. **Rapports prix-loyer et prix-revenu**

Moyenne de long terme = 100



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, décembre 2005, graphique III.4.

Une manière d'apprécier la sur ou la sous-évaluation des logements consiste à comparer le prix de l'occupation par le propriétaire et le coût du logement locatif à l'aide des rapports prix-loyer (indice de prix nominal du logement divisé par la composante loyer de l'indice des prix à la consommation). Ces dernières années, le prix des logements occupés par leur propriétaire a augmenté plus rapidement que les loyers; comme dans la plupart des pays de l'OCDE, il est actuellement supérieur à la moyenne sur le long terme (graphique 6.4)². Toutefois, cette évolution peut se justifier par la faiblesse des taux d'intérêt dans la mesure où une baisse des taux d'intérêt diminue le coût relatif de l'occupation par le propriétaire comparé à la location.

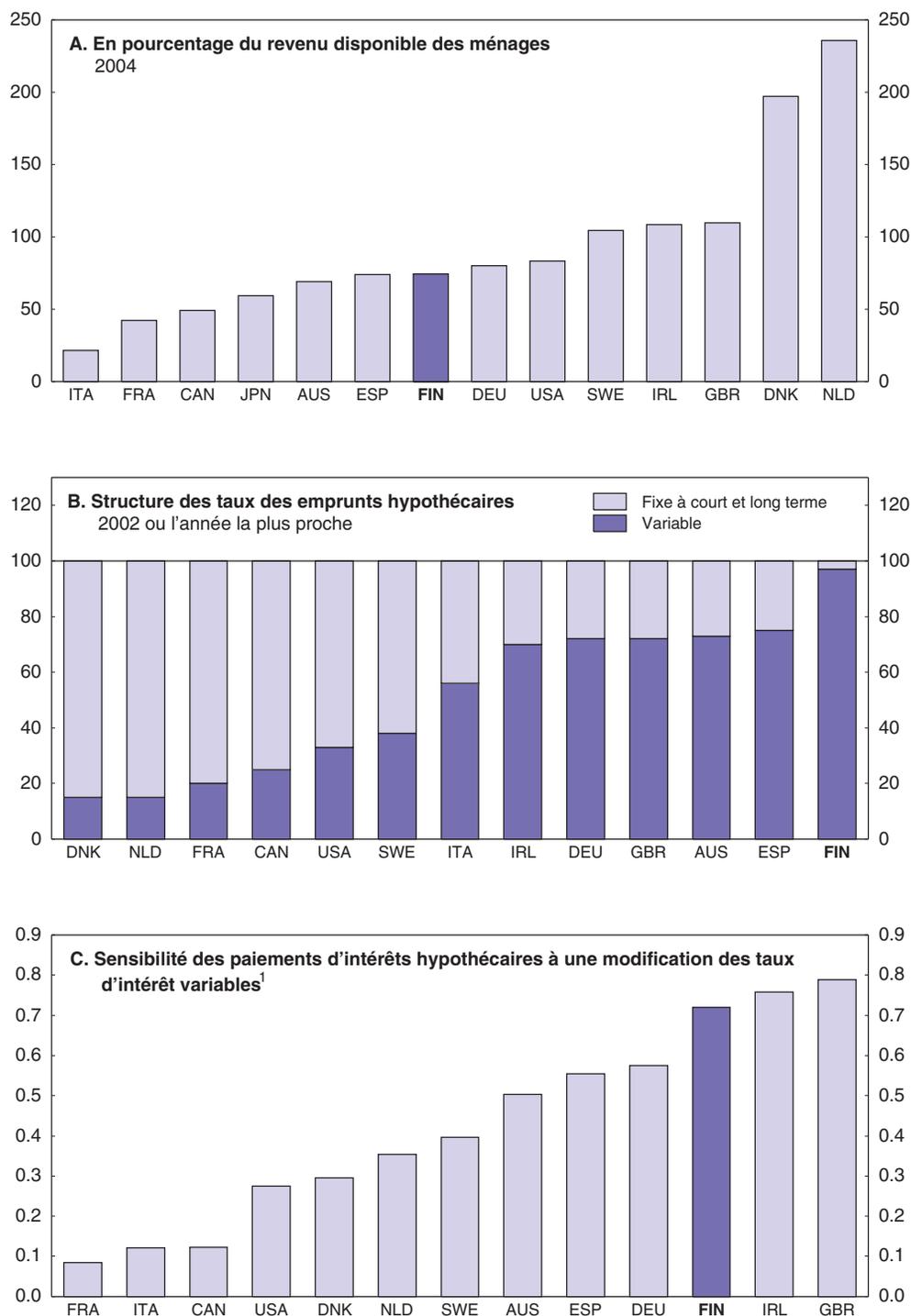
Sur la base d'un travail économétrique qui relie l'évolution des prix des logements aux fondamentaux, Oikarinen (2005) montre que le niveau de prix actuel des logements est en gros aligné sur les moteurs à long terme des prix des logements. En particulier, l'augmentation du revenu disponible réel et la baisse du taux hypothécaire réel ont justifié une part importante de la hausse du prix des logements dans la zone métropolitaine d'Helsinki sur les dix dernières années. Bien qu'actuellement les prix des logements ne semblent pas surévalués, un changement soudain affectant les fondamentaux pourrait avoir un impact sérieux sur la capacité des ménages à honorer le remboursement de leurs prêts hypothécaires. Van den Noord (2006) montre par exemple que, si la probabilité d'une baisse du marché du logement est actuellement faible, elle augmenterait rapidement si le prix réel des logements devait continuer à grimper et si les taux d'intérêt s'élevaient par rapport à leur faible niveau actuel. De fait, les chiffres les plus récents sur les prix des logements confirment que cela pourrait devenir un sujet de préoccupation, en particulier dans la région d'Helsinki où l'accroissement annuel des prix des logements a été de près de 10 % au dernier trimestre 2005.

Le lien entre le marché du logement et la consommation semble fort

Le marché du logement est un levier de transmission important entre la politique monétaire et la consommation. Une hausse des taux d'intérêt hypothécaires affecte la consommation via leurs effets directs sur le revenu disponible lorsque la charge des remboursements d'intérêts augmente. Le marché du logement peut également avoir un impact indirect sur la consommation via l'effet de patrimoine.

Dette hypothécaire et effets de patrimoine

Le niveau de la dette hypothécaire est important pour déterminer l'ampleur de l'impact direct de l'évolution des taux d'intérêt sur le remboursement de la dette hypothécaire et donc sur la consommation. Une comparaison internationale montre que la dette hypothécaire représente une part relativement faible du revenu disponible (graphique 6.5, partie A). Toutefois, cette dette a considérablement augmenté ces dernières années, même si elle est encore inférieure au pic de 1989, année où elle a atteint 90 % du revenu disponible des ménages. Si l'endettement continue à augmenter rapidement, dans quelques années, le ratio d'endettement sera supérieur au pic précédent. L'impact d'une variation des taux d'intérêt sur le service de la dette hypothécaire dépend, non seulement du niveau de la dette, mais également de la structure et de la durée des taux d'intérêt hypothécaires : plus on utilise des taux variables à court terme, plus la sensibilité est grande. Ainsi que le note Miles (2003), les produits hypothécaires à taux fixe et variable présentent des caractéristiques très différentes en matière de risque et de coût. Les hypothèques à taux fixe ne sont pas sans risque, mais elles offrent une certitude concernant les modalités de paiement mensuel du service de la dette des ménages. Les hypothèques à taux variable n'offrent pas de telle garantie. Néanmoins, dû à la prime d'échéance, les hypothèques à taux fixe peuvent souvent s'avérer ultérieurement plus onéreuses. L'attractivité de ces produits du point de vue des ménages dépend en grande partie des coûts liés à l'option de remboursement anticipé de l'hypothèque et de sa renégociation. L'attractivité des hypothèques à taux fixe dépend également de l'aversion au risque des ménages. Alors que les produits hypothécaires à taux variable peuvent être une possibilité intéressante pour certains ménages, les hypothèques à taux fixe offrent incontestablement un choix moins risqué pour d'autres, en particulier pour ceux achetant

Graphique 6.5. **Emprunts hypothécaires des ménages**

1. Effet estimé de la hausse d'un point du taux d'intérêt à court terme sur les paiements d'intérêt hypothécaires (en pourcentage du revenu disponible des ménages). L'effet est calculé comme le produit de la part des hypothèques soumise à des taux variables et de l'encours de la dette hypothécaire des ménages.

Source : European Mortgage Federation, *HypoStat 2004* et OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, décembre 2005, tableau III.1.

une maison pour la première fois et ceux ayant des hypothèques importantes ou à longue échéance. À cet égard, la Finlande est un cas extrême avec une proportion étonnamment élevée (95 %) de prêts hypothécaires à taux d'intérêt variables (graphique 6.5, partie B), lesquels sont habituellement étroitement liés au taux Euribor à 12 mois.

Une mesure brute des effets des taux d'intérêt sur le service de la dette hypothécaire (graphique 6.5, partie C) donne à penser que la sensibilité des ménages finlandais aux variations de taux d'intérêt est grande comparée à celle observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE, du fait de la forte proportion d'hypothèques à taux variable. Un accroissement d'un point du taux d'intérêt à court terme pourrait aboutir à une augmentation du rapport remboursement d'intérêts-revenu disponible de 0.7 point. Rallonger l'échéance des prêts hypothécaires serait un moyen d'atténuer les effets des augmentations des taux d'intérêt sur les paiements des ménages au titre du service de la dette. De fait, les banques ont commencé à proposer des contrats de prêts dans lesquels une hausse du taux d'intérêt conduit automatiquement à un allongement de l'échéance de sorte que le service de la dette demeure constant. Alors que traditionnellement, l'échéance moyenne des hypothèques était relativement courte et qu'elle est actuellement de l'ordre de 17 ans, l'échéance des nouvelles hypothèques a augmenté³ ces dernières années, de sorte que l'on pourrait avoir désormais moins de marge de manoeuvre pour allonger la durée de l'échéance.

Le logement est une composante majeure du patrimoine et les prix des logements peuvent influencer sur la consommation. Comparé à d'autres pays, le patrimoine immobilier finlandais est relativement important par rapport au patrimoine financier. Des modifications affectant le patrimoine immobilier peuvent également affecter les contraintes d'emprunt car celui-ci peut être donné en garantie d'emprunts accordés à des conditions plus favorables que d'autres formes d'emprunt des ménages (prélèvements opérés sur la valeur immobilière). L'analyse économétrique (annexe 6.A1) donne à penser que l'effet à court terme sur la consommation des ménages d'une modification du patrimoine immobilier est relativement important comparé à la plupart des autres pays de l'OCDE et qu'il est plus important que l'effet à court terme du patrimoine financier. L'effet à court terme du patrimoine financier est également beaucoup plus grand (de même qu'il est mieux déterminé d'un point de vue statistique) que l'effet à long terme (tableau 6.1).

Tableau 6.1. Effet du patrimoine immobilier sur la consommation

Estimation de la propension marginale à consommer à court terme résultant du patrimoine immobilier réel

Australie	0.02
Canada	0.03
Japon	0.01
Pays-Bas	0.02
Espagne	0.01
Royaume-Uni	0.08
Finlande	0.05

Source : Catta, P., N. Girouard, R. Price, et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394 et calculs de l'OCDE.

Quelle devrait être la réponse en termes de politique ?

L'important recours aux hypothèques à taux variable reflète, dans une large mesure, les préférences des ménages, car les banques n'ont guère de contraintes s'agissant des produits qu'elles peuvent offrir. Il n'y a donc pas de signes visibles de défaillances dans le marché hypothécaire finlandais. Cependant, la sensibilité aux variations de taux d'intérêt devrait préoccuper les autorités. La Finlande n'a plus une politique monétaire indépendante et les effets de patrimoine semblent y être beaucoup plus forts que dans les grands pays de la zone euro. Par ailleurs, les variations des prix des logements ne sont pas étroitement corrélées à celles observées dans la plupart des autres pays de la zone euro (tableau 6.2). Le gouvernement utilise actuellement un système de garantie hypothécaire auquel ont accès tous les emprunteurs. Alors que ce schéma est conçu comme une assurance contre les risques de cessation de paiement dus à une possible discontinuité de revenus et qu'il est peu probable qu'il soit la cause de la forte proportion d'hypothèques à taux variable, il peut être un facteur diminuant la prise de conscience du risque chez les ménages et les banques, limitant de ce fait le développement des hypothèques à taux fixe. De tels systèmes de garantie d'hypothèques sont relativement rares dans les pays de l'OCDE, et il est donc difficile de saisir la raison particulière pour l'instauration de tels systèmes en Finlande. En outre, ils sont habituellement ciblés sur les ménages à faible revenu dans les pays où il existe des systèmes analogues, par exemple aux Pays-Bas (Waarborgsfonds Eigen Woningen, WEW). Le gouvernement devrait donc envisager une suppression progressive ou un meilleur ciblage de ce système, ce qui exposerait les ménages et les banques à un risque accru de hausse des taux d'intérêt, mais pourrait renforcer leur incitation à se prémunir contre ce risque par le biais des hypothèques à taux fixe (encadré 6.3).

Tableau 6.2. **Corrélation entre les cycles des prix des logements**

Corrélation des variations des prix des logements, 1975-2004

	DNK	FIN	FRA	DEU	IRL	ITA	NLD	ESP	SWE	GBR
DNK	1	0.06	-0.25	-0.32	0.27	-0.65 ¹	0.4 ¹	-0.04	0.21	0.13
FIN		1	0.23	-0.36 ¹	0.23	0.04	-0.1	0.35	0.41 ¹	0.73 ¹
FRA			1	0.1	0.31	0.6 ¹	0.25	0.64 ¹	0.63 ¹	0.53 ¹
DEU				1	0.17	0.39 ¹	-0.03	-0.07	-0.09	-0.06
IRL					1	0.17	0.34	0.19	0.49 ¹	0.36 ¹
ITA						1	-0.06	0.36 ¹	0.33	0.21
NLD							1	0.38 ¹	0.49 ¹	0.02
ESP								1	0.64 ¹	0.59 ¹
SWE									1	0.53 ¹
GBR										1

1. Statistiquement significatifs à un niveau de 5 %.

Source : Calculs de l'OCDE.

L'investissement résidentiel et le secteur de la construction

L'impact sur le secteur de la construction de l'évolution des prix des logements constitue un canal supplémentaire important à travers lequel le marché du logement affecte la stabilité macroéconomique. Ainsi, OCDE (2006a) suggère que l'alternance dans ce secteur de périodes de prospérité et de récession a probablement des conséquences macroéconomiques importantes. Le secteur finlandais de la construction représente près de 10 % de la valeur ajoutée totale du secteur des activités non agricoles. Les comparaisons

Encadré 6.3. La garantie des hypothèques par l'État

Depuis 1996, toutes les personnes qui empruntent pour acheter ou construire une maison peuvent bénéficier d'un prêt garanti par l'État. Ce système a été conçu pour faciliter les accords de garantie et de sûretés des emprunteurs et remplacer le système des garanties personnelles qui a conduit à des pertes considérables pendant la récession du début des années 90. De nombreux ménages incapables d'honorer leurs engagements ont, de surcroît, perdu leur logement qu'ils avaient apporté en garantie de leur emprunt.

Les banques accordent des garanties de l'État dans le cadre de leur décision de prêt immobilier et les emprunteurs n'ont pas besoin de solliciter une garantie séparée. Le Fonds finlandais pour le logement (ARA) supervise les opérations de garantie des banques. Le montant d'un prêt garanti par l'État ne peut excéder 85 % du prix d'achat du logement. La garantie de l'État constitue une sûreté de deuxième rang. Si le propriétaire en puissance bénéficie d'intérêts bonifiés, la garantie du prêt n'est pas assujettie au paiement d'un droit. Sinon, le candidat au prêt peut obtenir la garantie moyennant une prime de 2.5 %. En cas de défaillance, les pertes sont couvertes après liquidation de la sûreté de premier rang par le prêteur, si ce dernier n'a pas pu recouvrer l'intégralité de sa créance par le biais des sûretés. La garantie couvre au maximum 20 % du solde restant dû ou un montant de 25 250 EUR auquel s'ajoute un maximum de 20 % d'intérêts et d'intérêts moratoires sur le principal.

Données statistiques :

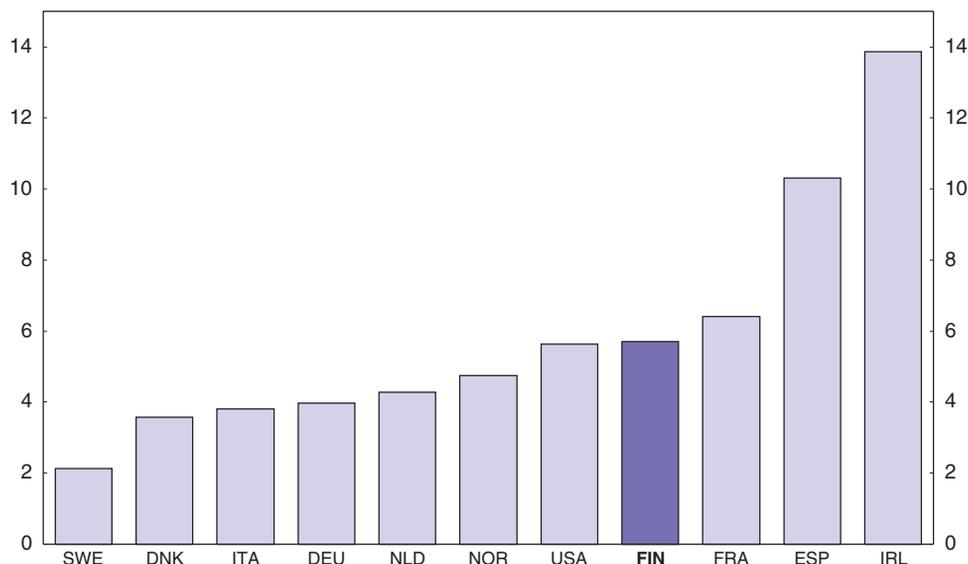
- En 2004, les banques ont accordé 35 000 prêts hypothécaires assortis d'une garantie de l'État.
- On recense actuellement plus de 150 000 garanties de l'État.
- Sur un encours de prêts hypothécaires des ménages de 42 milliards EUR, un montant d'environ 10 milliards EUR est partiellement couvert par des garanties de l'État.
- La valeur totale des garanties de l'État est actuellement de 750 millions EUR.
- Le montant des pertes couvertes par des garanties a été relativement faible (175 000 EUR).

internationales montrent que le secteur de la construction est relativement important, même si le nombre de logements achevés par habitant est considérablement moindre que dans les pays où le logement est en plein boom comme l'Espagne et l'Irlande (graphique 6.6).

Comparés au prix des maisons et des terrains, les coûts de construction n'ont que modérément augmenté au cours de la dernière décennie. Mais si le secteur continue à enregistrer une croissance rapide, cela pourrait générer, dans les années à venir, de fortes pressions sur les coûts de la construction. En particulier, les coûts de la main-d'œuvre pourraient fortement augmenter. Le chômage dans le secteur de la construction est tombé en dessous de la moyenne nationale et le nombre des emplois vacants non pourvus est supérieur à celui observé pendant le boom de la fin des années 80.

Si la pression sur les coûts de la construction n'a pas été plus forte, c'est peut-être à cause de la proportion accrue d'étrangers travaillant dans le secteur de la construction résidentielle, en particulier dans le sud de la Finlande. On estime à environ 5 à 8 % leur part dans le nombre total d'heures travaillées dans le secteur de la construction de logements en 2004 (Lith, 2005). Les travailleurs étrangers (principalement les Estoniens) ont pu travailler en Finlande en dépit des restrictions mises à la libre circulation de main-d'œuvre en provenance d'États non membres de l'UE, du fait principalement qu'ils n'ont pas été

Graphique 6.6. **Logements achevés**
Pour 1 000 habitants, moyenne annuelle 2000-03¹



1. Ou dernière année disponible.

Source : Statistics Finland, *Construction and Housing Yearbook*, éd. 2005, chapitre 19, tableau 5.

recrutés directement par des entreprises finlandaises, mais par des entrepreneurs ou des sous-traitants basés à l'étranger. En vertu de la liberté de fourniture de services, les employés de ces entreprises ne sont pas tenus d'avoir un permis de travail s'ils travaillent provisoirement en Finlande alors que des étrangers recrutés directement pour travailler en Finlande le sont. Les exigences en matière de permis de travail ont été fixées à l'origine pour une période transitoire de deux ans prenant fin début mai 2006 dans la plupart des « anciens » pays membres de l'UE. Ces restrictions seront supprimées en Finlande en mai 2006, ce qui devrait faciliter la résorption des pénuries de main-d'œuvre à l'avenir.

Accroître l'efficacité des politiques du logement

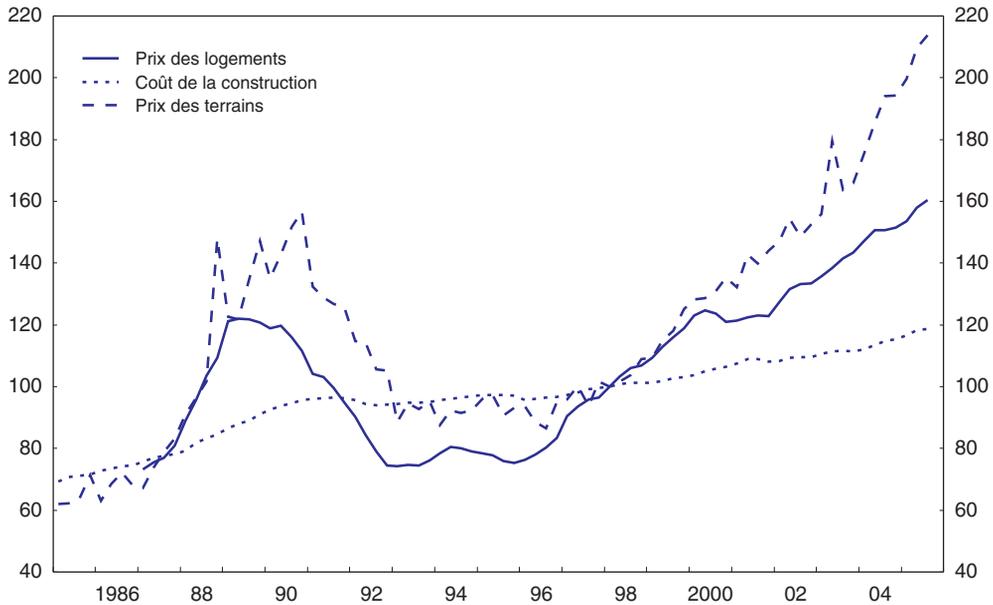
Si la politique du logement est relativement parvenue à atteindre ses objectifs, des améliorations sont encore nécessaires. L'aide au logement devrait être mieux ciblée et l'offre de logements dans les régions en expansion devrait devenir plus élastique. En outre, il est parfaitement justifié de reconsidérer le rôle de l'impôt sur la propriété dans les finances communales. Cette section évalue, dans un premier temps, les problèmes liés à la planification et à la pénurie de terrains à bâtir. Elle analyse ensuite différents aspects de la politique fiscale relatifs au logement, en particulier l'impôt sur la propriété et les avantages fiscaux associés à l'acquisition de logements. Cette analyse est suivie d'une évaluation du système de financement et d'aide au logement. Enfin, elle discute de la dimension régionale du logement et de la mobilité de la main-d'œuvre.

Le système de planification et l'offre de terrains à bâtir

Le prix des terrains a été le principal responsable de la hausse des prix des logements. Entre le début de l'année 1998 et la fin de l'année 2005, le prix des terrains a augmenté de 114 %, tandis que le prix des logements n'a augmenté que de 54 % (graphique 6.7). Ce

Graphique 6.7. **Évolution des indices de prix relatifs aux logements**

Indice T1 1998 = 100



Source : Statistics Finland.

constat est étonnant, car la Finlande est un pays à faible densité de population et que l'on trouve des terrains non bâtis même à proximité des métropoles. La forte hausse du prix des terrains est le signe d'une non concordance entre l'offre et la demande de terrains à bâtir. Une enquête réalisée auprès des autorités régionales et locales finlandaises (Laine, 2004) pointe la pénurie de terrains à bâtir comme l'un des principaux goulots d'étranglement limitant la construction de logements, en particulier dans les régions à croissance rapide. Selon cette étude, la situation s'est aggravée depuis le début des années 2000, et ce qui pose le plus problème, c'est la diversité des groupes d'intérêts liés à la planification, le manque de ressources, les problèmes de financement des infrastructures locales et la lenteur des procédures d'appel des décisions de planification.

La nouvelle Loi sur la planification et la construction a été adoptée en 2000. Tous les niveaux d'administration sont impliqués dans l'aménagement du territoire. Le gouvernement fixe des lignes directrices générales nationales, et un plan régional est préparé et approuvé par un conseil régional où les communes sont représentées. Ce plan est ratifié par le ministère de l'Environnement. Les communes sont responsables de l'élaboration du plan directeur local et du plan d'exécution local. Elles ont donc un rôle important à jouer dans la planification, et leurs décisions en la matière n'ont pas à être ratifiées par d'autres niveaux d'administration.

La lenteur de la réaction de la construction de logements à l'augmentation des prix dans les régions à croissance rapide est due, pour partie, à la lenteur du processus de planification. Il existe, par exemple, de multiples possibilités de faire appel des décisions sur les permis de construire et les plans locaux. Les demandeurs et les tiers ont le droit de contester les décisions tant devant le tribunal administratif régional que devant la Cour administrative suprême. En 2004, la durée moyenne des procédures devant les tribunaux régionaux était de 12.6 mois; la délivrance de permis spéciaux prenait 9.7 mois et celle de

permis de construire 7.9 mois. Si les parties font appel devant la Cour suprême, la durée est rallongée en moyenne de 11.9 mois. 12 % des décisions de planification et de construction ont fait l'objet d'appels devant les tribunaux régionaux et 26 % ont fait l'objet d'appels devant la Cour administrative suprême (Korkeinhallinto-oikeus, 2004).

Puisqu'il incombe aux communes de fournir les infrastructures coûteuses nécessaires en milieu urbain, telles que les routes et les égouts, elles peuvent également être dissuadées d'affecter à la construction de logements suffisamment de terrains à bâtir. En outre, il leur incombe d'assurer aux nouveaux résidents des services divers tels que écoles, garderies d'enfants, soins de santé et autres. Le gouvernement a décidé récemment d'accorder aux communes des subventions réservées (au maximum 35 % des dépenses totales) pour aider au financement de l'offre d'infrastructures dans les régions en expansion.

Les principaux problèmes évoqués dans les discussions et les rapports ont été les questions liées à la planification et aux incitations pour les communes⁴. Le gouvernement s'attaque à ces problèmes dans les programmes nationaux d'action en matière de construction et de logement en proposant d'améliorer les procédures de planification ainsi que la coopération entre l'État et les communes dans l'offre d'infrastructures et de services aux nouvelles zones urbaines. Récemment, un groupe de travail nommé par le gouvernement a rendu son rapport sur la question de savoir si la loi sur la planification et la construction doit être révisée de manière à mieux faire appliquer l'obligation (énoncée dans cette loi) pour les communes d'offrir des terrains à bâtir⁵. Le groupe a également examiné la façon dont le processus de planification pourrait être accéléré. Une des conclusions de ce rapport est que forcer les communes à fournir des terrains d'habitation en toutes circonstances n'est pas adéquat dans le système actuel. Néanmoins, plusieurs recommandations visant à améliorer les procédures d'aménagement y sont formulées, en particulier celle de limiter les multiples possibilités d'appel des décisions d'aménagement.

Taxation de l'immobilier

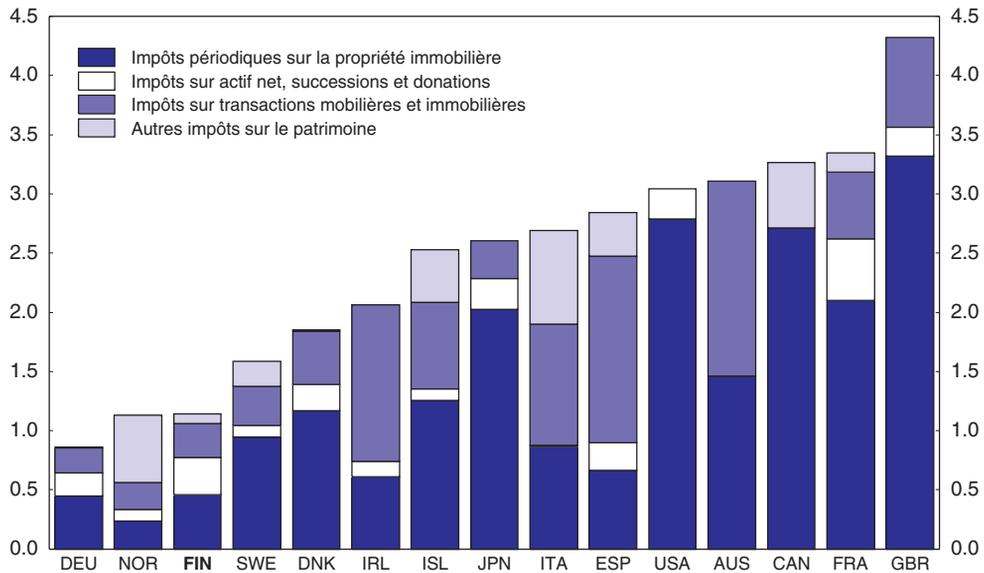
La fiscalité est souvent utilisée pour influencer sur le développement du marché du logement. En particulier, le traitement fiscal du logement en Finlande a grandement favorisé l'accession à la propriété. Les intérêts hypothécaires sont déductibles de l'impôt, les plus-values et le produit des loyers imputés ne sont pas imposés et l'impôt sur la propriété est très faible comparé à de nombreux pays de l'OCDE (graphique 6.8)⁶.

Taxes communales sur la propriété

Une façon d'encourager les communes à offrir plus de terrains à bâtir et à accélérer les processus de planification serait d'accroître leurs possibilités de lever l'impôt sur la propriété et d'élargir la base d'imposition pour y inclure les terrains non construits, particulièrement dans les zones urbaines qui sont non imposés pour l'instant. L'impôt sur la propriété a été introduit en 1993 dans le cadre de la mise en œuvre d'une réforme majeure du régime d'imposition des revenus⁷. Toutefois, le rôle de l'impôt sur la propriété en tant que source de revenus est resté limité. Si les communes sont libres de fixer leur propre taux d'imposition sans plafond, le taux de l'impôt sur la propriété n'est admis à varier que dans des limites étroites. Actuellement, le taux général de l'impôt sur la propriété peut varier entre 0.5 et 1.0 %, mais les immeubles résidentiels sont imposés à un taux moins élevé (0.22-0.5 %). La part du produit de l'impôt sur la propriété dans les recettes communales totales était en 2004 de l'ordre de 2 % alors que les recettes provenant de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés représentaient 45 % des recettes totales (graphique 6.9).

Graphique 6.8. Recettes provenant de l'impôt sur la propriété

En pourcentage du PIB, 2004¹

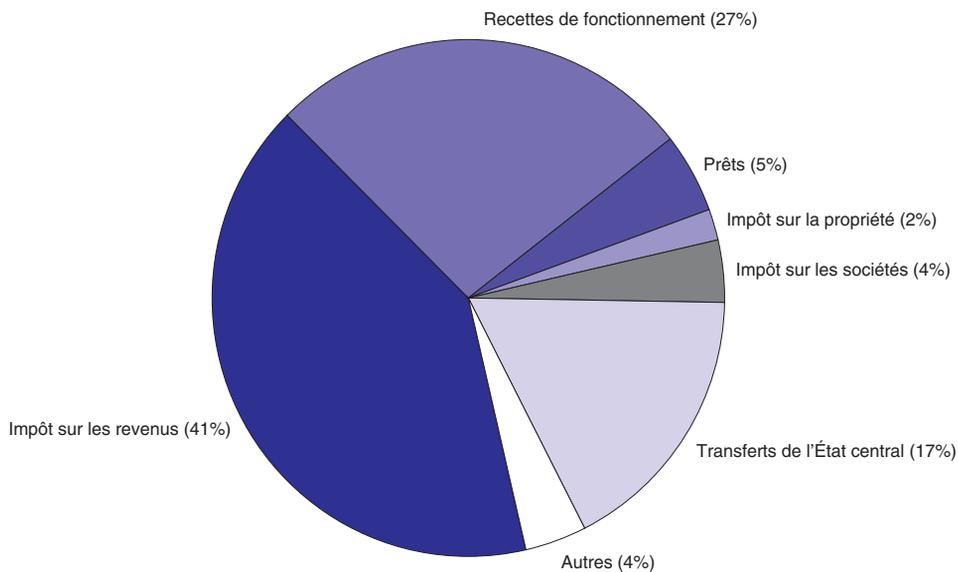


1. 2003 pour l'Australie.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2004*, éd. 2005.

Graphique 6.9. Finances municipales

2004, en pourcentage du total des recettes



Source : Ministère de l'Intérieur.

Certains changements dans le sens d'une utilisation plus large de l'impôt sur la propriété sont en cours : les terrains qui sont affectés à la construction de logements mais demeurent non bâtis seront taxés à un taux plus élevé. Toutefois, de nouveaux

changements restent manifestement à opérer; il faudrait notamment relever le plancher de l'impôt sur la propriété et supprimer son plafond. Le principal avantage de l'utilisation de l'impôt sur la propriété au niveau des collectivités locales est que son assiette est plus stable que celle de l'impôt sur le revenu et en particulier que celle de l'impôt sur les sociétés. Le produit de l'impôt sur la propriété est également relativement prévisible (Joumard et Kongsrud, 2003). En outre, une taxation plus lourde de la propriété allégerait la pression à la hausse de l'impôt sur le revenu du travail à laquelle sont actuellement confrontées plusieurs communes.

Pour inciter davantage les communes, les recettes de l'impôt sur la propriété pourraient être exemptées du système de péréquation fiscale. Actuellement, toutes les recettes des taxes communales sont prises en compte dans la péréquation des transferts du gouvernement central. Le système implique à la base que les communes dont l'assiette fiscale est plus étroite que la moyenne recevront un montant compensatoire tandis que celles dont l'assiette fiscale est large recevront moins de transferts du gouvernement central (encadré 6.4). On pourrait également accroître les incitations en permettant aux communes de taxer l'augmentation de la valeur des terrains à bâtir affectés au logement ou en les incitant à utiliser leur droit de préemption pour acheter des terrains et à facturer aux promoteurs le coût des nouvelles infrastructures.

L'exclusion de l'impôt sur la propriété du système de péréquation a été discutée (ministère de l'Intérieur, 2004), mais n'a pas été adoptée du fait en partie qu'une telle réforme profiterait davantage aux communes qui ont une large assiette fiscale industrielle. S'agissant d'une alternative intermédiaire, la réforme pourrait concerner uniquement l'immobilier résidentiel. Elle renforcerait également le lien entre le fait d'inciter les communes à offrir des terrains à bâtir pour la construction de logements et l'impôt sur la propriété, car les efforts en vue d'améliorer les infrastructures locales se reflèteront probablement dans la valeur des biens, gonflant les recettes fiscales des communes. Mais ce lien entre l'impôt sur la propriété et les incitations communales n'existe pas si la valeur des biens dans la déclaration d'impôt n'est pas établie sur la base du marché.

Actuellement, la valeur d'évaluation des biens n'est pas étroitement liée à l'évolution récente des prix (encadré 6.5). La valeur d'évaluation des immeubles est établie sur la base de la valeur de rachat fixée annuellement par le ministère des Finances. La valeur de rachat a augmenté beaucoup plus lentement que les prix des logements. Entre 2000 et 2005, par exemple, les prix des logements ont augmenté d'environ 30 % en Finlande alors que la valeur de rachat a augmenté de moins de 10 %⁸. De même, les valeurs d'évaluation des terrains sont à la traîne par rapport à l'évolution des prix des terrains. Par exemple, les valeurs d'évaluation des terrains dans le centre ville d'Helsinki n'ont pas bougé depuis 1997.

Si la valeur d'évaluation des biens était liée aux prix récents des logements, les taxes sur la propriété affecteraient l'évolution du prix des logements. Muellbauer (2005) fait valoir qu'il est crucial de lier l'impôt sur la propriété aux prix actuels ou récents des logements tout au long du cycle de prix des logements, de sorte que l'impôt sur la propriété représenterait une proportion constante de la valeur du capital. Cela tendrait à amortir les cycles de prix des logements dans la mesure où des prix plus élevés ont un impact immédiat sur l'impôt payé et sur le revenu des ménages. En outre, si les ménages extrapolent dans l'avenir les hausses de prix des logements, ils anticiperont également une

Encadré 6.4. Le système de péréquation fiscale

Dans la mesure où les communes sont responsables de nombreuses fonctions impliquant une redistribution des ressources (des riches vers les pauvres et des actifs vers les jeunes et les personnes âgées), une certaine péréquation est nécessaire. Le système de péréquation fiscale vise à réduire les disparités entre communes quant à leur capacité à générer des recettes, tandis que le système des subventions publiques contribue au financement de l'offre locale de services statutaires.

Le système de péréquation fiscale repose sur une comparaison des recettes fiscales potentielles par habitant d'une commune à la moyenne nationale. On entend par recettes fiscales potentielles les recettes qu'engrangerait la commune si elle adoptait le taux moyen d'imposition. Si les recettes fiscales potentielles d'une commune deviennent inférieures à 90 % de la moyenne nationale, le système de péréquation fiscale accroît les ressources financières de cette commune en redistribuant les recettes fiscales collectées auprès des communes plus riches (en 2004, plus de trois quarts des communes étaient en dessous de ce seuil). Si elle est au-dessus du seuil de 90 %, la commune contribue au système de péréquation fiscale (40 % de ses recettes fiscales, à partir du seuil de 90 %). En 2006, ce seuil de 90 % est passé à presque 92 % et la part de 40 % réduite à 37 %. Ces variations sont liées au remboursement aux communes des coûts supplémentaires dus à la réforme du soutien du marché du travail et à une perte de recettes occasionnée par d'autres réformes.

Les communes reçoivent également des subventions globales de l'État, calculées sur la base de besoins de dépenses théoriques. Les dépenses théoriques des communes au titre de la protection sociale et des soins de santé reposent sur la pyramide des âges de leur population et sur certains critères géographiques. Les subventions au titre de la protection sociale prennent également en compte le niveau de chômage, et les subventions au titre de la santé prennent en compte un facteur de morbidité. Les transferts de l'État pour l'éducation sont établis sur la base du nombre d'étudiants. Chaque année, ces transferts sont ajustés pour refléter l'évolution des prix et des salaires dans le secteur public. Les subventions de l'État ont été considérablement réduites au milieu des années 90 mais, ces dernières années, leur part a augmenté, et en 2004, elles représentaient 5.2 % du PIB.

Il n'existe pas de lien formel entre les subventions et les impôts, ce qui fait peser quelques incertitudes quant aux ressources financières communales disponibles. Dans la seconde moitié des années 90, l'explosion des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés a entraîné une réduction des subventions de l'État, empêchant *de facto* des dépenses excessives. Mais il n'existe pas de mécanisme déclenchant une augmentation automatique des subventions en période de baisse des recettes fiscales. En outre, même s'il a été récemment ramené à deux ans, le délai de redistribution des recettes fiscales par le biais du système de péréquation génère pour les communes une incertitude supplémentaire quant aux ressources dont elles disposeront.

charge fiscale plus lourde, ce qui les conduira à prendre des décisions plus prudentes en matière de dépenses et de valeurs de portefeuille.

Autres politiques fiscales

Comme dans bien d'autres pays, la fiscalité vise à faciliter l'accès à la propriété des ménages via la déductibilité des intérêts hypothécaires de l'impôt sur le revenu tandis que les revenus des loyers imputés et les plus-values provenant de la propriété immobilière ne

Encadré 6.5. La détermination des valeurs d'évaluation pour l'impôt sur la propriété

Le montant de l'impôt sur la propriété est déterminé par le taux d'imposition et la valeur d'évaluation des terrains et des bâtiments. La valeur d'évaluation des terrains est calculée sur la base de la législation relative à l'impôt sur la fortune et des décisions annuelles des autorités fiscales. Le gouvernement a proposé l'abolition de l'impôt sur la fortune à compter de 2006. La valeur d'évaluation sera déterminée par une nouvelle loi sur l'évaluation des actifs. Jusqu'ici, le calcul de cette valeur était déterminé par des cartes municipales comportant des informations sur les prix des sites d'une région et des directives d'évaluation. Les prix des sites sur les cartes reflètent le prix du terrain nu dans la région, mais aussi l'état de la planification et la politique foncière des communes*. Les valeurs actuelles des sites d'une région sont déterminées pour des sites comportant des immeubles résidentiels et de bureaux, des centres commerciaux et des bâtiments industriels. L'objectif des autorités fiscales est d'avoir la valeur d'évaluation des terrains à 73.5 % de la valeur indiquée par les cartes des prix des sites et les directives d'évaluation.

La valeur d'évaluation des taxes foncières sur les bâtiments est déterminée en appliquant à la valeur de rachat des bâtiments des coefficients de déduction en fonction de leur âge. La valeur de rachat d'un bâtiment est établie sur la base de l'évaluation des coûts de construction d'un bâtiment neuf similaire. Cette évaluation ne prend pas en compte les différences régionales de coûts de construction. Le ministère des Finances fixe tous les ans les valeurs de rachat des différents types de bâtiments. Ces valeurs sont égales à 70 % du coût moyen de construction et reflètent les fluctuations de l'indice du coût de la construction. La valeur fiscale d'évaluation est obtenue en retranchant de la valeur de rachat les déductions annuelles au titre de l'âge des bâtiments. Ainsi, bien souvent, la valeur fiscale d'évaluation ne reflète pas la valeur de marché des bâtiments. On obtient la valeur totale d'évaluation d'un bien en faisant la somme de la valeur d'évaluation de la composante bâtiment et de la valeur du site.

* La difficulté que pose l'actualisation des valeurs d'évaluation des terrains, dans la région d'Helsinki, par exemple, tient au fait qu'il y a peu de transactions portant sur des terrains et pouvant être utilisées comme bases d'actualisation des valeurs d'évaluation des terrains dans la région.

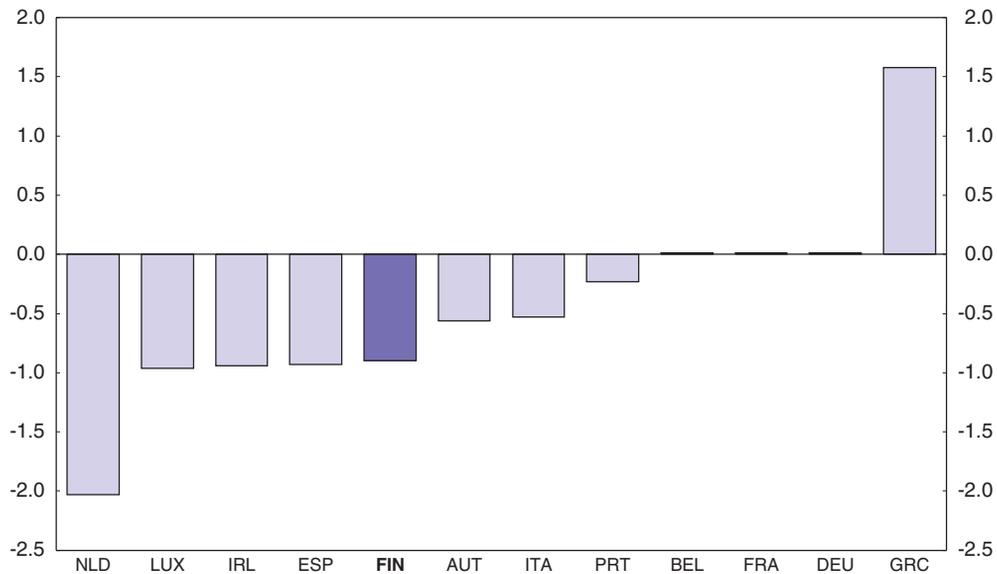
sont pas imposés. Ces avantages fiscaux forment ensemble une structure d'imposition complexe qui s'éloigne du principe de neutralité fiscale et favorise nettement la propriété à la location.

La Finlande a un régime d'imposition duale dans lequel les revenus du capital et les revenus du travail sont imposés à des taux différents (van den Noord and Heady, 2001). La déductibilité des intérêts d'emprunts est déterminée par l'usage auquel est destiné le montant emprunté. Le droit de déduire les intérêts payés concerne les intérêts sur emprunts hypothécaires, les prêts garantis par l'État consentis aux étudiants et les intérêts à payer au titre de la production de revenus imposables. Les intérêts d'emprunts sont principalement déductibles des revenus du capital. S'ils sont supérieurs, il est possible de déduire le reste de l'impôt dû sur les revenus du travail sous la forme d'un crédit d'impôt (Saarimaa, 2005)⁹, auquel cas ils peuvent être déduits au taux d'imposition des revenus du capital¹⁰.

Le traitement fiscal favorable dont bénéficient les propriétaires-occupants est souvent justifié par la nature spécifique du logement et les externalités positives pour la société qui sont associées à sa consommation (OCDE, 2005). Toutefois, la déductibilité des intérêts

hypothécaires peut être un instrument inefficace pour encourager l'accès à la propriété dans la mesure où elle affecte également les prix des logements. C'est le cas, en particulier, lorsque l'offre de logements ne répond pas rapidement à une augmentation de la demande. En outre, le dégrèvement fiscal conduit à une augmentation de la demande de prêts hypothécaires à un taux d'intérêt donné, ce qui peut amplifier le cycle du logement. Bien que la déduction fiscale soit passée du taux d'imposition sur le revenu progressif au taux fixe sur le revenu du capital en 1993, elle joue encore un rôle important, représentant 0.25 % du PIB. En comparaison internationale, le régime fiscal des paiements d'intérêts hypothécaires est plus favorable en Finlande que dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE (graphique 6.10). La déductibilité fiscale devrait être réduite, peut-être dans le contexte d'une réforme plus globale des politiques du logement. Toutefois, dans la mesure où une réforme plus générale aurait pour conséquence une augmentation substantielle des impôts fonciers, la suppression de la déductibilité hypothécaire deviendrait moins urgente. Dans le contexte actuel de faiblesse des taux d'intérêt, la décision de supprimer le dégrèvement fiscal serait plus acceptable pour le public et plus facile à réaliser dans la mesure où le subventionnement des prêts est plus faible.

Graphique 6.10. **Effet de la déductibilité des intérêts sur emprunts**¹
1999, en pourcentage



1. Écart entre les taux d'intérêt réels sur emprunts hypothécaires avant et après impôt.

Source : Van den Noord, P. (2005), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Économie internationale*, n° 101.

Un autre type d'incitation fiscale, que l'on retrouve dans de nombreux pays de l'OCDE, consiste à exempter de l'impôt sur les plus-values les ventes de logements occupés par leur propriétaire (Catte *et al.*, 2004). En Finlande, ces plus-values ne sont pas imposées si le propriétaire a occupé le logement pendant plus de deux ans. Si l'on considère l'ensemble des dispositions fiscales, les propriétaires-occupants bénéficient en Finlande d'un statut particulièrement favorable (tableau 6.3).

Tableau 6.3. **Taxation de l'immobilier résidentiel**

	Taxation des loyers imputés	Dégrèvement fiscal pour les hypothèques		Plus-values immobilières imposables	Droits de succession
		Intérêts	Remboursement du capital		
Autriche	N	0 (jusqu'au plafond)	N	0	0
Belgique	0 (avec déduction forfaitaire)	0 (à hauteur des loyers imputés)	0 (à l'intérieur de la limite)	0 (si vente < 5 ans) POOD exonérés	0
Canada	N	N	N	0 (sur 50 % des gains) POOD exonérés	N (mais soumis à l'impôt sur les plus-values)
Danemark	N	0	n.d.	0 POOD exonérés	0
Allemagne	N	N	N	0 (si vente < 10 ans) POOD exonérés	0 (plus faibles que pour les actifs financiers)
Finlande	N	0 (jusqu'à un plafond)	n.d.	0 POOD exonérés si vente > 2 ans	0
France	N	N	N	0 POOD exonérés	0
Irlande	N	0	N	0 POOD exonérés	0
Italie	N (pour POOD)	0 (pour POOD)	N	0 (50 % pour POOD)	0 (jusqu'en 2001)
Pays-Bas	0	0	N	N	0 (supérieur au seuil d'exonération fiscale)
Norvège	0	Partiellement (comme les autres intérêts payés)	N	0	0
Espagne	N (pour POOD)	0	0	0 (exonérées si réinvesties)	0
Suède	0	0	N	0 (exonérées si réinvesties)	N
Royaume-Uni	N	N	N	0 POOD exonérés	0
États-Unis	N	0 (jusqu'au plafond)	N	0 (jusqu'en 2002) (déduction pour POOD si vente > 2 ans)	0 (doivent être supprimés)

Note : POOD = propriétaires-occupants à titre de résidence principale.

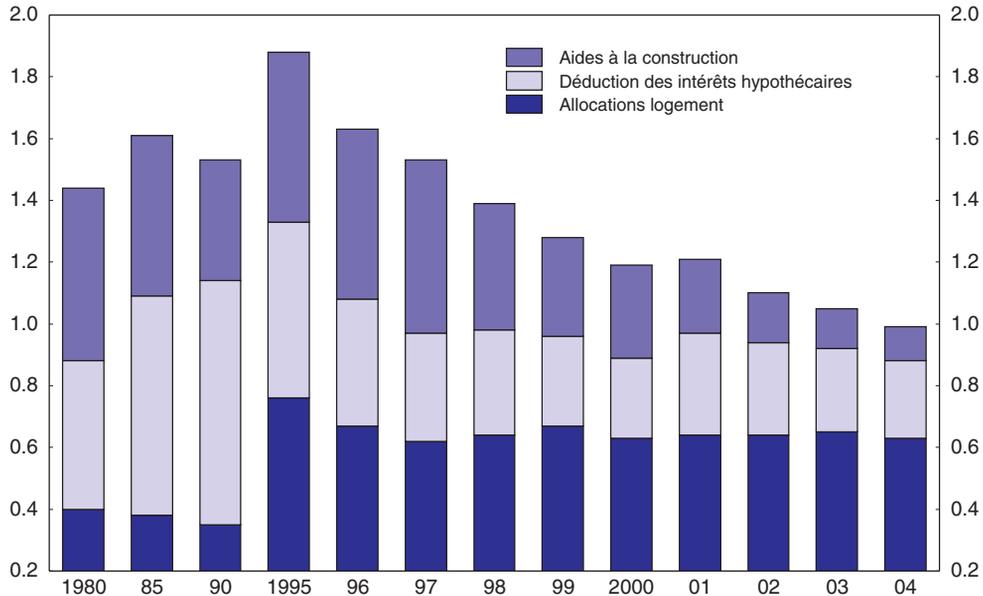
Source : Catta, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 394; Baunkjoer, C.F. (2004), « Housing Taxation », *Housing and Housing Policy in Nordic Countries*, M. Lujanen (éd.), Nordic Council of Ministers.

Systèmes de financement et d'aides au logement

Outre la politique fiscale, le financement et les aides publics au logement jouent un rôle important dans le façonnage du marché du logement. Ces aides peuvent être divisées en différents programmes selon qu'elles sont destinées à soutenir l'offre de logements ou à subventionner la demande de logements. Au total, ces aides ont représenté 1 % du PIB en 2004 (graphique 6.11).

Graphique 6.11. **Aides au logement**

En pourcentage du PIB



Source : Ministère de l'Environnement.

Allocations logement

En 2004, l'allocation logement a représenté les deux-tiers de ces aides. Une allocation générale est accordée aux ménages à faible revenu quelle que soit leur situation au regard du logement (logement social, logement privé, « droit d'occupation »¹¹ et propriétaire-occupant). 159 000 ménages ont reçu cette aide en 2004. En outre, plus de 300 000 personnes ont bénéficié des différents programmes d'aide au logement pour les retraités et les étudiants. Globalement, environ 20 % des ménages perçoivent une allocation logement.

Le montant de l'allocation générale de logement est lié aux revenus des ménages par un système de « franchise ». Le montant de la franchise, c'est-à-dire le montant du loyer payé par le ménage, est déterminé en fonction du type de famille, du nombre d'enfants et de l'implantation géographique; il augmente par petits paliers au fur et à mesure que les revenus du ménage augmentent. Le montant de l'allocation logement que perçoivent les ménages couvre 80 % de la différence entre le coût réel du logement et la franchise. Le coût réel du logement englobe le loyer et les factures d'eau et de chauffage pour les locataires; les factures d'eau et de chauffage et les dépenses d'entretien, mais aussi, 55 % dans le cas d'un célibataire ou 80 % dans le cas d'un ménage, du montant total des intérêts sur emprunts hypothécaires pour les propriétaires de logements. Bien que les candidats à l'aide au logement soient en majorité locataires, la possibilité d'obtenir cette aide pour financer les intérêts sur emprunts hypothécaires favorise l'investissement immobilier par rapport à d'autres types d'investissement.

Le système de l'allocation logement permet aux ménages éligibles à cette aide de percevoir un montant d'allocation plus important s'ils déménagent pour un logement de qualité supérieure. Ainsi, non seulement le système réduit les frais de subsistance, mais il améliore la qualité du logement des ménages à faible revenu. Le système promeut donc

l'objectif principal de la politique du logement qui est d'offrir des logements de bonne qualité à un prix abordable. Toutefois, le fait que l'allocation logement dépende du loyer effectivement payé peut inciter les bénéficiaires à prendre un appartement plus onéreux, du moins dans les limites des plafonds de coût de logement¹² couverts par cette allocation. De fait, Kangasharju (2003) fait valoir que le système compense, et au-delà, la faible capacité des ménages à faible revenu à payer un loyer dans la mesure où, après neutralisation d'un grand nombre de facteurs spécifiques aux ménages et aux logements, un ménage moyen percevant une allocation logement vit habituellement dans un logement plus cher et de qualité supérieure qu'un ménage moyen ne percevant pas cette allocation.

Si, au lieu de dépendre du loyer effectif, l'allocation logement était un montant forfaitaire déterminé par rapport au loyer moyen d'une région, aux revenus des ménages et à leur taille, les ménages choisiraient la qualité et le prix du logement. Par exemple, les ménages pourraient choisir de payer un supplément par rapport à l'allocation logement et de vivre dans un appartement plus onéreux ou de vivre dans un appartement meilleur marché et de garder la différence. Une telle réforme de l'allocation logement donnerait plus de choix aux ménages et coûterait moins cher à l'État. Une réforme de ce type a été engagée en 2004 au Royaume-Uni dans le cadre d'un programme pilote¹³.

Si, pour les ménages à faible revenu, les allocations logement peuvent constituer une source de revenus importante, elles peuvent créer de véritables pièges de la pauvreté et du chômage lorsqu'elles s'ajoutent à d'autres caractéristiques du système d'avantages fiscaux. Les personnes sont piégées lorsqu'elles ne sont guère incitées à sortir du chômage pour prendre un emploi à plein-temps ou à travailler un plus grand nombre d'heures car l'accroissement de leur revenu net est relativement faible en raison de l'effet conjugué de l'augmentation des prélèvements fiscaux et du retrait des prestations sous conditions de ressources. Le taux marginal effectif d'imposition (TMEI) permet d'apprécier dans quelle mesure les gains supplémentaires tirés du travail sont annulés par l'impôt. Une comparaison internationale montre que la composante allocation de logement joue un rôle important en Finlande; en particulier, elle dissuade les personnes à faible revenu ayant un emploi de travailler davantage. En 2002, la Finlande se classait au sixième rang des pays de l'OCDE pour le montant de l'allocation logement¹⁴. Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour amoindrir les effets négatifs de l'allocation logement sur le piège du chômage : dans la proposition de budget pour 2006, ils ont suggéré que lorsque des chômeurs de longue durée retrouvent un emploi, la hausse de leurs revenus n'ampute pas leur allocation logement pendant les trois premiers mois.

Prêts bonifiés

La déductibilité des intérêts hypothécaires est une forme d'aide importante qui encourage la demande de logements. Le système ASP d'épargne pour les jeunes en est une autre qui s'adresse aux accédants à la propriété. Ce système bonifie les intérêts versés. Toutefois, dans le contexte actuel de faiblesse des taux, cette forme d'aide est négligeable, car il existe un seuil minimum de taux d'intérêt en dessous duquel il n'y a pas d'aide. Comme la déductibilité des intérêts hypothécaires, ce régime devrait être aboli; compte tenu de la faiblesse actuelle des taux, c'est le bon moment pour le faire.

Les principales formes d'aide à l'offre de logements sont les prêts d'État bonifiés (prêts ARAVA) et les prêts accordés par des organismes privés avec une aide de l'État (prêts à taux d'intérêt bonifiés). Ces aides sont accordées par un organisme gouvernemental, l'ARA et s'adressent principalement aux communes ou aux sociétés à but non lucratif. Si les prêts

de l'ARAVA ne peuvent être utilisés que pour financer le logement social et les logements avec droit d'occupation, les prêts à intérêts bonifiés peuvent également être utilisés pour financer la construction et l'acquisition de logements occupés par leur propriétaire.

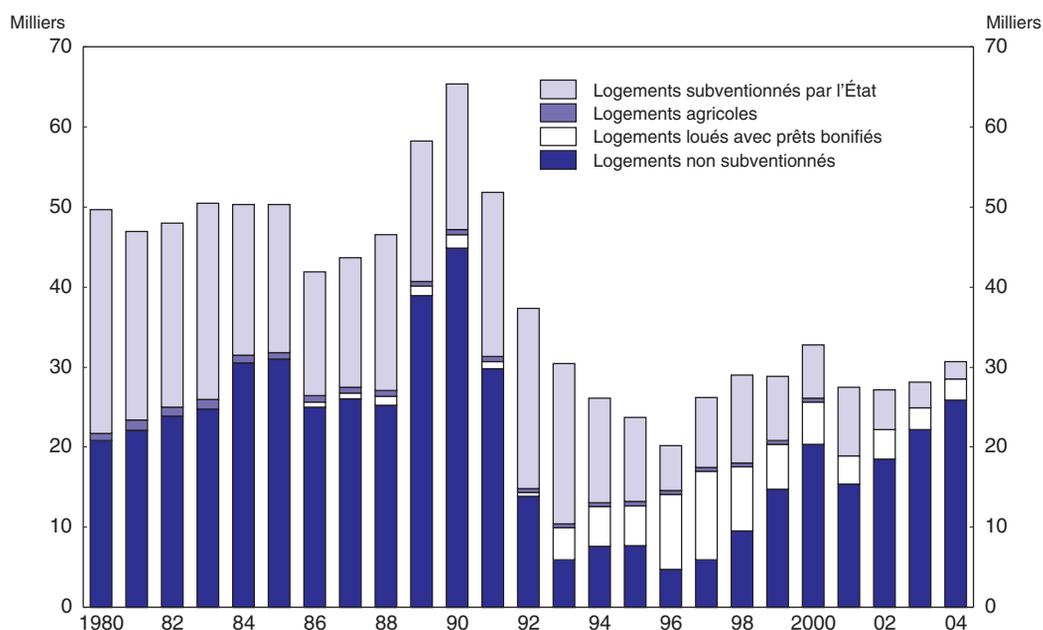
Les prêts destinés à l'acquisition de logements sociaux subventionnés par l'État sont soumis à des réglementations concernant le choix des locataires et des fournisseurs de logements sociaux :

- Le choix des locataires repose sur des critères sociaux et sur le besoin financier. Des critères spécifiques sont établis tous les ans par le gouvernement; ce sont notamment l'urgence des besoins en logement, le niveau de revenu et de patrimoine. Les procédures sont contrôlées par les autorités locales. Les locataires de logements sociaux sont assujettis à des critères de ressources lors de la prise du bail et les autorités locales sont obligées d'effectuer des contrôles aléatoires pour s'assurer que les critères de sélection ont été respectés.
- Seuls sont autorisés à obtenir des prêts ARAVA et des prêts à intérêts bonifiés certains emprunteurs tels que : i) les autorités locales ou les sociétés d'État; ii) les sociétés à but non lucratif remplissant certaines conditions préalables et agréées par l'ARA et iii) les sociétés à responsabilité limitée dans lesquelles une ou plusieurs des organisations mentionnées est l'actionnaire principal.
- Le logement locatif social est assujetti à un contrôle de coût et de qualité. L'ARA approuve les bâtiments pour s'assurer du respect des normes de qualité et de conception architecturale, mais aussi des critères géographiques et d'intégration sociale. Il contrôle également le coût et la qualité et s'assure de l'organisation d'appels d'offres concurrentiels.
- Les logements locatifs sociaux doivent être utilisés comme logements locatifs pendant 40 ans. Le loyer est calculé sur la base du montant de l'investissement et des coûts d'entretien (principe du recouvrement des coûts). Les logements destinés au logement social ne peuvent être vendus qu'à un acheteur qui est accepté dans les réglementations, à savoir certaines des organisations mentionnées ci-dessus et leur prix ne doit pas être supérieur au montant maximum établi par les réglementations.

Les fortes variations que connaît la construction de logements sont l'une des caractéristiques types du marché hautement volatil du logement. De fait, la politique des pouvoirs publics en matière de logement, politique mise en œuvre par le biais des prêts ARAVA et des prêts bonifiés, a joué un rôle anticyclique important, soutenant la construction et amortissant les fluctuations de la construction de logements, maintenant en particulier un niveau minimum de construction pendant la crise du début des années 90. Depuis lors, les prêts bonifiés ont perdu de leur importance. En 2004, le nombre des mises en chantier de logements bénéficiant de ces prêts est tombé à un tiers de son niveau du milieu des années 90 (graphique 6.12), et la part de ces aides dans les aides publiques globales en faveur du logement a diminué, passant d'environ 30 % à 11 % seulement.

Si la part de la construction de logements subventionnés par les pouvoirs publics a diminué, les logements sociaux représentent plus de 50 % du logement locatif, et près de 100 % de la construction de nouveaux logements locatifs est subventionnée par les pouvoirs publics, ce qui implique que le rôle des acteurs privés dans la location et, en particulier, dans la construction est plutôt limité. Cela est surprenant dans la mesure où la Finlande a un marché locatif relativement libéral. Depuis 1995, par exemple, il n'y a pas eu de blocage des loyers lors de la signature d'un contrat de location même si les augmentations de loyers ultérieures sont quelque peu encadrées. Cela pourrait s'expliquer par le niveau élevé de l'offre de logements sociaux et le grand nombre de personnes admises à bénéficier de ces

Graphique 6.12. Logements achevés par type de financement



Source : Statistics Finland.

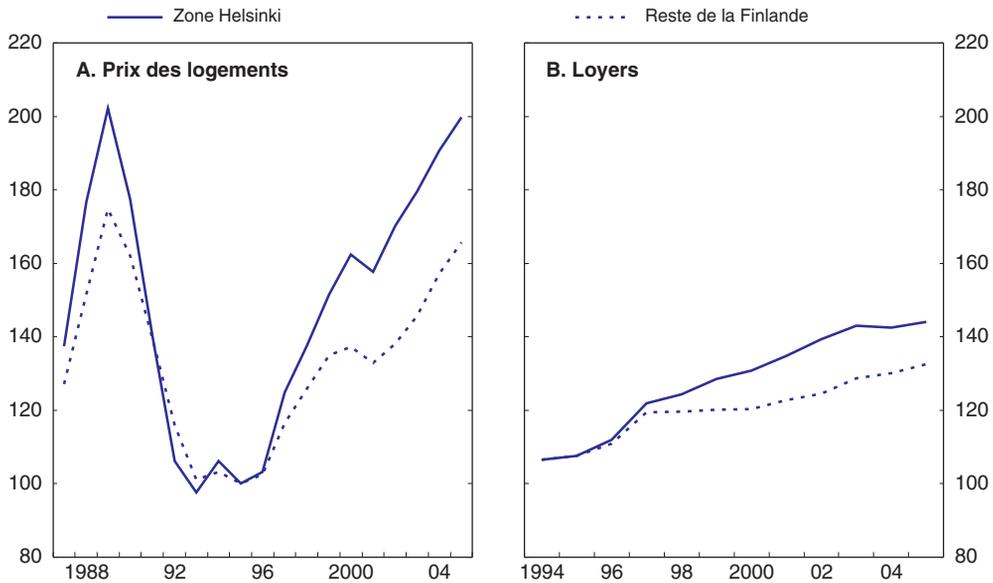
logements, lesquelles ont évincé les prestataires privés de logements locatifs. Il est frappant d'observer que 73 % de la population finlandaise est éligible au bénéfice du programme de logements sociaux. En outre, les prestataires privés peuvent estimer qu'il est difficile de faire un investissement rentable et de concurrencer des logements sociaux de grande qualité. Ce taux élevé d'éligibilité pour les logements sociaux reflète l'objectif gouvernemental de cohésion sociale, en particulier la volonté d'avoir un ensemble de ménages aux revenus divers bénéficiant du logement social. Mais cet objectif pourrait, par ailleurs, être réalisé en construisant, dans la même région, des logements sociaux et privés. De même, limiter l'éligibilité au logement social réduirait le coût pour l'État et stimulerait le marché de la location du secteur privé, sans affecter, semble-t-il, l'objectif de mixité sociale.

Dimensions régionales du marché du logement

Évolution régionale de l'offre de logements

On observe de grandes disparités de prix des logements d'une région à l'autre (graphique 6.13). À titre d'exemple, en 2005, le prix réel moyen d'un logement dans la zone métropolitaine d'Helsinki était près de deux fois plus élevé que dans le reste du pays, et le loyer moyen y était de 33 % supérieur. En outre, ces disparités s'accroissent car les prix des logements et les loyers augmentent plus vite dans les régions en expansion que dans les autres régions. Au cours des dix dernières années, le prix réel des logements dans la zone métropolitaine d'Helsinki a augmenté de plus de 7 % par an, tandis que dans le reste de la Finlande, l'augmentation annuelle a été de l'ordre de 5 %.

Dans un système qui fonctionne bien, la construction de logements devrait répondre à l'augmentation du prix des logements. Or, dans certaines régions, la construction de logements a diminué dernièrement alors que le prix des logements a augmenté. Dans la

Graphique 6.13. **Évolution des prix des logements et des loyers**En termes réels¹, indice 1995 = 100

1. Déflatés par l'indice des prix à la consommation.

Source : Statistics Finland et OCDE, base de données des Perspectives économiques.

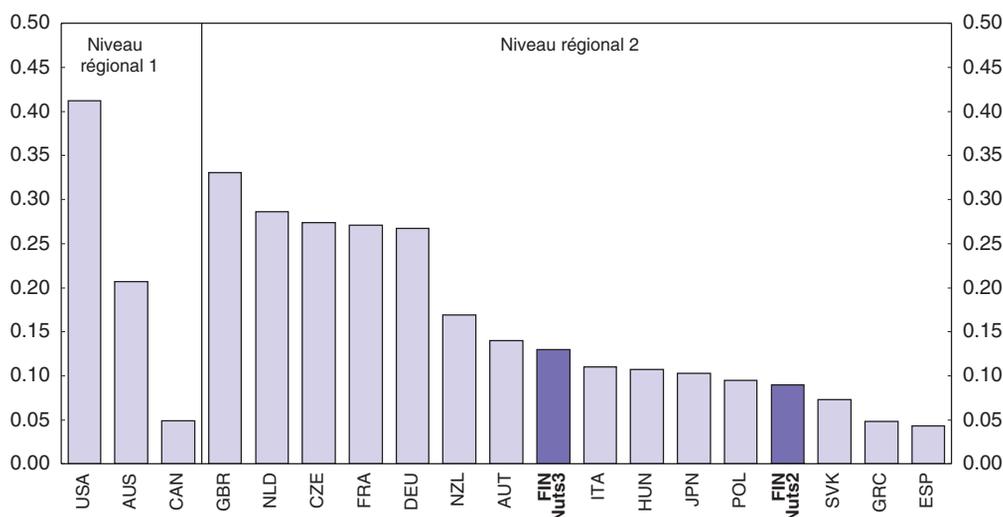
région d'Uusimaa, par exemple (qui englobe la région d'Helsinki), l'augmentation annuelle du prix réel des logements a été en moyenne de 5 % sur la période 2000-04, alors que le nombre des permis de construire a chuté d'environ 3 %. Comme indiqué ci-dessus, cela peut refléter pour partie la lenteur des procédures de planification et les contre-incitations des communes à offrir des terrains à bâtir.

La dimension régionale est également un facteur important de la planification et de l'offre de logements sociaux. La demande de logements s'est concentrée sur un petit nombre de régions en expansion comme la zone métropolitaine d'Helsinki et sa banlieue, et les régions de Turku, Tampere, Jyväskylä et d'Oulu. Cela exerce une pression sur l'offre de logements locatifs sociaux alors que dans d'autres régions, le logement social est confronté au problème inverse avec des logements locatifs sociaux vides. En 2004, on recensait 87 000 demandeurs de logements locatifs sociaux dont 70 % dans les régions en expansion. Plus d'un quart des candidats avaient un besoin urgent de logement alors que dans d'autres régions, moins de 10 % avaient un besoin urgent de logement. C'est dans la région d'Helsinki que la situation du marché du logement a été la plus difficile : moins de 20 % des candidats ont obtenu un logement.

Mobilité et marché du logement

Comme le souligne le chapitre 4, on observe de grandes disparités dans les performances régionales du marché du travail et ces disparités se sont accrues avec le temps. Cela peut s'expliquer par le faible niveau de mobilité géographique de la main-d'œuvre. Des facteurs locaux, en particulier la situation du marché du logement et les politiques dans ce domaine, peuvent influencer les décisions de déménager pour prendre un nouvel emploi. Par exemple, des disparités considérables de prix des logements peuvent être un frein à la migration et les comparaisons internationales montrent qu'en Finlande les migrations internes sont faibles (graphique 6.14).

Graphique 6.14. **Taux de mobilité régionale**
Flux nets en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans¹, 2003²



1. Pour l'Australie et l'Italie, la population de référence est la population totale; pour le Japon, c'est la population âgée de plus de 5 ans et pour la Finlande, c'est la population âgée de plus de 15 ans. Le taux de migration nette est déterminé par le rapport de la somme des valeurs absolues des flux régionaux entrants et sortants divisée par deux, sur la population totale des 15-64 ans.
2. 1999 pour les Pays-Bas; 2001 pour le Japon; 2002 pour la France et l'Italie.

Source : Statistics Finland et OCDE (2005), *Perspectives de l'Emploi*, graphique 2.7, partie B.

L'accession à la propriété est souvent perçue comme un frein à la mobilité de la main-d'œuvre. Les personnes qui sont propriétaires de leur logement sont moins susceptibles d'accepter de déménager en raison du coût des transactions et des risques de moins-values. De même, le logement social peut être une entrave à la mobilité, s'il y a des files d'attente pour l'obtention d'un logement social dans le lieu de destination. Ces deux facteurs entravent probablement la mobilité en Finlande : l'accession à la propriété est le mode d'occupation dominant, et le logement social représente environ 50 % du logement locatif (graphique 6.15). En outre, le logement social peut constituer une entrave à la migration vers les régions en croissance en raison des goulots d'étranglement de l'offre de logements sociaux dans ces régions.

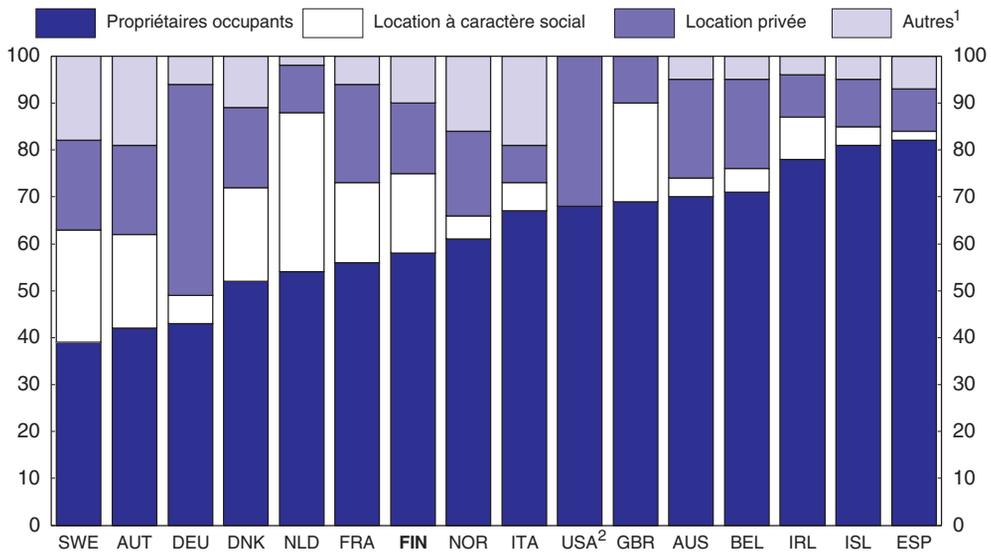
De fait, l'analyse économétrique de Hämäläinen and Böckerman (2002) confirme que la grande dispersion des prix régionaux des logements et le niveau élevé d'accession à la propriété réduisent les migrations nettes entre les régions, en particulier en décourageant l'immigration. Les comparaisons internationales (OCDE, 2005) donnent à penser que l'accession à la propriété réduit considérablement la probabilité de migration régionale tandis que le logement social la réduit également mais, dans une moindre mesure. Cela donne à penser qu'il faudrait reconsidérer les politiques qui favorisent fortement l'accession à la propriété et le logement social par rapport aux autres modes d'occupation.

Résumé

En résumé, la politique du logement et le système de financement ont atteint leur objectif premier qui est de permettre à tous les finlandais d'avoir accès à des logements de grande qualité à un prix abordable. Toutefois, le fonctionnement du marché du logement et l'efficacité des politiques en la matière doivent encore être améliorés (encadré 6.6).

Graphique 6.15. **Logements par type d'occupation**

2004 ou dernière année disponible



1. Pour la Finlande, c'est la catégorie « Inconnu » que recouvre ce terme, alors que pour la plupart des autres pays, il s'agit des logements coopératifs, des logements fournis par l'employeur, etc. Par contre, pour la Finlande, cette dernière catégorie est incluse dans la location privée.

2. Pour les États-Unis, il n'a pas été possible de séparer les locations à caractère privé de celles à caractère social.

Source : Department of Housing of the Direction General of Planning, Housing and Heritage (2002), *Statistiques du logement dans l'Union européenne*, <http://international.vrom.nl/Docs/internationaal/housingStats2002.pdf>; Karlberg, B. et A. Victorin (2004), « Housing Tenures in the Nordic Countries », chapitre 4, *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, M. Lujanen (éd.), Norden 2004:7, Nordic Council of Ministers, Helsinki; Ball, M. (2005), « European Housing Review 2005 », RICS; Economic Council (2001), *Danish Economy*, printemps, Copenhagen; OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.

Encadré 6.6. **Recommandations concernant le marché du logement**

- Il faudrait envisager l'élimination progressive ou un meilleur ciblage du système des prêts garantis par l'État sans que cela n'entame la perception du risque chez les acquéreurs d'un logement.
- Commencer à diminuer la déductibilité des intérêts hypothécaires, peut-être dans le contexte d'une réforme plus globale de la fiscalité et des politiques du logement.
- Déplacer l'imposition sur les revenus du travail vers l'imposition sur la propriété en assouplissant davantage les plafonds des taux de l'impôt sur la propriété et en élargissant l'assiette d'imposition aux terrains non construits qui sont non imposables actuellement. Les taxes foncières sur le logement devraient être exclues du système de péréquation de manière à encourager le développement de logements et la fiscalité de l'immobilier résidentiel devrait être plus étroitement alignée sur les valeurs du marché.
- Accélérer le processus de planification en réduisant les possibilités de faire appel des décisions concernant les permis de construire et les plans locaux.
- Limiter l'éligibilité au logement social afin de réduire le coût pour les pouvoirs publics et d'encourager le marché locatif privé.
- Réformer le système de l'allocation logement pour accroître son efficacité et permettre aux ménages de choisir en liant le montant de l'allocation au loyer moyen de la région et en permettant aux ménages de choisir la qualité et le prix de leur logement.

Notes

1. Une partie du déclin de l'accèsion à la propriété peut être due à des raisons statistiques puisque près de 10 % du mode d'occupation des logements est classé dans la rubrique Divers et inconnu.
2. Il est à noter que la moyenne à long terme du rapport prix-revenu peut être affectée par la suppression du contrôle des loyers en 1995. Toutefois, l'impact est probablement relativement faible puisque les loyers n'ont augmenté qu'à un rythme modéré depuis 1995.
3. Actuellement, les banques proposent des prêts sur 30 voire 60 ans.
4. Voir, par exemple, le rapport rédigé par un groupe d'experts nommés par le ministère de l'Environnement.
5. Ce groupe de travail était dirigé par M. Tarasti et pour plus de détails concernant ce rapport, se référer à la page Internet du ministère de l'Environnement (en finlandais) : www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=174640&1an=FI (10 avril 2006).
6. Le produit des taxes frappant la propriété immobilière (terrains et immeubles) revient aux communes mais le produit des autres impôts sur la propriété, telles que l'impôt sur les transactions mobilières et immobilières ainsi que l'impôt sur l'actif net, les successions et donations, revient à l'administration centrale.
7. Parallèlement, l'impôt sur les loyers imputés a été aboli.
8. Les valeurs de rachat sont fixées par le ministère des Finances dans les réglementations légales annuelles (1155/2000 et 1126/2004). Ces valeurs concernent l'ensemble du pays et ne diffèrent pas d'une région à l'autre.
9. Le montant déductible est plafonné (à 1 400 EUR pour un célibataire et 3 600 EUR pour une famille composée de deux adultes et deux enfants) dans le cas où les intérêts des emprunts sont déduits de l'impôt dû au titre des revenus du travail. En revanche, les intérêts des emprunts sont entièrement déductibles des revenus du capital.
10. Le taux d'imposition des plus-values est actuellement de 28 %, mais les personnes accédant à la propriété pour la première fois sont autorisées à déduire leurs intérêts sur emprunts à hauteur de 30 %.
11. Le droit d'occupation est une forme de mode d'occupation intermédiaire entre l'occupation par le propriétaire et la location. Les résidents entrent dans le système en acquittant un pourcentage (15 %) de la valeur de leur logement. Les résidents payent également un montant mensuel qui est calculé sur la base du principe de recouvrement du coût. Le droit d'occupation des logements ne peut être transformé en occupation du logement par son propriétaire.
12. Le plafond maximum pour les coûts des logements est déterminé par l'implantation géographique, la taille du logement, l'année de sa construction et son mode de chauffage.
13. Voir www.dwp.gov.uk/housingbenefit/lha/.
14. La comparaison des taux marginaux effectifs d'imposition (TMEI) a été réalisée en ventilant le TMEI et en examinant sa composante allocation logement pour les individus passant du statut de chômeur à celui d'employé à plein-temps et pour ceux décidant de travailler plus longtemps ou de prendre un travail plus rémunérateur. Deux types de situation de famille ont été considérés : un parent unique avec deux enfants et un couple marié à un seul apporteur de revenus, ayant deux enfants. Pour plus de détails, voir OCDE (2006b).

Bibliographie

- Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « Housing Markets, Wealth and the Business Cycle », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 394.
- Clapham, E., A. Hyytinen et K. Takala (2002), « Household Wealth, Credit and Consumption: Evidence from Finland and Sweden », mimeo.
- Drees, B. et C. Parabasioglu (1998), « The Nordic Banking Crises: Pitfalls in Financial Liberalisation », *IMF Occasional Paper*, n° 161.
- Girouard, N. et S. Blöndal (2001), « House Prices and Economic Activity », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 279.

- Girouard, N., M. Kennedy, P. van den Noord et C. André (2006), « Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 475.
- HM Treasury (2003), *Housing, Consumption and EMU*, EMU Study.
- Hämäläinen, K. et P. Böckerman (2002), « Regional Labour Market Dynamics, Housing and Migration », *VATT Discussion Papers*, n° 284.
- Herrala, R. (2005), « The Housing Market and Household Indebtedness in Finland », *Bank of Finland Bulletin*, 2005-2.
- Honkapohja, S. et E. Koskela (1999), « The Economic Crisis of the 1990s in Finland », *Economic Policy*, vol. 14, n° 29.
- FMI (Fonds monétaire international) (1998), *Perspectives économiques mondiales*, mai.
- Joumard, I. et P. M. Kongsrud (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, 2003/1.
- Kangasharju, A. (2003), « *Maksaako asumistuen saaja muita korkeampaa vuokraa ?* », *VATT Research Reports*, n° 101.
- Kiander, J. et P. Vartia (1998), « La grande dépression – la crise finlandaise des années 90 et les débats de politique économique » (en finlandais), *The Research Institute of Finnish Economy*, Series B 143. Helsinki.
- Korkein hallinto-oikeus (2004), *Hallintotuomioistuinselostuksen toimintakertomus 2004*, www.kho.fi/uploads/u0i4s583h50a4e6.pdf, consulté le 2 mars 2006 (Supreme Administrative Court, 2004, *Administrative Court Sector Annual Report 2004*).
- Laine, R. (2004), *Tonttituotannon ongelmat kunnissa 2*, Autorités régionales et locales finlandaises.
- Lith, P. (2005), « *Rakentamisen villit kiviöt – joka kymmenes rakentaja pian ulkomailta* », *Tietoaika*, Statistics Finland, 6/2005.
- Lujanen, M. et H.-Å. Palmgren (2004), « Housing Markets, Housing Production and Housing Standards », dans *Housing and Housing Policy in Nordic Countries*, M. Lujanen (éd.), Conseil nordique des ministres.
- Miles, D. (2003), « The UK Mortgage Market: Taking a Longer-Term View », *Interim Report*.
- Ministère de l'Environnement (2002a), *Evaluation of Finnish Housing Finance and Support Systems*.
- Ministère de l'Environnement (2002b), *Kansallinen rakennuspoliittinen ohjelma*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 2002/1.
- Ministère de l'Environnement (2004a), *Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004-2006*, Ympäristöministeriön mosite, n° 126.
- Ministère de l'Environnement (2004b), *Asukasbarometri 2004, kysely suomalaisista asuinympäristöistä*.
- Ministère de l'Intérieur (2004), *Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi*, Ministry of Interior publications 52/2004.
- Muellbauer, J. (2005), « Property Taxation and the Economy after the Barker Review », *The Economic Journal*, n° 115, mars.
- van den Noord, P. et C. Heady (2001), « Surveillance of Tax Policies: a Synthesis of Findings in Economic Surveys », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 303.
- van den Noord, P. (2005), « Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence », *Économie internationale*, n° 101.
- van den Noord, P. (2006), « Predicting Peaks in Real House Prices », à paraître.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris (à paraître).
- Oikarinen, E. (2005), « Is Housing Overvalued in the Helsinki Metropolitan Area? », *ETLA Discussion Papers*, n° 992.
- Saarimaa, T. (2005), « Taxation and Debt Financing of Home Acquisition: Evidence from the Finnish 1993 Tax Reform », *VATT Discussion Papers*, n° 366.

ANNEXE 6.A1

Patrimoine immobilier et consommation

Cette annexe rend compte des résultats d'une analyse des effets du patrimoine immobilier sur la consommation. L'analyse repose sur des hypothèses de cycle de vie et de revenu permanent qui donnent à penser que les ménages lissent leur consommation dans le temps, de sorte que, sur le long terme, celle-ci dépend de leurs revenus tout au long de la vie et de leur patrimoine. Mais, sur le court terme, la consommation peut être différente de la tendance à long terme. Sur la base de précédents travaux de l'OCDE, les dynamiques à court terme sont estimées au moyen d'une méthode de correction des erreurs qui estime les relations à long terme entre la consommation, les revenus et le patrimoine et qui, dans le même temps, autorise un écart temporaire par rapport à la tendance à long terme.

Les relations à long terme entre la consommation, les revenus et le patrimoine sont estimées à l'aide d'une désagrégation des composantes du patrimoine net des ménages, à savoir de leur patrimoine immobilier et financier, à l'aide de données annuelles couvrant la période 1979-2004.

$$\ln C = \alpha_0 + \alpha_1 \ln FW + \alpha_2 \ln HW + \alpha_3 \ln Y + ect \quad (6.A.1)$$

où C désigne la consommation réelle, Y le revenu disponible réel des ménages, et où FW et HW désignent respectivement les montants nets réels du patrimoine immobilier et du patrimoine financier. Le patrimoine financier net est obtenu en déduisant des actifs financiers les passifs financiers à l'exception des hypothèques tandis que le patrimoine immobilier net est calculé en déduisant des actifs immobiliers les hypothèques données par les ménages. Les coefficients liés aux revenus des ménages et à leur patrimoine financier et immobilier dans l'équation (6.A.1) sont les élasticités à long terme de ces variables. Enfin, ect représente le résidu de la régression saisissant la différence entre la valeur actuelle et la valeur à long terme de la consommation.

Les dynamiques à court terme sont estimées à l'aide de l'équation suivante :

$$\Delta \ln C = \beta_0 + \beta_1 \Delta UN + \beta_2 \Delta \ln FW + \beta_3 \Delta \ln HW + \beta_4 \Delta \ln Y + \tau ect_{-1} \quad (6.A.2)$$

où Δ indique les différences de premier ordre et ect_{-1} le terme de correction d'erreur saisissant les écarts par rapport à la tendance à long terme. Plus ce coefficient est important, plus l'ajustement de retour à l'équilibre est rapide. Outre le revenu et le patrimoine des ménages, les dynamiques à court terme sont expliquées par le taux de chômage (UN). On a également cherché à établir si les spécifications à court terme devaient prendre en compte des variables explicatives additionnelles telles que le taux d'intérêt et l'inflation. Toutefois, ces variables n'avaient pas un impact statistiquement significatif sur la consommation.

Le tableau 6.A1.1 présente les résultats des estimations de la relation à long terme (partie A) et des dynamiques à court terme (partie B). Dans un premier temps, les estimations ont été effectuées sans aucune restriction concernant les relations à long terme, puis les élasticités à long terme concernant les revenus, le patrimoine financier et le patrimoine immobilier ont été soumises à une restriction : leur somme doit être au maximum égale à un. Mais cette restriction est rejetée au niveau d'importance relative de 1 %. Dans la spécification sans restriction, la somme des élasticités est voisine de 0.8. Ce qui implique que la relation à long terme entre la consommation, le revenu et le patrimoine n'est pas homogène ou qu'elle n'est pas bien déterminée, ce qui peut être dû à l'alternance de périodes de prospérité et de récession de la fin des années 80 et du début des années 90. Il convient de noter que les résultats des dynamiques à court terme sont relativement résistants à l'inclusion de la restriction imposée à la somme des élasticités.

L'ampleur des effets à court et long terme du patrimoine immobilier sur la consommation est particulièrement intéressante lorsqu'on évalue les effets du marché du logement sur la consommation. L'élasticité à court terme de la consommation est nettement supérieure à l'élasticité à long terme. En outre, à court terme, l'élasticité-patrimoine immobilier est supérieure à l'élasticité-patrimoine financier, alors que sur le long terme, c'est le contraire.

Tableau 6.A1.1. Résultats détaillés des estimations

Partie A		
Relations à long terme		
	Spécification sans restriction	Spécification avec restriction
Constante	5.186 (5.14)	0.041 (1.46)
Patrimoine financier réel	0.164 (8.25)	0.096 (4.51)
Patrimoine immobilier réel	0.071 (2.80)	0.004 (0.14)
Revenu réel	0.555 (7.90)	0.899 (32.00)
R ²	0.99	0.98
Partie B		
Dynamiques à court terme		
	Spécification sans restriction de long terme	Spécification avec restriction de long terme
Constante	0.013 (3.75)	0.013 (3.91)
Δ patrimoine financier réel	0.059 (2.69)	0.033 (1.82)
Δ patrimoine immobilier réel	0.104 (3.88)	0.107 (3.84)
Δ revenu réel	0.219 (2.41)	0.239 (2.11)
Δ taux de chômage	-0.006 (-0.55)	-0.008 (-4.10)
ect(-1)	-0.366 (-2.00)	-0.258 (-1.57)
R ²	0.91	0.9

Au lieu d'examiner les élasticités-patrimoine immobilier, il est également intéressant d'analyser la propension marginale à consommer résultant du patrimoine immobilier, c'est-à-dire le montant de l'évolution de la consommation par rapport à l'évolution incrémentielle du patrimoine immobilier. Une façon pratique d'approcher la propension marginale (MPC) consiste à utiliser l'expression pour l'élasticité de la consommation au patrimoine immobilier : $\varepsilon(C/HW) = \frac{\Delta C/C}{\Delta HW/HW} = \Delta C/\Delta HW * HW/C = MPC * (HW/C)$. Une comparaison internationale montre qu'en Finlande la propension marginale à court terme est relativement élevée alors que la propension à long terme est voisine de la moyenne de l'OCDE (0.03). Ce résultat est également cohérent avec les conclusions de Clapham *et al.* (2002).

Glossaire

ARA	Fonds finlandais pour le logement
EET	Exonération des cotisations, exonération des revenus des placements et taxation des prestations de retraite
IPC	Indice des prix à la consommation
OIT	Organisation internationale du travail
OM	Ouvrier moyen
PAC	Politique agricole commune
PAMT	(Programmes de) politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PPA	Parité de pouvoir d'achat
R-D	Recherche et développement
SPE	Service public de l'emploi
TI	Technologie de l'information
TIC	Technologies de l'information et des communications
TMEI	Taux marginal effectif d'imposition
UE	Union européenne
UE-15	15 premiers États membres de l'Union européenne

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 05 2 P) ISBN 92-64-02608-8 – n° 55126 2006

Finlande

Thème spécial : Logements : Réduire les risques et améliorer les politiques

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, novembre 2005

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, mai 2006

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, mars 2006

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2004

Portugal, mai 2006

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

Dernières parutions

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

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

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2006
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE