



**Études économiques  
de l'OCDE**

# **NORVÈGE**





# Études économiques de l'OCDE

## Norvège

2007



# 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.

*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.*

*Publié également en anglais*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

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](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	9
<b>Chapitre 1. Le défi de la Norvège : préserver sa réussite économique</b> .....	17
Rattrapage rapide et arrivée au sommet, grâce au pétrole et à des institutions appropriées .....	18
Un choc positif dû à la mondialisation .....	26
Maintenir la dynamique : problèmes et enjeux .....	32
Notes .....	38
Bibliographie .....	40
Annexe 1.A1. Le secteur pétrolier et son impact .....	41
Annexe 1.A2. Bilan des réformes structurelles .....	48
<b>Chapitre 2. Conduire la politique monétaire dans un contexte de faible inflation</b> .....	51
Tensions et risques macroéconomiques .....	52
Le cadre de stabilisation .....	56
Des autorités monétaires confrontées à une forte incertitude .....	60
Notes .....	67
Bibliographie .....	69
<b>Chapitre 3. Assurer la viabilité des finances publiques</b> .....	71
La politique budgétaire en 2006 et 2007 : sans doute procyclique, mais conforme à la règle .....	72
Vieillesse, recettes du Fonds pétrolier et besoin de financement .....	74
Réforme des retraites .....	81
Responsabilité budgétaire .....	83
Notes .....	88
Bibliographie .....	89
<b>Chapitre 4. Des réformes pour accroître l'offre de travail</b> .....	91
Un marché du travail enviable ? .....	92
Le principal défi consiste à stimuler l'offre de travail .....	98
Renforcer les incitations à travailler pour préserver le système de protection sociale .....	103
Conclusion .....	111
Notes .....	113
Bibliographie .....	113
Annexe 4.A1. Pourquoi les Norvégiens travaillent-ils si peu ? .....	115
<b>Chapitre 5. Encourager l'innovation</b> .....	121
Le cadre institutionnel .....	122
Le cadre d'action .....	124

L'activité d'innovation .....	133
L'« énigme norvégienne » .....	138
Enseignements pour l'action des pouvoirs publics .....	144
Notes .....	148
Bibliographie .....	149

### Encadrés

1.1. La structure de production originale de la Norvège .....	22
1.2. Politique de l'environnement et extraction pétrolière en Norvège .....	25
1.3. Le processus de désindustrialisation : apparemment, pas de symptôme du syndrome hollandais .....	27
1.4. Les facteurs mondiaux sont-ils d'importants déterminants de l'inflation en Norvège ? .....	32
1.A1.1. Organisation du secteur pétrolier norvégien .....	43
2.1. Le nouveau cadre institutionnel de stabilisation macroéconomique .....	57
2.2. Les prévisions d'inflation de la Banque centrale .....	63
2.3. Principales recommandations concernant la politique monétaire .....	67
3.1. L'ajustement de l'orientation budgétaire à l'évolution des termes de l'échange ...	74
3.2. Le processus de réforme des retraites .....	82
3.3. Les nouvelles orientations de la politique fiscale .....	86
3.4. Recommandations en vue d'assurer la viabilité de la politique budgétaire .....	87
4.1. Le marché du travail norvégien est-il authentiquement nordique ? .....	97
4.2. Un nouveau service de l'emploi et de la protection sociale : le guichet unique ....	110
4.3. Résumé des recommandations .....	112
5.1. Recommandations d'action .....	147

### Tableaux

1.1. Structure des exportations : Norvège et Union européenne .....	24
1.2. Structure des importations .....	29
1.A1.1. Effet d'un accroissement des investissements pétroliers équivalant à 1 point du PIB continental .....	46
1.A1.2. Norvège : évolution économique effective (avec le pétrole) et contrefactuelle (sans pétrole) .....	47
2.1. Instabilité de la production, de l'inflation et du taux de change .....	59
2.2. Prévisions économiques .....	60
3.1. Solde structurel hors pétrole .....	73
3.2. Le budget 2006 : budget final et budget initial .....	73
3.3. Dépenses publiques de santé et de prise en charge de la dépendance .....	78
3.4. Quelques programmes budgétaires d'aide au revenu .....	79
4.1. Performance du marché du travail .....	93
4.2. Les créations d'emplois en Norvège : principalement dans le secteur public .....	95
4.3. La législation sur la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE .....	98
4.4. Anatomie d'une année de travail type .....	102
4.5. Le congé de maladie, principale passerelle vers l'invalidité en Norvège .....	104
4.6. Procédures applicables depuis le congé de maladie jusqu'à la mise en invalidité en Norvège .....	106
4.7. L'efficacité de la réadaptation professionnelle en Norvège, 2004 .....	107
5.1. Indicateurs de l'éducation .....	127
5.2. Résultats scolaires .....	129
5.3. Évolution du travail indépendant .....	142

## Graphiques

1.1. PIB par habitant et PIB par heure travaillée : comparaison avec d'autres pays de l'OCDE .....	19
1.2. Sources de la croissance du revenu réel .....	20
1.3. Croissance de la productivité horaire en Norvège continentale – décomposition sectorielle .....	21
1.4. Une économie diversifiée ? .....	23
1.5. Désindustrialisation : La Norvège est-elle un cas à part ? .....	27
1.6. Termes de l'échange dans les pays nordiques .....	28
1.7. Niveaux des prix relatifs et de la productivité .....	29
1.8. Sources de la croissance du PIB réel .....	31
1.9. Inflation intérieure et inflation importée .....	31
1.10. Taux d'intérêt directs en Norvège et à l'étranger .....	34
1.11. Des dépenses conformes à la règle budgétaire .....	35
1.12. Taux de change effectifs .....	36
1.13. Revenus pétroliers et rendement réel attendu du Fonds .....	37
1.14. Il est important de mobiliser la main-d'oeuvre .....	38
1.A1.1. Flux de trésorerie net de l'Etat, producteurs et exportateurs de pétrole .....	42
1.A1.2. Cycle de la production continentale et du pétrole (filtres HP) .....	45
2.1. Rapport entre prix des logements et coûts de la construction .....	54
2.2. Raréfaction des ressources .....	55
2.3. Tensions inflationnistes latentes .....	56
2.4. Anticipations inflationnistes .....	59
2.5. Mesures diverses de l'inflation sous-jacente .....	61
2.6. Évolution du taux d'intérêt : prévisions de la Norges Bank et anticipations des marchés .....	65
2.7. Courbe de Phillips .....	66
3.1. Évolution démographique .....	75
3.2. Évolution de la population active .....	76
3.3. Impact net du vieillissement sur les finances publiques .....	76
3.4. Les recettes pétrolières ne suffiront pas .....	79
3.5. Engagements de retraite dans le système public de sécurité sociale et Fonds national pour les retraites .....	80
3.6. L'importance d'une offre de main-d'oeuvre abondante .....	81
4.1. Indicateurs d'emploi .....	94
4.2. Similitudes et différences entre les politiques, les institutions et la performance du marché du travail dans les pays de l'OCDE .....	97
4.3. L'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre ne semble guère s'être améliorée .....	99
4.4. Entrées de ressortissants étrangers .....	100
4.5. Durée du travail et semaines de travail perdues pour cause de congés de maladie .....	103
4.6. Le nombre de titulaires de pensions d'invalidité continue d'augmenter .....	104
4.7. La couverture et la générosité des pensions d'invalidité sont importantes en Norvège.....	108
4.A1.1. La durée du travail est faible parce que les impôts sont élevés .....	116
4.A1.2. Faible durée du travail et baisse des impôts : variations de la durée du travail et de la fiscalité suivant les pays.....	117
4.A1.3. Une faible durée du travail imputable à un PIB par habitant élevé .....	118
4.A1.4. Évolution de la durée du travail et du PIB par habitant suivant les pays .....	118
5.1. Aides budgétaires à l'investissement privé en R-D .....	125
5.2. Enseignement tertiaire .....	128
5.3. Les effectifs de chercheurs dans le secteur des entreprises .....	130
5.4. Capital-risque .....	132
5.5. Réglementation et droits de propriété intellectuelle .....	134

5.6. Dépenses de R-D dans le secteur public et privé .....	135
5.7. Dépôts de brevets .....	136
5.8. Scores pour l'indice synthétique européen de l'innovation .....	137
5.9. Intensité de R-D dans le secteur des entreprises, corrigée des variations de la structure sectorielle .....	140

*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 Norvège ont été évalués par le Comité le 18 décembre 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 3 janvier 2007.*

*Le projet de rapport de Secrétariat a été établi pour le Comité par Alexandra Bibbee, Nick Vanston et Benoît Bellone sous la direction de Patrick Lenain.*

*L'Étude précédente de Norvège a été publiée en août 2005.*

## STATISTIQUES DE BASE DE LA NORVÈGE

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> ) :		Villes principales (milliers d'habitants, 1.1.2005) :	
Total (2005)	385.2	Oslo	529.8
Norvège continentale (2005)	323.8	Bergen	239.2
Agricole (2004)	10.4	Trondheim	156.2
Forêts productives (2003)	74.7		

### LA POPULATION

Population (milliers, 1.1.2005)	4 606.4	Population active totale (milliers)	2 448
Densité au km <sup>2</sup> (2005)	12.0	Population active civile occupée (milliers)	2 369
Accroissement naturel net (milliers, 2004)	15.8	Population active civile occupée (en % du total) :	
Solde net des migrations (milliers, 2004)	13.2	Agriculture, sylviculture et pêche	3.3
		Industrie et construction	21.1
		Services	75.4

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut :		Formation brute de capital fixe :	
En milliards de NOK	1 903.8	En % du PIB	18.7
Par habitant (en USD)	63 720	Par habitant (en USD)	11 926

### L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	20.0	Composition du Parlement (nombre de sièges) :	
État (en % du PIB) :		Travailleurs	61
Dépenses courantes et dépenses en capital	32.2	Progressistes	38
Recettes courantes	46.5	Chrétiens démocrates	11
		Conservateurs	23
		Centre	11
		Socialistes populaires	15
Dernières élections générales : 13.9.2005		Libéraux	10
Prochaines élections générales : septembre 2009		Total	169

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	45.4	Importations de biens et services (en % du PIB)	28.1
dont : Pétrole et gaz	23.1		
Principaux produits exportés (en % du total) :		Principaux produits importés (en % du total) :	
Poissons et produits dérivés	4.7	Navires	1.6
Métaux de base et produits dérivés	8.2	Matières premières	
Équipement et matériel de transport		(y compris mazout et produits chimiques)	12.7
(hors navires)	6.5	Métaux de base et produits dérivés	10.4
Combustibles minéraux	67.8	Équipement et matériel de transport	
		(hors navires)	35.6
Exportations de produits non pétroliers		Importations de produits non pétroliers	
par zone (en % du total) :		par zone (en % du total) :	
Danemark et Suède	19.0	Danemark et Suède	21.7
Allemagne	10.2	Allemagne	13.7
Royaume-Uni	11.0	Royaume-Uni	7.0
États-Unis	8.0	États-Unis	4.9

### LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		December 2006 average of daily rates:	
		NOK par USD	6.17
		NOK par euro	8.16

## Résumé

**L'**économie connaît une période favorable de croissance robuste, de chômage faible et d'inflation sous-jacente modérée. Cela tient surtout aux effets de la mondialisation, dont la Norvège a été l'un des principaux bénéficiaires, car elle fournit de l'énergie et d'autres produits de base à des prix élevés et importe de plus en plus de produits en provenance de pays à faibles coûts. Des entrées substantielles de travailleurs migrants, conjuguées à une croissance soutenue de la productivité, ont maintenu l'inflation des coûts à un rythme modéré. Une tradition d'ouverture aux échanges internationaux, une concurrence interne développée, un cadre d'action approprié et une saine gestion macroéconomique ont fait que la Norvège était bien armée pour mettre à profit ces tendances internationales.

**L'inflation sous-jacente étant nettement inférieure à l'objectif, la Norges Bank a relevé le taux d'intérêt par de petits ajustements assez espacés.** Des signes de tensions apparaissent, notamment sur le marché du travail, qui pourraient aboutir à une hausse des anticipations inflationnistes si les taux d'intérêt demeurent trop longtemps au-dessous de leur niveau neutre. La Banque centrale a décidé d'accélérer progressivement le retour des taux à la normale ; un rythme encore plus rapide pourrait devenir nécessaire s'il apparaît que la croissance des salaires s'accélère plus que prévu.

**La règle budgétaire a permis de contenir l'apport de recettes pétrolières dans la limite de la capacité d'absorption de l'économie.** Ces cinq dernières années, les autorités ont laissé le déficit budgétaire dépasser le montant autorisé par la règle, en partie pour soutenir l'économie. Mais comme la reprise est bien installée, le budget pour 2007 réaffirme l'engagement politique envers la règle, étayant ainsi sa crédibilité. Un résultat en deçà de la règle devrait désormais être envisagé, pour compenser les dépassements antérieurs et modérer l'économie.

**Même si l'âge légal de la retraite est élevé par rapport aux autres pays, le système de retraites n'est pas totalement viable.** Peut-être parce que les recettes pétrolières ont permis des distorsions du choix entre travail et loisirs, l'âge effectif du départ à la retraite s'est orienté à la baisse et, en définitive, il se pourrait que la Norvège n'échappe pas totalement à la « malédiction des ressources naturelles ». Le recours croissant aux régimes de prestations sociales – essentiellement au titre de la maladie, de l'invalidité et de la préretraite – a réduit le taux d'activité des travailleurs âgés, abaissé la durée du travail et ramené le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre vers la moyenne internationale. Des réformes s'imposent pour éliminer ces distorsions. La Norvège doit résister à la tentation de prétexter du niveau plus élevé que prévu des recettes pétrolières pour différer l'adoption des réformes indispensables.

**La prospérité économique future dépendra aussi du rythme de l'innovation induite par la technologie, qui pour l'heure reste faible au vu des indicateurs types internationaux.** Même si la mesure du phénomène est incomplète, l'intensité de R-D apparaît médiocre, le rythme des dépôts de brevets est modéré et les enquêtes de conjoncture révèlent un intérêt limité pour l'activité innovante. Pourtant, le niveau de la productivité est élevé dans l'économie continentale et sa croissance tendancielle est enviable, ce qui témoigne d'une capacité d'absorber des retombées de l'innovation et d'entreprendre des réformes de l'organisation et de la gestion. Améliorer les conditions-cadres qui stimulent l'innovation, par exemple en avivant la concurrence sur les marchés de produits, contribuerait largement à préparer la Norvège à l'ère de l'après-pétrole, lorsque les recettes provenant des ressources naturelles contribueront moins à la progression rapide du niveau de vie.

## Évaluation et recommandations

---

### *L'économie norvégienne est en plein essor*

---

L'économie est dans la quatrième année d'une longue reprise conjoncturelle qui a fait baisser le chômage sans raviver jusqu'ici l'inflation sous-jacente. Cette évolution reflète en grande partie les effets de la mondialisation, qui ont été plus bénéfiques que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La Norvège exporte de l'énergie, dont les prix sont entraînés à la hausse sur le marché mondial par les besoins d'économies émergentes dynamiques telles que la Chine et l'Inde, et elle importe de plus en plus de biens de consommation à faible coût. Il en est résulté une amélioration considérable des termes de l'échange, à la fois par rapport aux autres pays et au regard des tendances passées. La hausse soutenue des prix du pétrole a induit des investissements pétroliers records, une demande croissante de services aux entreprises et d'autres retombées substantielles sur la production de la Norvège continentale. L'inflation et la croissance des salaires sont néanmoins restées faibles, grâce à la baisse des prix à l'importation et à de fortes entrées de travailleurs migrants. Le bas niveau de l'inflation a permis à la politique monétaire de rester plus longtemps accommodante que cela n'aurait été possible autrement, ce qui a renforcé les déterminants de la reprise et stimulé l'expansion du secteur du logement. La dotation en ressources naturelles n'est pas la seule cause de ces résultats remarquables. Une tradition d'ouverture aux échanges internationaux (sauf pour l'agriculture), un cadre d'action approprié et une saine gestion macroéconomique ont aussi permis à la Norvège d'ajuster sans tarder sa spécialisation par produits aux défis de la mondialisation.

---

### *Les menaces pesant sur cette bonne performance posent des défis majeurs*

---

Étant donné la faiblesse de l'inflation, la Banque centrale a maintenu les taux d'intérêt à un bas niveau pendant une période anormalement longue, mais le défi à court terme consiste maintenant à réduire le risque de surchauffe. À moyen terme, la politique doit rester vigilante pour éviter les possibles effets pervers de la richesse pétrolière, et notamment l'éviction des secteurs marchands par suite d'une augmentation excessive des dépenses publiques financées par le pétrole. La règle budgétaire actuelle a été utile à cet égard, mais elle implique néanmoins des injections croissantes de capitaux pétroliers dans l'économie, d'autant plus importantes que le prix du pétrole est élevé. Le dynamisme des recettes pétrolières fait qu'il est plus difficile d'obtenir l'adhésion du public à des réformes radicales des programmes de préretraite, de congé maladie et d'invalidité. Or, ces réformes sont indispensables pour aligner les promesses de pensions/prestations sur les capacités financières de long terme, et il faut donc les poursuivre avec détermination. Ces réformes

peuvent être plus aisément absorbées quand la croissance est vigoureuse, comme c'est le cas à l'heure actuelle. En vue d'assurer l'avenir économique de la Norvège dans le long terme, il faut que l'économie demeure diversifiée et compétitive et que les gains de productivité restent robustes, l'innovation étant cruciale pour les étayer. Il faudra agir en temps opportun, car la production pétrolière atteindra sans doute son maximum à la fin de la présente décennie, au moment même où les dépenses de retraite entameront une ascension rapide.

---

#### *L'inflation sous-jacente est restée inférieure à l'objectif*

---

Depuis 2003, l'inflation sous-jacente est restée bien en deçà de l'objectif de 2½ pour cent visés par la Norges Bank. Craignant que les anticipations d'inflation ne s'enracinent à un bas niveau, la Banque centrale a maintenu le taux des dépôts à vue à près de 2 % entre le début de 2004 et la mi-2005. Les conditions monétaires sont donc restées très souples pendant un long laps de temps. La Banque centrale a évoqué plusieurs facteurs déflationnistes pour expliquer l'orientation de sa politique – notamment la proportion croissante d'importations en provenance de pays à bas coûts, la vive concurrence sur les marchés de produits, la forte augmentation de la productivité et un ancrage durement acquis des anticipations d'inflation. En outre, les entrées massives de travailleurs migrants ont probablement abaissé le taux de chômage d'équilibre ; en effet, dans les activités (construction, par exemple) exigeant un éventail de compétences, la présence de travailleurs étrangers qualifiés a rendu possible l'embauche de travailleurs résidents peu qualifiés qui seraient sinon restés sans emploi. Aussi, lorsque la reprise s'est amorcée, la Norges Bank a décidé d'opérer des resserrements de faible ampleur et assez espacés, alors même que le taux d'intérêt à court terme était loin d'atteindre son intervalle de neutralité de 5-6 %, et il n'était d'ailleurs qu'à mi-chemin de celui-ci à la fin de 2006.

---

#### *La politique monétaire doit revenir à la neutralité*

---

Toutefois, la croissance ayant atteint en moyenne 3¼ pour cent par an depuis l'amorce de la reprise, il apparaît que le sous-emploi des ressources se résorbe rapidement. Le taux de chômage semble devoir atteindre 3 % – niveau proche de la zone de danger historique pour ce qui concerne l'inflation des salaires. Un plus grand nombre de secteurs signalent des difficultés d'embauche et l'on a des raisons de penser que les revendications salariales pourraient croître à un rythme plus rapide. Le taux d'utilisation des capacités dans l'économie s'accroît également. Par conséquent, les anticipations d'inflation pourraient bientôt commencer à s'élever. Par ailleurs, les prix des logements n'ont cessé d'augmenter et les emprunts à taux révisable des ménages se sont accumulés. Face à ces évolutions, la Norges Bank a récemment décidé d'accélérer la normalisation. Elle a avancé à 2008 le retour prévu à la neutralité. Néanmoins, le nouveau rythme de normalisation reste très progressif. Durant la dernière phase de reprise conjoncturelle, l'inflation des prix et des coûts s'est brusquement accentuée au pic du cycle, et cette caractéristique de l'économie norvégienne pourrait bien avoir subsisté. Il reste à voir si les forces de la mondialisation ont atténué ce risque. *En conséquence, la Norges Bank devrait se tenir prête à durcir son action plus rapidement qu'elle ne l'envisage à l'heure actuelle si la croissance des salaires s'accélère plus*

fortement que prévu, comme cela pourrait se produire lors des négociations salariales du printemps 2007. Selon les dernières prévisions économiques de l'OCDE, ce resserrement accéléré pourrait effectivement se révéler nécessaire.

---

### *La politique budgétaire devrait désormais rester en deçà de la règle*

---

À l'inverse, la politique budgétaire a induit un déficit plus élevé que prévu durant chacune des cinq premières années d'existence de la règle budgétaire. Ce dépassement a été initialement justifié par l'atonie des conditions économiques et des prix des actifs, le but étant de contribuer à stabiliser l'économie. Toutefois, une fois la reprise amorcée en 2004, il n'était plus nécessaire que la politique budgétaire continue d'exercer un effet stimulant, d'autant que l'écart de production est devenu positif en 2006. La dépense de revenus pétroliers en excédent du rendement réel attendu de 4 % du Fonds pétrolier a été progressivement réduite chaque année depuis 2003. Le budget pour 2007 rétablit un strict respect de la règle budgétaire. Le déficit structurel hors secteur pétrolier est estimé par les autorités à 4.6 % du PIB tendanciel continental, en hausse de 0.3 point par rapport à 2006, ce qui dénote une légère action stimulante. Les dépenses publiques devraient augmenter de 3 % en termes réels ; les principales hausses concernent l'enseignement primaire, l'aide étrangère et les projets d'infrastructure. *Étant donné le dynamisme de l'économie, une orientation budgétaire un peu plus ambitieuse aurait été souhaitable. En conséquence, les éventuelles rentrées exceptionnelles en 2007 devraient servir à consolider le budget. À moyen terme, il sera important de rester suffisamment en deçà de la règle pour neutraliser le dépassement cumulé jusqu'ici, en vertu du principe de symétrie inscrit dans la règle budgétaire.* La justification économique est triple : *premièrement*, une forte expansion du niveau de référence de la règle, compte tenu de la fermeté des prix du pétrole, pourrait stimuler à l'excès une économie déjà en plein essor si la règle était strictement respectée ; *deuxièmement*, il apparaît un important déficit budgétaire après 2020, du fait notamment de la vive hausse des dépenses liées au vieillissement ; *troisièmement*, augmenter fortement les dépenses aujourd'hui, en raison de programmes sociaux plus généreux, risque d'aggraver les enjeux à long terme de la politique budgétaire. *Compte tenu de ces défis budgétaires, les autorités pourraient envisager de mettre en place une règle de dépense.*

---

### *L'âge effectif de la retraite a diminué...*

---

Afin de respecter les obligations envers toutes les générations de Norvégiens, la politique budgétaire doit être prospective non seulement d'un point de vue quantitatif, c'est-à-dire en respectant la règle budgétaire, mais aussi d'un point de vue qualitatif. Cela signifie avant tout que la manne pétrolière doit être utilisée de façon à ne pas fausser le choix entre travail et loisirs. La Norvège a mené jusqu'ici une action remarquable en incitant les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail et en fixant l'âge de la retraite à 67 ans. Néanmoins, des signes montrent que la tradition d'un départ relativement tardif est de plus en plus battue en brèche par les dispositions publiques existantes. Si l'on tient compte des départs par le biais de pensions d'invalidité pour les personnes de moins de 50 ans et des pensions de préretraite AFP, l'âge de départ prévisible est aujourd'hui ramené à 63½ ans, soit 3½ ans de moins que l'âge officiel. Cela montre que les politiques sociales ont

un impact prononcé sur le niveau d'activité des travailleurs âgés. Par conséquent, toute réforme du système de retraite devrait rétablir les incitations à un départ plus tardif et supprimer les voies vers la retraite anticipée.

---

... alors que le système de retraite  
n'est pas viable

---

La Norvège ne saurait se distinguer des autres pays de l'OCDE qui ont tous engagé des réformes des retraites. Il est vrai qu'en Norvège les pensions de vieillesse sont en partie préfinancées par la manne pétrolière. Néanmoins, même si les revenus attendus du fonds pétrolier étaient exclusivement affectés au paiement des pensions futures, cela ne couvrirait que 40 % environ du déficit de financement des retraites. Le régime de retraite est encore immature et la forte activité des femmes est de date récente, ce qui masque le déficit sous-jacent. Les effets combinés du départ à la retraite des générations du baby-boom, de l'allongement de l'espérance de vie, de la maturation du système et de la baisse du taux d'utilisation de la main-d'œuvre font que le système de retraite n'est pas engagé sur une trajectoire viable.

---

Les nouvelles propositions du Livre blanc  
sur les retraites devraient être mises  
en œuvre

---

Une proposition de réforme complète des retraites a été formulée en 2004, et en mai 2005 le Parlement est parvenu à un large accord sur des éléments clés de la réforme, qui sont mis en place à l'heure actuelle. En janvier 2006 a été créé un nouveau plan de retraite professionnel obligatoire, assorti d'un taux de cotisation minimum, et les employeurs ont commencé à cotiser. Le Fonds pétrolier a été transformé en « Fonds de retraite global » et fusionné avec le fonds existant du Système national d'assurance ; quoique largement symbolique, cette mesure devrait aider à convaincre l'opinion publique de la nécessité d'épargner les recettes pétrolières pour une utilisation future. L'accord sur les retraites au Parlement prévoyait aussi l'introduction d'un facteur espérance de vie, des prestations calculées d'après les gains sur l'ensemble de la carrière et des pensions indexées sur une moyenne des prix et des salaires après la cessation d'activité.

Un nouveau Livre blanc sur la réforme des retraites a été soumis au Parlement en octobre 2006. Il conservait la proposition d'instauration d'un âge de retraite flexible dans le système de sécurité sociale à partir de 62 ans, sur la base de principes actuariels. En même temps, le gouvernement proposait des prestations de retraite un peu plus élevées que dans le précédent Livre blanc pour les personnes ayant des gains moyens à faibles, tout en maintenant l'épargne budgétaire longue envisagée précédemment (3 % du PIB). Le gouvernement annonçait aussi son intention de négocier avec les partenaires sociaux des modifications de l'actuel système de préretraite AFP, de façon à en faire une prestation complémentaire de la pension de vieillesse de la sécurité sociale, toujours sur la base des principes actuariels. À cet effet, le gouvernement a indiqué son intention d'augmenter sa contribution au régime AFP en fonction de l'évolution démographique. *Le maintien des aides de l'État devrait être subordonné à un accord des partenaires sociaux sur les réformes qui soit compatible avec l'objectif de neutralité actuarielle du système de retraite dans son ensemble.*

---

### *Il faut freiner les dépenses de santé*

---

Des réformes sont également indispensables dans d'autres secteurs de la politique sociale. Les dépenses de santé et de soins de longue durée sont particulièrement préoccupantes car leur hausse attendue, essentiellement imputable au vieillissement démographique, vient plus que doubler le déficit de financement budgétaire prévu. Dans le secteur de la santé, des réformes d'envergure ont été lancées pour laisser jouer plus librement les mécanismes de quasi-marché, éliminer les pénuries, accroître l'efficacité et améliorer le degré de satisfaction des citoyens. Cependant, avec l'instauration du financement à l'acte et d'autres mesures connexes, les dépenses se sont accélérées après la réforme et, si les tendances actuelles perdurent, l'effort requis pour faire face au vieillissement en sera considérablement accru.

---

### *Les régimes de congé de maladie et d'invalidité doivent être réformés*

---

Le marché du travail fonctionne bien et affiche une forte activité à tous les âges. Toutefois, le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre n'est pas aussi élevé qu'il le paraît, en partie à cause de la faible durée du temps de travail. La durée annuelle du travail est déjà l'une des plus courtes parmi les pays de l'OCDE. Aussi, les autorités devraient éviter de s'engager dans une réduction générale du temps de travail, qui s'est soldée dans d'autres pays par une diminution de l'utilisation de main-d'œuvre, sans avantages clairs pour les travailleurs. De plus, l'utilisation de main-d'œuvre est affaiblie par un fort taux d'entrée dans les régimes de prestations de maladie et d'invalidité, qui sont mal contrôlés. Les tentatives faites pour réformer ces régimes, y compris l'accord tripartite, ont été jusqu'ici infructueuses. En vue de limiter les absences pour maladie, les autorités ont proposé que l'employeur prenne en charge une partie des prestations, mais cette mesure a été rejetée au motif qu'elle aurait pu inciter les employeurs à sélectionner les demandeurs d'emploi en fonction de critères de santé. De même, le versement d'aides à l'embauche de travailleurs handicapés a été expérimenté sans succès. En 2007, de nouvelles mesures seront mises en œuvre pour freiner la hausse des absences pour maladie, et le rapport d'une commission sur les pensions d'invalidité sera bientôt publié. *En fait, la Norvège doit procéder à un réajustement ambitieux de son processus d'évaluation en matière de maladie et d'invalidité, avec une réduction parallèle de la générosité financière de ces régimes et un durcissement des critères d'éligibilité. Un contrôle plus efficace des absences pour maladie, tel qu'il est pratiqué dans la plupart des pays de l'OCDE, s'avère nécessaire en Norvège. En outre, les droits à la pension d'invalidité devraient faire l'objet d'une évaluation initiale puis d'un réexamen régulier par les médecins du Système national d'assurance.* Ainsi, pour avoir un réel impact, la réforme du système de pension de vieillesse et de préretraite doit être complétée par des réformes du système de santé, mais aussi des régimes de congé maladie et d'invalidité. Dès lors que des réformes bien conçues auront été mises en place, le système de protection sociale s'inscrira sur une trajectoire viable. La Norvège doit absolument résister à la tentation de tirer motif du niveau exceptionnel des recettes pétrolières pour différer les réformes indispensables.

---

*Les mesures d'activation pourraient être renforcées*

---

La Norvège a mis en place une stratégie d'activation très vigoureuse à l'intention des personnes ayant peu de liens avec le marché du travail. Toutefois, le processus de réinsertion professionnelle semble particulièrement long et les sorties peuvent être jugées décevantes pour certains groupes. *Ces programmes devraient viser à accélérer le retour au travail des bénéficiaires de congés maladie de longue durée. En outre, afin de réprimer les abus, des contrôles et des sanctions doivent être appliqués pour veiller à ce que les intéressés participent activement à la recherche d'emploi. La fusion récente des services publics pour l'emploi et de l'Administration de l'assurance nationale devrait faciliter la réalisation de cet objectif, à condition que le placement dans l'emploi prenne le pas sur le versement de multiples prestations d'assistance. À moyen terme, ces réformes du marché du travail devraient enrayer la dégradation tendancielle du niveau d'activité et contribuer ainsi à préserver le système norvégien de protection sociale.*

---

*L'économie norvégienne est hautement productive, en dépit d'une activité d'innovation technologique inférieure à la moyenne*

---

La prospérité économique future dépendra non seulement d'une utilisation accrue de la main-d'œuvre, mais aussi d'une croissance de la productivité tirée par l'innovation. Or, l'activité innovante semble faible par rapport aux autres pays, comme en témoigne une intensité de R-D inférieure à la moyenne. Le bas niveau des dépenses de R-D s'explique sans doute en partie par le caractère incomplet des indicateurs, qui ne couvrent pas très bien le secteur pétrolier, mais la faiblesse de l'activité de brevetage montre qu'il y a moins d'innovation technologique qu'ailleurs. En revanche, on observe des signes clairs d'une intense innovation non technique – innovation de procédés, adoption de nouvelles technologies, améliorations fondées sur l'ingénierie – qui explique en grande partie pourquoi la croissance de la productivité a été suffisamment élevée. Sur des marchés de produits traditionnellement concurrentiels et compte tenu du niveau élevé des salaires, les entreprises ont été contraintes d'adopter les nouvelles technologies pour vaincre leurs rivales et survivre. Bien que les entreprises norvégiennes ne couvrent elles-mêmes qu'une faible part de leurs besoins d'innovation technologique, elles se montrent très efficaces pour tirer profit des opportunités technologiques existantes et les traduire en gains d'efficacité.

---

*Le soutien financier public à l'innovation devrait être dispensé à bon escient*

---

Le gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux pour promouvoir l'innovation, dans l'espoir d'accroître le taux des dépenses de R-D, surtout dans le secteur privé. Toutefois, ces ressources publiques supplémentaires doivent être utilisées à bon escient. Jusqu'ici, les mécanismes existants de soutien public à l'innovation (subventions de recherche et crédits d'impôt) ont généralement été bien conçus et régulièrement évalués. Il y a eu des résultats bénéfiques découlant non seulement des nouvelles évolutions technologiques, mais aussi des améliorations apportées à des activités traditionnelles (notamment l'ingénierie

concernant les services maritimes et les activités pétrolières ou l'aquaculture). Cependant, une utilisation efficiente des aides budgétaires supplémentaires ne sera pas chose aisée. Étant donné que le secteur privé s'est montré jusqu'ici réticent à consacrer d'importantes ressources à l'innovation, il est peu probable qu'un accroissement du soutien budgétaire engendrera à lui seul une amélioration sensible. Dépenser davantage de crédits publics risque simplement d'alourdir les coûts de production de la recherche, sans induire de retombées proportionnées. Par conséquent, les mesures doivent être soigneusement conçues de façon à induire une R-D supplémentaire qui n'aurait pas eu en leur absence. De plus, on ne favorisera pas nécessairement une spécialisation accrue dans les secteurs produisant des innovations technologiques ; les prix internationaux de plusieurs de ces produits ont récemment baissé – c'est le cas des ordinateurs –, ce qui a entraîné une dégradation des termes de l'échange dans les pays producteurs de ces équipements.

---

### *Il faudrait améliorer encore les conditions-cadres*

---

Si les autorités entendent assurer une plus large diffusion des retombées de l'innovation, elles doivent continuer d'améliorer les conditions-cadres. *Avant tout, il faudrait renforcer la politique de la concurrence et son application et assouplir les réglementations des marchés de produits, mais aussi poursuivre la réduction des participations de l'État dans le secteur productif marchand. À cet égard, il convient de maintenir l'indépendance de l'Autorité de la concurrence. En définitive, il faut exposer les entreprises à une plus vive concurrence pour les encourager à voir dans l'innovation un moyen évident de poursuivre des activités rentables. Par ailleurs, la diffusion de l'innovation technologique exige des travailleurs bien formés ; à cet égard, il est préoccupant de constater que les études supérieures en mathématiques, sciences et technologie ne suscitent aujourd'hui qu'un faible intérêt. Les efforts doivent commencer dans l'enseignement secondaire, où les notes en sciences dans les tests PISA sont faibles par rapport aux autres pays. Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement des mathématiques et des sciences, il faudra amplifier les écarts de salaire en faveur de ces matières pour attirer du personnel qualifié.*

---

### *Promouvoir une culture de l'innovation et éliminer les obstacles financiers à l'entrepreneuriat technologique*

---

Des crédits supplémentaires ne changeront pas grand-chose en l'absence d'une culture de l'innovation plus développée ; en particulier, il faut absolument que les entreprises perçoivent les possibilités qu'offre la stimulation de l'innovation. Plusieurs initiatives permettraient d'améliorer la situation. Le secteur de la recherche publique a de longue date pour mission d'assurer des transferts de savoir, mais *les liens entre recherche privée et recherche publique devraient être renforcés, ce qui nécessiterait des mécanismes supplémentaires pour faciliter la commercialisation des innovations universitaires ; on pourrait par exemple autoriser le détachement d'agents du secteur public dans le secteur privé sans les exposer à des risques financiers, notamment à une érosion de leurs droits à pension. En outre, les programmes de financement de la R-D doivent être clairement découplés de la politique régionale. Le mécanisme de crédits d'impôt (Skattefunn) semble suffisamment généreux pour les PME. On pourrait envisager de relever son plafond pour les grandes entreprises si l'évaluation révèle une*

additionnalité substantielle. D'autres initiatives faciliteraient le financement des sociétés innovantes. Il convient d'encourager le financement des petites entreprises innovantes en levant les restrictions sur les catégories de placements que peuvent faire les compagnies d'assurances et les fonds de pension. Parallèlement, il faudrait assouplir la conditionnalité des emprunts en ce qui concerne le capital de démarrage tout en allouant davantage de crédits publics à diverses institutions qui acheminent des ressources en capital-risque vers les jeunes entreprises technologiques privées.

## Chapitre 1

# Le défi de la Norvège : préserver sa réussite économique

*Le développement de l'industrie pétrolière et l'expansion des dépenses publiques à la faveur des recettes pétrolières ont fortement contribué à la croissance rapide de l'économie norvégienne ces trois dernières décennies. Mais le bon fonctionnement des institutions a sans doute joué un rôle au moins aussi important dans la performance de la Norvège. La libéralisation d'une économie réglementée, une spécialisation adéquate, l'ouverture traditionnelle aux échanges internationaux, l'adoption et la diffusion précoces de la haute technologie, en dépit d'une innovation apparemment faible, un cadre de stabilisation macroéconomique approprié, sont autant d'autres facteurs susceptibles d'expliquer cette réussite. De par sa structure d'offre, la Norvège est aujourd'hui l'un des principaux bénéficiaires de la mondialisation. Des pays en émergence rapide comme la Chine lui fournissent des biens de consommation à faible coût, tout en contribuant à la hausse des prix mondiaux du pétrole et des produits tirés de ressources naturelles exportés par la Norvège. De plus, les mécanismes concurrentiels en Norvège ont été renforcés par des entrées croissantes de produits, de capitaux et de travailleurs étrangers. Ces chocs structurels favorables ont permis à la politique monétaire de concilier croissance vigoureuse et inflation faible. Mais plusieurs défis manifestes se posent à terme : une possible surchauffe économique due à des politiques macroéconomiques stimulantes et à l'inversion de chocs favorables sur l'offre mondiale ; le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre et le risque d'une appréciation du taux de change en termes réels ; une érosion potentielle des incitations à travailler en raison du laxisme des programmes de protection sociale et d'un optimisme excessif vis-à-vis des perspectives de revenus à long terme.*

**L**e cas de la Norvège est paradoxal. Comment a-t-elle réussi à atteindre l'un des niveaux de vie les plus élevés des pays de l'OCDE, alors qu'elle occupait un rang relativement médiocre en 1970 ? La réussite norvégienne est-elle entièrement due au pétrole ? Pourquoi la Norvège a-t-elle surclassé les autres producteurs pétroliers, échappant semble-t-il au « syndrome hollandais » et, contrairement à la plupart des économies fondées sur des produits de base, à la « malédiction des ressources naturelles » ? Comment l'économie réagit-elle à la flambée actuelle des prix du pétrole et au choc mondial sur l'offre ? Et comment affrontera-t-elle la concurrence mondiale une fois que les ressources pétrolières auront été épuisées ?

La première partie de ce chapitre examine la transformation du potentiel économique continental durant les deux décennies écoulées, qui permet de comprendre pourquoi l'économie de la Norvège se montre si apte à éviter la dépendance vis-à-vis du pétrole et à recueillir aujourd'hui les fruits de la mondialisation. La deuxième partie analyse les effets sur la performance norvégienne de la récente flambée des prix pétroliers, de l'expansion de la capacité d'offre mondiale et de l'intensification de la concurrence. La dernière section résume les principaux défis liés aux risques entourant la performance future, notamment :

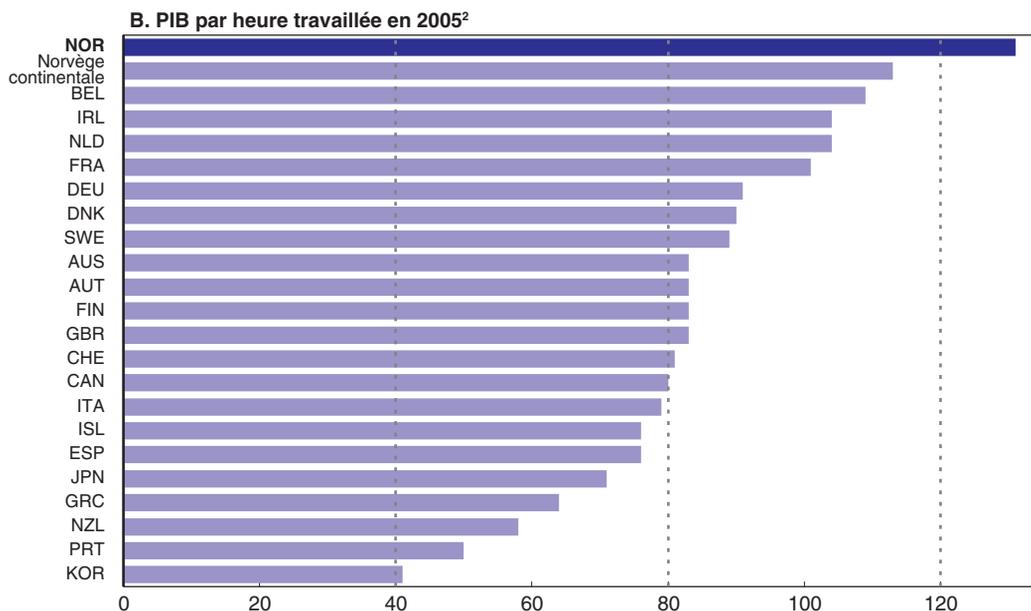
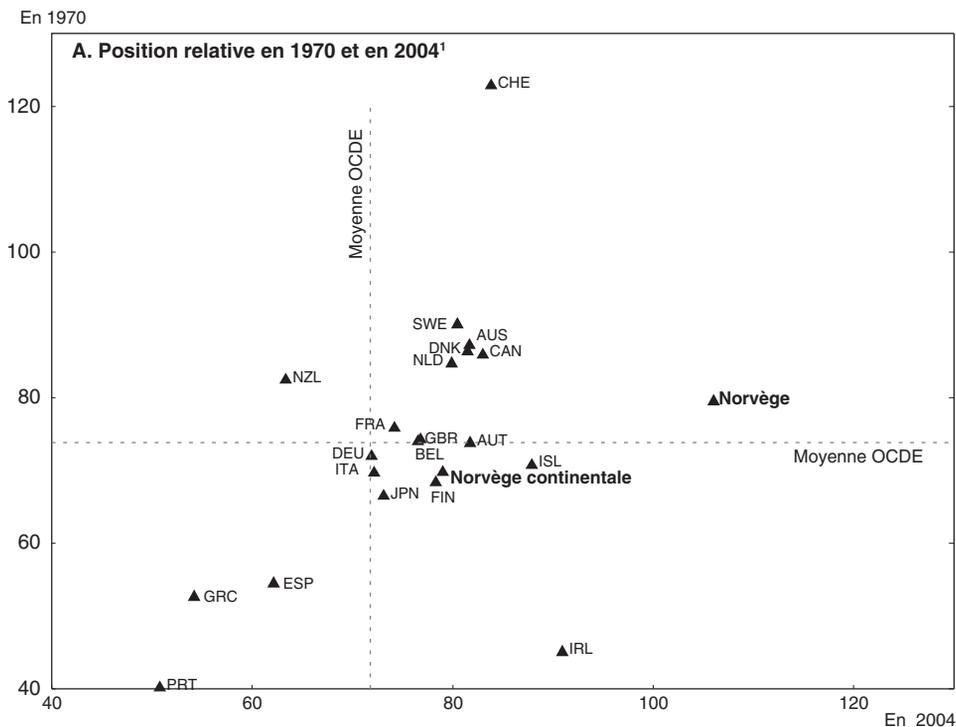
- la possible résorption des chocs positifs sur l'offre et la pression de la demande liée à la hausse des prix du pétrole ;
- l'apparent affaiblissement des incitations à travailler, dans un contexte d'expansion du système de protection sociale ; et
- le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre dans une société riche – symptômes peut-être bénins du syndrome hollandais et de la malédiction des ressources naturelles qu'une bonne gestion continue des politiques est encore en mesure de contrecarrer.

### Rattrapage rapide et arrivée au sommet, grâce au pétrole et à des institutions appropriées

La Norvège, qui se classait à peine au-dessus de la moyenne OCDE pour le PIB par habitant en 1970, figure aujourd'hui au sommet de l'échelle des revenus parmi les pays de l'OCDE en termes de PIB global par habitant, mais elle dépasse également la moyenne en termes de PIB continental par habitant (graphique 1.1)<sup>1</sup>. Que l'on considère le PIB total ou le PIB continental<sup>2</sup> par heure travaillée, la Norvège est aussi l'un des pays les plus productifs de la zone OCDE. Elle a enregistré un dosage particulier de gains de productivité élevés, conjugués, comme au Danemark, avec une forte amélioration des termes de l'échange, ce qui a suffi ces dernières années pour assurer une vive hausse des revenus, bien que l'impulsion due à l'utilisation de main-d'œuvre ait manifestement disparu (graphique 1.2)<sup>3</sup>. Cette amélioration des termes de l'échange n'est pas due uniquement au pétrole. Le PIB corrigé des termes de l'échange (*command GDP*) par heure travaillée<sup>4</sup>, qui prend en compte les gains de pouvoir d'achat indirects par le biais des effets de termes de l'échange, révèle par exemple d'importants gains pour la Norvège continentale elle-même, qui reflètent la baisse des prix à l'importation hors pétrole et la hausse des valeurs unitaires à l'exportation hors pétrole. Ces gains historiques résultent sans doute de la

Graphique 1.1. PIB par habitant et PIB par heure travaillée : comparaison avec d'autres pays de l'OCDE

USA = 100



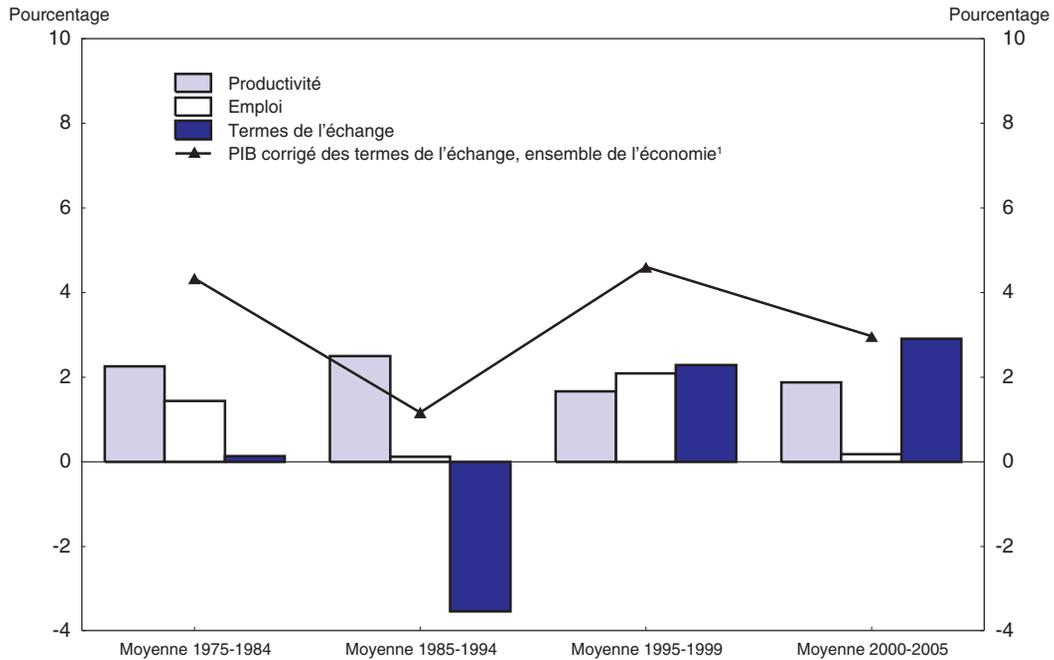
1. PIB par tête aux prix et PPA 2000.

2. PIB courant exprimé aux PPA courantes.

Source : OCDE, Comptes nationaux annuels, OCDE, base de données sur la productivité (septembre 2006).

## Graphique 1.2. Sources de la croissance du revenu réel

Taux de croissance annuels



1. PIB nominal divisé par le déflateur de la demande intérieure.

Source : OCDE, Base de données analytiques.

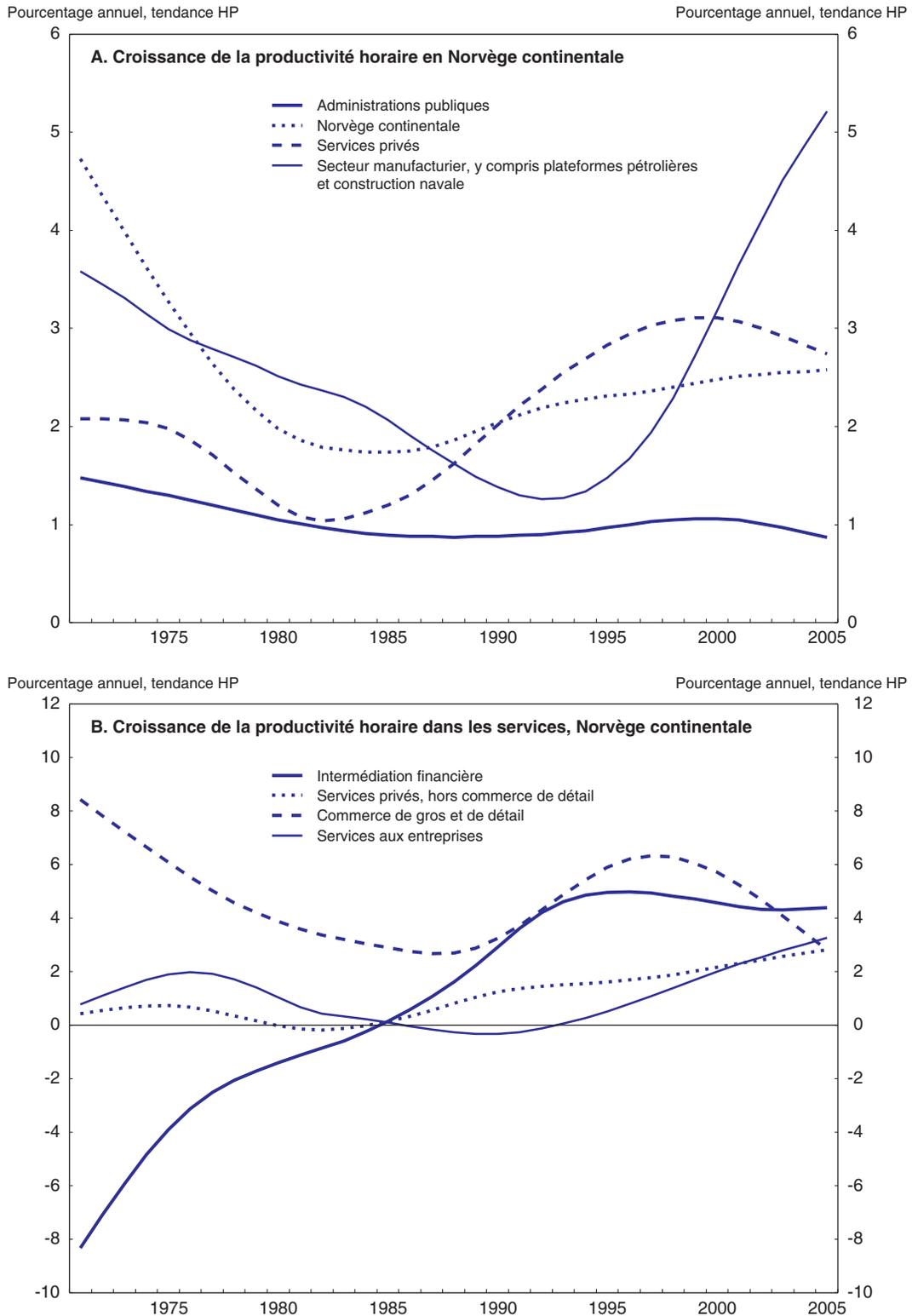
spécialisation dans des biens et produits de base dont les prix relatifs ont augmenté. Jusqu'ici, cette spécialisation a largement profité à la Norvège, à la différence de la Suède ou de la Finlande, où la part élevée des produits TIC dans les exportations totales s'est traduite par une baisse des prix à l'exportation.

### D'importants gains de productivité horaire

Au cours des trois décennies écoulées, l'économie continentale a affiché des gains de productivité horaire substantiels, de 2 ½ pour cent par an en moyenne. L'expansion économique rapide des années 70 a sans doute été liée à l'essor des investissements pétroliers et de la production de pétrole qui a induit à un stade précoce de robustes gains de productivité dans le secteur manufacturier. La croissance de la productivité manufacturière s'est modérée par la suite, principalement en raison d'une faible concurrence dans des secteurs abrités comme celui des produits alimentaires transformés, mais elle s'est de nouveau amplifiée plus récemment, sous l'effet de l'intensification de la concurrence mondiale et de l'appréciation du taux de change, pour atteindre 4-5 % au début des années 2000 (graphique 1.3, partie A). Les gains de productivité dans les services privés se sont vivement redressés vers le milieu des années 80, pour atteindre 3 ½ % dans les années 90. Néanmoins, la performance globale du secteur des services a été amoindrie par le poids élevé des services publics, car la productivité horaire dans le secteur public n'augmente que de 0.5 % par an<sup>5</sup>.

La Norvège a enregistré des gains sur les TIC et des gains structurels dans les services privés bien avant les autres pays de l'OCDE. Les services financiers ont été les premiers à engager le processus d'intégration de nouvelles technologies pour stimuler la productivité : les guichets automatiques de banque ont été introduits au milieu des années 80 et le secteur

Graphique 1.3. **Croissance de la productivité horaire en Norvège continentale – décomposition sectorielle**



bancaire a généralisé la gestion assistée par ordinateur avant le Royaume-Uni ou les autres pays européens. La déréglementation des marchés de produits au début des années 90 et la rationalisation du secteur financier consécutive à la crise bancaire ont également induit des gains substantiels. Aujourd'hui, les processus automatisés sont développés dans les services aux entreprises, les services financiers et les transports, ce qui contribue à stimuler les gains de productivité dans le secteur des services. Le commerce de gros et de détail a aussi affiché des gains considérables dans les années 90 grâce à l'intensification de la concurrence et aux améliorations logistiques de la chaîne d'approvisionnement, mais cette progression a semblé s'essouffler quelque peu ces derniers temps (graphique 1.3, partie B). Cette apparente réussite tient sans doute au niveau élevé et à l'homogénéité du capital humain, qui ont permis une diffusion rapide des meilleures pratiques et des TIC. De nombreuses innovations progressives (améliorations des procédés) se concentrent dans les services privés (Menon-Econ, 2006). Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre réels a sans doute entravé le développement des emplois peu qualifiés et peu rémunérés, et stimulé par là même la productivité moyenne mesurée. En outre, un secteur public en expansion rapide a pu évincer les emplois du secteur privé (chapitre 4). Ces contraintes, conjuguées au bas niveau du chômage, ont peut-être incité les entreprises à accroître leur productivité.

### **Une spécialisation axée sur les ressources naturelles**

Le secteur manufacturier de la Norvège a toujours été de faible taille. À la différence de ses voisins nordiques, où l'activité manufacturière est très développée, la Norvège est une économie fondée sur les ressources naturelles, avec un secteur privé dominé par les petites entreprises (encadré 1.1).

La théorie traditionnelle du commerce international prédit qu'un pays exporte des biens qui sont produits en utilisant de manière intensive le facteur relativement le plus abondant.

#### **Encadré 1.1. La structure de production originale de la Norvège**

La structure productive de l'économie norvégienne présente plusieurs traits spécifiques. Le secteur public et les activités pétrolières ont un poids considérable dans la distribution sectorielle de la valeur ajoutée. En outre, le secteur non pétrolier privé se caractérise par une forte proportion de petites unités. La Norvège ne compte que quelques entreprises de taille internationale. Ces grosses sociétés sont plus ou moins liées aux secteurs de l'énergie, des transports maritimes, des télécommunications et des finances, et beaucoup d'entre elles se caractérisent par une participation encore élevée de l'État : c'est le cas en particulier de Statoil, Norsk-Hydro, Telenor et DnB NOR<sup>1</sup>. Les entreprises opérant dans les transports maritimes, la construction navale et l'approvisionnement du secteur offshore sont à capitaux entièrement privés.

Comme dans les autres pays de l'OCDE, au cours des trois décennies écoulées les services ont accru leur part dans la valeur ajoutée au détriment du secteur manufacturier et de l'agriculture (graphique 1.4). À l'intérieur du secteur des services, les services administratifs ont augmenté plus rapidement que les services privés. Les services éducatifs, sociaux et sanitaires sont presque exclusivement assurés par le secteur public et, comme dans les autres pays nordiques, des services publics tels que la garde d'enfants ou les soins aux personnes âgées sont généralisés et couvrent en grande partie les besoins sociaux<sup>2</sup>. Le nombre de personnes employées dans le secteur public est donc élevé par rapport aux autres pays (voir le chapitre 4)<sup>3</sup>.

### Encadré 1.1. La structure de production originale de la Norvège (suite)

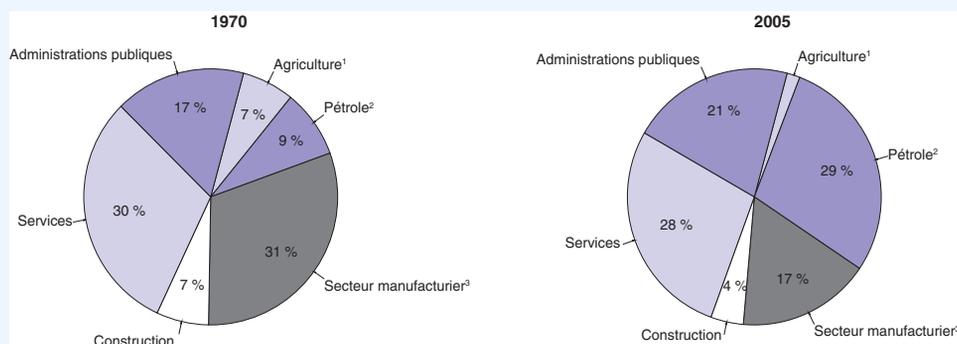
Le secteur pétrolier se caractérise par une forte intensité technologique et capitalistique. Il emploie très peu de travailleurs (pour le secteur proprement dit, 1½ pour cent des heures-personnes effectuées en 2005, 5½ pour cent si l'on prend en compte toutes les activités liées au pétrole) mais génère des recettes et une production énormes (29 % de la valeur ajoutée en 2005 ; graphique 1.4). Ce secteur affiche donc une productivité phénoménale. Les exportations pétrolières sont la principale source d'un excédent commercial qui s'est élevé à 20 % du PIB total en 2005 (le pétrole brut, le gaz naturel et les pipelines représentant plus de 50 % de la valeur des exportations). Si l'on exclut le pétrole et le gaz, les exportations continentales sont relativement diversifiées, mais avec une spécialisation sur les produits de faible technologie. Le déficit commercial hors pétrole est très élevé : les exportations hors pétrole de biens et de services n'ont couvert que 67 % des importations en 2005 (tableau 1.2).

La Norvège se caractérise par une structure économique fortement tributaire de ressources naturelles telles que le pétrole, la pêche, l'aquaculture, l'hydroélectricité et l'aluminium. On a fait valoir que cette structure n'est pas assez diversifiée pour protéger le pays contre les fluctuations de la demande mondiale et des prix mondiaux des produits de base. Au demeurant, des ressources comme le pétrole (et même les stocks de poisson) sont épuisables (OCDE, 2004a).

En outre, la présence forte de l'État dans des secteurs clés, qui peut être préjudiciable à la concurrence, à l'innovation et à la croissance. Le contexte historique peut expliquer en partie pourquoi la Norvège ne compte pas autant d'entreprises de calibre international que la Suède : la Suède a toujours eu des entreprises familiales, ce qui a favorisé le développement de grandes sociétés manufacturières capables de réaliser des innovations technologiques complexes. En Norvège, le secteur des transports maritimes a bénéficié d'importants investissements privés, stimulés par des conditions propices et des allègements fiscaux.

### Graphique 1.4. Une économie diversifiée ?

Décomposition de la valeur ajoutée



1. Agriculture, y compris pêche et industries extractives.
2. Extraction de pétrole et de gaz, y compris services et transport par pipeline et maritime.
3. Les services d'utilité publique sont inclus dans le secteur manufacturier.

Source : Statistics Norway, *Comptes nationaux annuels*.

1. En juin 2006, l'État détenait les participations suivantes : 70.9 % de Statoil ASA, 43.8 % du producteur de pétrole et d'aluminium Norsk-Hydro, 54 % de Telenor et 34.8 % de DnB NOR. En outre, avec la fusion annoncée des activités pétrolières et gazières de Norsk Hydro et de Statoil, des responsables politiques ont signalé l'intention de porter la part de l'État dans la nouvelle société de 62 à 67 %.
2. Le taux d'accès aux crèches ou garderies est proche de 80 % en Norvège, contre moins de 10 % dans la plupart des pays européens.
3. La part des agents publics à plein temps dans l'emploi total à plein temps atteint à l'heure actuelle quelque 29 % en Norvège, chiffre parmi les plus élevés de la zone OCDE avec ceux de la Suède et du Danemark. La Norvège ayant un nombre comparativement élevé de salariés à temps partiel, il serait plus approprié de prendre en compte les heures travaillées. Dans cette optique, la part de l'emploi public en 2005 a atteint 26.9 % en Norvège contre 28.4 % en Suède et 34 % au Danemark, mais il s'agit encore d'une valeur élevée en comparaison de la plupart des autres pays de l'OCDE.

Du fait qu'elle est abondamment pourvue de certaines ressources naturelles, la Norvège s'est traditionnellement spécialisée dans des produits de base et des productions liées à l'énergie, comme l'aluminium, les pâtes et papiers, les engrais et, plus récemment, le pétrole. Les activités marines complètent le tableau d'un pays principalement tourné vers les produits d'exportation à coefficient de technologie relativement faible (tableau 1.1). Si l'on exclut l'industrie pétrolière, extrêmement capitaliste et productive, et, dans une moindre

Tableau 1.1. **Structure des exportations : Norvège et Union européenne**

	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	Produits chimiques et produits dérivés nca	Machines et matériel de transport	Produits alimentaires, boissons et tabacs	Matières premières	Autres produits manufacturés	Non classifiés	Total
Exportations en milliards d'euros								
Union européenne (25 pays)	43.8	166.0	481.0	52.7	23.3	273.6	30.3	1 070.8
Union européenne (15 pays)	44.7	180.3	529.8	56.9	25.2	302.7	33.3	1 173.02
<b>Norvège</b>	<b>56.5</b>	<b>2.2</b>	<b>6.5</b>	<b>4.2</b>	<b>0.9</b>	<b>9.7</b>	<b>2.9</b>	<b>83.0</b>
Belgique	18.7	77.2	67.9	21.3	7.0	76.0	0.6	268.8
Danemark	7.1	9.3	18.9	12.0	2.6	17.0	1.7	68.5
Allemagne	17.8	106.8	401.3	33.5	13.7	184.8	22.4	780.2
Grèce	1.3	2.0	1.8	2.6	1.0	4.8	0.4	13.8
Espagne	7.2	17.6	61.1	19.4	5.0	38.6	1.7	150.5
France	14.4	59.8	160.3	36.7	8.0	84.9	6.0	370.0
Irlande	0.6	40.3	23.1	7.4	1.3	12.1	3.5	88.3
Italie	10.5	31.9	110.8	18.0	4.5	116.5	3.5	295.7
Pays-Bas	36.3	50.2	107.2	40.5	19.2	66.9	3.3	323.4
Autriche	4.4	9.3	42.0	6.1	3.0	34.7	0.5	100.0
Portugal	1.3	2.1	9.9	2.4	1.3	12.9	0.7	30.7
Finlande	2.4	3.0	23.8	0.9	3.0	17.3	2.6	53.1
Suède	5.6	11.8	47.0	3.6	6.0	30.3	0.3	104.6
Royaume-Uni	29.3	48.5	121.8	15.4	5.8	73.8	13.0	307.7
En pourcentage des exportations totales								
Union européenne (25 pays)	4.1	15.5	44.9	4.9	2.2	25.6	2.8	100.0
Union européenne (15 pays)	3.8	15.4	45.2	4.9	2.2	25.8	2.8	100.0
<b>Norvège</b>	<b>68.1</b>	<b>2.7</b>	<b>7.8</b>	<b>5.1</b>	<b>1.2</b>	<b>11.7</b>	<b>3.5</b>	<b>100.0</b>
Belgique	7.0	28.7	25.3	7.9	2.6	28.3	0.2	100.0
Danemark	10.4	13.5	27.6	17.4	3.8	24.8	2.4	100.0
Allemagne	2.3	13.7	51.4	4.3	1.7	23.7	2.9	100.0
Grèce	9.5	14.6	12.7	18.7	7.3	34.5	2.6	100.0
Espagne	4.8	11.7	40.6	12.9	3.3	25.6	1.1	100.0
France	3.9	16.2	43.3	9.9	2.2	22.9	1.6	100.0
Irlande	0.7	45.6	26.1	8.4	1.5	13.7	4.0	100.0
Italie	3.6	10.8	37.5	6.1	1.5	39.4	1.2	100.0
Pays-Bas	11.2	15.5	33.1	12.5	5.9	20.7	1.0	100.0
Autriche	4.4	9.3	42.0	6.1	3.0	34.7	0.5	100.0
Portugal	4.2	6.9	32.2	7.8	4.3	42.2	2.4	100.0
Finlande	4.4	5.7	44.9	1.7	5.7	32.7	4.9	100.0
Suède	5.4	11.3	44.9	3.4	5.8	29.0	0.3	100.0
Royaume-Uni	9.5	15.8	39.6	5.0	1.9	24.0	4.2	100.0

Source : Eurostat, Base de données New Chronos.

mesure, la construction navale, une spécialisation dans les biens d'exportation tirés des ressources naturelles ou semi-finis peut expliquer en partie le niveau traditionnellement faible des gains de productivité dans les industries manufacturières, car ces activités se caractérisent par des rendements d'échelle décroissants (Holmøy et Heide, 2005).

Bien que la Norvège soit le troisième exportateur mondial de pétrole, la quasi-totalité de son électricité provient d'abondantes ressources hydrauliques. La plupart des centrales hydroélectriques sont la propriété des communes, des comtés ou de la société publique Statkraft. Les autorités locales affectées par les projets hydroélectriques peuvent acquérir une fraction (jusqu'à 10 %) de l'électricité produite. L'industrie à forte intensité d'électricité a eu traditionnellement recours à la production propre et à des contrats avec Statkraft, dont les conditions sont fixées par le Parlement. Certains de ces contrats étant de très longue durée (50 ans environ), les industries et les ménages norvégiens ont bénéficié de prix assez bas pendant une longue période. Ces contrats doivent expirer dans les années à venir, or le prix de marché de l'électricité a augmenté considérablement.

En complément de l'exploitation intensive de ressources naturelles épuisables, la Norvège mène une action de premier plan dans le monde pour maîtriser les émissions de gaz à effet de serre dans l'industrie pétrolière et dans l'ensemble de l'économie (encadré 1.2).

#### Encadré 1.2. **Politique de l'environnement et extraction pétrolière en Norvège**

La Norvège a joué un rôle pionnier dans le développement durable. Depuis le début des années 90, un éventail d'instruments allant des taxes aux mécanismes de prix a été mis en place progressivement, avec la ferme volonté de stimuler la coopération entre entreprises et entre secteurs : des taxes sur le carbone ont été instituées en 1991, un système de contingents d'émission négociables est en place depuis quelque temps et des accords sur la réduction des émissions ont déjà été conclus par plusieurs branches. La Norvège a largement intégré les évaluations d'impact dans le processus d'aménagement du territoire. L'information environnementale est très développée : l'institut norvégien de statistique réalise des séries complètes de données et des analyses approfondies sur l'extraction et l'utilisation des ressources naturelles. Les intensités d'émission par habitant ou par unité de PIB sont parmi les plus basses de la zone OCDE (OCDE, 2004b), cette performance s'expliquant surtout par des politiques ambitieuses mais aussi par un ample recours à l'hydroélectricité de préférence aux énergies fossiles.

La Norvège entend élaborer un large éventail de politiques et d'instruments pour s'acquitter de ses obligations dans le cadre du protocole de Kyoto. En octobre 2006, une commission a proposé une stratégie visant à réduire les émissions de GES (gaz à effet de serre) de 50-80 % d'ici 2050, ce qui suppose une trajectoire ambitieuse. La Norvège a défini des objectifs en vue d'enrayer la perte de biodiversité d'ici à 2010, répondant ainsi à l'objectif du Sommet mondial sur le développement durable de 2002.

Le secteur pétrolier est un gros émetteur de gaz de combustion contenant du CO<sub>2</sub> et des NO<sub>x</sub>. Selon la Direction du pétrole, ces émissions représentent 29 % des émissions totales en Norvège. Récemment, de nouveaux projets ont été lancés qui visent à réduire encore les émissions de CO<sub>2</sub> lors du processus d'extraction de gaz. La cogénération et le stockage du CO<sub>2</sub> ont été encouragés.

Pourtant, ce projet risque de susciter certaines préoccupations. Le coût de « capture » d'une tonne de carbone pourrait largement dépasser le prix du marché, ce qui dénote une allocation inefficente des ressources.

### **L'impact du pétrole : globalement, très positif**

La spécialisation dans l'extraction de ressources naturelles comporte des risques. Les petites économies ouvertes sont vulnérables à des chocs externes négatifs qui peuvent avoir des répercussions économiques spectaculaires. Sachs et Warner (2001) démontrent que les ressources naturelles ont été en définitive une malédiction, et non pas une bénédiction, pour la plupart des pays qui ont connu semblable spécialisation. Une abondance inattendue de ressources naturelles induit souvent une recherche de rente excessive, ce qui évince l'activité productive. La « malédiction » contraint les pays richement dotés en ressources naturelles à croître plus lentement que les pays pauvres en ressources naturelles. De surcroît, ils peuvent contracter le « syndrome hollandais », qui se caractérise par une éviction du secteur exportateur traditionnel sous l'effet d'une appréciation du taux de change réel. La Norvège semble avoir largement échappé aussi bien à la « malédiction » qu'au « syndrome hollandais ». Le déclin des industries manufacturières n'a pas été plus marqué qu'ailleurs, en termes de production comme en termes d'emploi (encadré 1.3). Le taux de change réel ne s'est pas apprécié notablement avant 2001. Jusqu'à cette date, la croissance des salaires en excédent de celle des partenaires commerciaux – effet prévisible de variation des facteurs dû au pétrole – a été largement neutralisée par un fléchissement du taux de change nominal.

La limitation stricte des dépenses publiques a été cruciale pour contenir les effets pervers de la manne pétrolière. La politique budgétaire s'est efforcée d'isoler le budget des fortes fluctuations des prix du pétrole et du gaz et des taux d'extraction, si bien que l'économie ait été protégée des cycles des recettes pétrolières<sup>6</sup>. Lorsque la production pétrolière a réellement commencé, au milieu des années 70, le solde budgétaire hors pétrole est passé d'un léger excédent à un déficit correspondant à 5-6 % du PIB continental au début des années 80 (graphique 1.13). Le déficit structurel hors pétrole représente actuellement 4-5 % du PIB continental, ce qui signifie que le choc pétrolier sur les dépenses s'est produit principalement dans les années 70. Pour favoriser une gestion durable de la manne pétrolière, un fonds pétrolier a été créé en 1990. Les recettes pétrolières ayant induit une expansion rapide du fonds pétrolier au tournant du millénaire, une stratégie transparente et crédible s'imposait pour l'utilisation future de la richesse pétrolière. La règle fiscale et le ciblage flexible de l'inflation ont donc été instaurés en 2001 : la politique monétaire stabilise l'inflation et la production à court terme, tandis que la politique budgétaire assure une incorporation prévisible et prudente des recettes pétrolières dans l'économie continentale. Ce cadre plus robuste a permis d'enrayer le syndrome hollandais.

### **Un choc positif dû à la mondialisation**

Les facteurs de mondialisation ont créé un environnement presque parfait pour l'économie norvégienne. La hausse des prix du pétrole, l'accroissement des importations en provenance de pays à faibles coûts et les pressions concurrentielles mondiales ont induit un choc positif sur l'offre. Cela a permis une expansion du PIB potentiel, en plus d'une forte stimulation de la demande interne. La structure par produits de son économie a permis à la Norvège d'engranger d'importants gains nets grâce à la mondialisation.

### **D'importants gains sur les termes de l'échange**

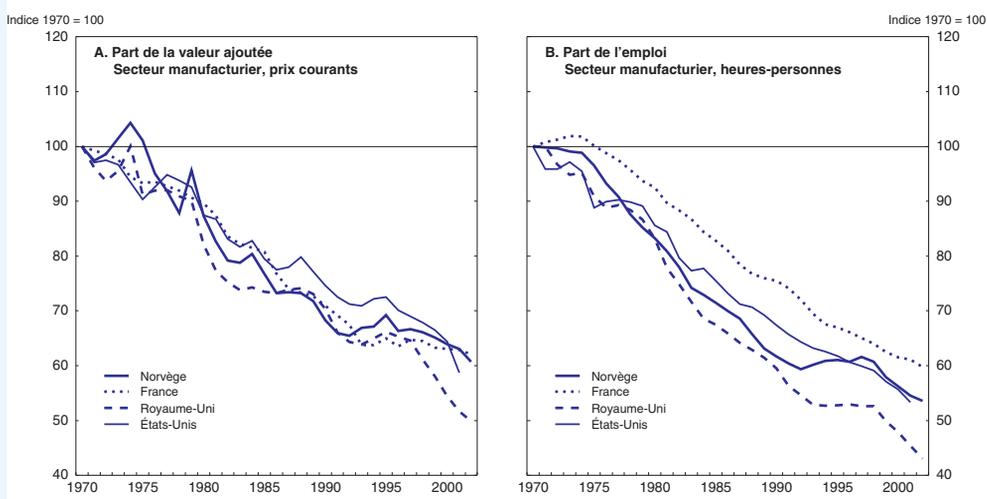
La Norvège tend à se spécialiser dans des produits très demandés par les pays émergents en plein essor, à savoir le pétrole et d'autres produits de base ainsi que les produits manufacturés connexes. De plus, l'économie se caractérise par une faible

### Encadré 1.3. Le processus de désindustrialisation : apparemment, pas de symptôme du syndrome hollandais

Le processus de désindustrialisation de la Norvège a été similaire à celui des autres pays de l'OCDE (graphique 1.5). Les pertes d'emplois dans les industries de main-d'œuvre (sidérurgie, usines de papier, affinage des métaux, usines textiles) ont suivi sans tarder la levée des obstacles aux échanges<sup>1</sup>. La destruction d'emplois manuels a été compensée par des créations d'emplois dans les services privés et surtout dans le secteur public. Cette restructuration a été sans doute une réponse à la croissance des revenus, aux variations des prix relatifs, aux nouveaux avantages comparatifs et à la libéralisation financière (Holmøy et Heide, 2005). Ces facteurs ont été actifs dans tous les pays de l'OCDE confrontés à une concurrence grandissante des producteurs à faibles coûts des économies de marché émergentes, mais ils se sont manifestés plus tôt en Norvège à cause du pétrole.

Les études empiriques ne révèlent aucun signe du syndrome hollandais (Bjørnland, 1998). Il se peut même qu'il y ait eu une évolution inverse. La production manufacturière a peut-être effectivement bénéficié des découvertes énergétiques et de la hausse des prix du pétrole (Cappelen et autres, 2000). De fait, l'industrie pétrolière offshore est un secteur à forte intensité de technologie et de capital<sup>2</sup> susceptible de produire les effets secondaires positifs que d'autres activités manufacturières comme l'industrie automobile ou l'aéronautique ont eus dans d'autres pays. Cela tient probablement à la nature particulière de l'extraction de pétrole en Norvège : les forages profonds en mer du Nord exigeaient une technologie très élaborée qui n'est pas généralement nécessaire dans les gisements terrestres et côtiers.

### Graphique 1.5. Désindustrialisation : La Norvège est-elle un cas à part ?



Source : Ministère des Finances.

1. La Norvège a supprimé tous les droits d'importation sur les marchandises, sauf pour les produits agricoles et certains textiles.
2. Ainsi, une analyse entrées-sorties fait apparaître qu'une heure de travail dans le secteur pétrolier norvégien est associée à un stock de capital 33 fois plus important que dans le secteur manufacturier.

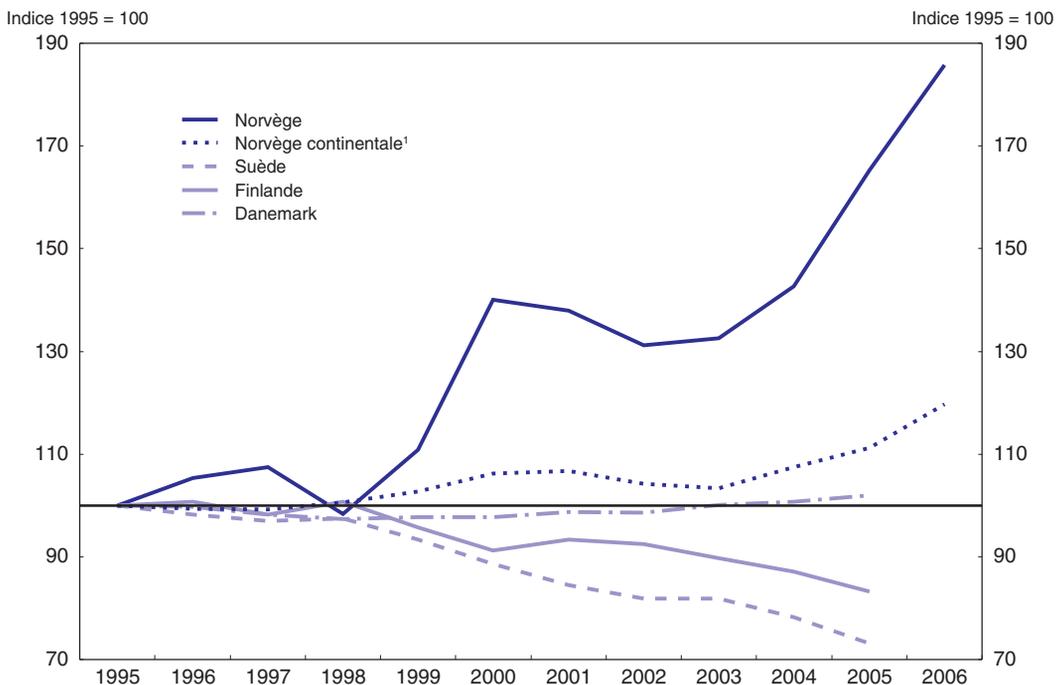
spécialisation dans les secteurs en concurrence directe avec les importations provenant de producteurs à faibles coûts. Cela reflète la tradition d'ouverture aux échanges de la Norvège et ses liens commerciaux précoces avec des économies émergentes telles que la

Chine. Les ajustements induits par le secteur pétrolier, qui ont été évoqués plus haut, ont aussi contraint les industries norvégiennes à se restructurer à un stade précoce du processus de mondialisation. L'augmentation de l'offre mondiale du côté des importations, conjuguée à une demande mondiale robuste du côté des exportations, s'est traduite par des gains de termes de l'échange très supérieurs à ceux des autres pays de l'OCDE. Même si l'on fait abstraction des exportations pétrolières, l'économie « continentale » a affiché des gains de termes de l'échange supérieurs à la moyenne (graphique 1.6)<sup>7</sup>.

Le gain de termes de l'échange devrait impliquer des pertes de parts de marché à l'étranger et en Norvège, étant donné que les volumes des échanges s'ajustent à la variation des prix relatifs<sup>8</sup>. De fait, la demande intérieure a évolué au profit des importations en provenance de pays à faibles coûts (tableau 1.2), amplifiant ainsi la désinflation importée<sup>9</sup>. L'excédent de la balance courante s'est fortement accru et devrait atteindre 20 % du PIB en 2006, puis continuer de croître pendant plusieurs années avant d'amorcer son déclin une fois que la production pétrolière aura atteint son niveau maximal, vers 2010 (graphique 1.13).

Le gain de termes de l'échange devrait entraîner une appréciation du taux de change nominal avec l'accroissement du solde courant. Ainsi qu'on l'a noté, en Norvège ce mécanisme est neutralisé par le transfert à l'étranger de la plupart des recettes pétrolières sous la forme d'investissements de portefeuille internationaux à long terme, qui ont atteint 15 % du PIB continental en 2005. Mais en tant que prix d'actif, le taux de change incorpore aussi les anticipations des évolutions futures. Ainsi, la couronne s'est appréciée dans l'ensemble à partir de 2004 avec la hausse des prix du pétrole, ce qui a eu également tendance à amplifier le recul des prix à l'importation<sup>10</sup>. Néanmoins, vu l'amplitude des variations du prix du pétrole, la réaction du taux de change a été très discrète.

Graphique 1.6. Termes de l'échange dans les pays nordiques



1. Mesurés par les termes de l'échange pour les marchandises traditionnelles.

Source : Statistics Norway, Datastream.

Tableau 1.2. **Structure des importations**

Importations norvégiennes par pays d'origine, en % des importations totales

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OCDE total	88.0	87.4	87.2	87.8	87.0	85.2	85.6	75.8	83.8	83.1	81.9
<i>Dont</i>											
UE15	71.0	70.7	69.7	69.3	68.5	63.5	66.6	60.7	67.0	66.3	64.5
Non UE15	17.0	16.7	17.5	18.6	18.4	21.7	19.0	15.1	16.9	16.8	17.3
Non OCDE	12.0	12.6	12.8	12.2	13.0	14.8	14.4	15.0	16.2	16.9	18.1
Non OCDE Amérique	2.9	2.2	2.7	2.3	2.7	3.0	2.6	2.0	2.8	2.4	2.6
Non OCDE Asie	5.1	6.5	5.4	5.5	6.0	6.6	6.8	8.4	8.1	8.9	9.5
Non OCDE Europe	2.9	2.5	2.9	3.0	3.2	3.7	3.8	3.5	4.1	4.3	4.5
Non OCDE Moyen-Orient	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3
Non OCDE Océanie	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Monde	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

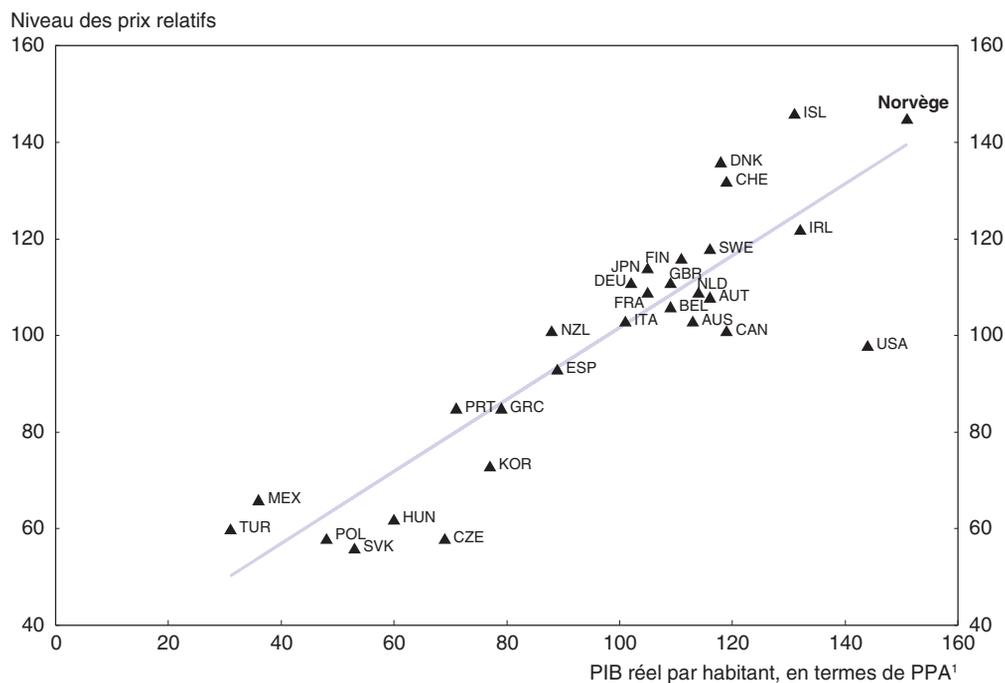
Source : OCDE, base de données des Statistiques mensuelles du commerce international.

**Les pressions concurrentielles modifient le comportement des salaires et des prix**

La mondialisation a aussi renforcé les pressions concurrentielles internes. Les branches exposées à la concurrence des importations ont été dans l'impossibilité de majorer leurs prix. Les entrées de travailleurs migrants et d'IDE ont également avivé les pressions concurrentielles. La Norvège a les prix et les salaires les plus élevés de la zone OCDE (graphique 1.7), et même si cela traduit le haut niveau de son PIB par habitant, il est

Graphique 1.7. **Niveaux des prix relatifs et de la productivité**

En 2005, OCDE = 100



1. Prix constants 2000, PPA 2000.

Source : OCDE, base de données des parités de pouvoir d'achat.

possible de laisser jouer les mécanismes concurrentiels pour ramener les prix vers les niveaux internationaux.

Ces dernières années, la Norvège a accueilli un nombre important de travailleurs en provenance des pays en voie d'adhésion à l'UE, ainsi que de ressortissants d'autres pays nordiques. La menace des délocalisations est aussi devenue plus réelle après l'élargissement de l'UE – avec l'apparition de pays concurrents peu éloignés appartenant au marché unique, qui offrent une main-d'œuvre à bas salaires instruite et très qualifiée. Ces changements structurels ont pour effet de discipliner les revendications salariales, et ce facteur, s'ajoutant aux gains de termes de l'échange, amortit l'impact de l'appréciation du taux de change sur la rentabilité des entreprises du secteur exposé. Ces changements incitent aussi les entreprises à rechercher la modération des salaires, à améliorer leur efficacité et à réduire la répercussion des hausses des prix de l'énergie sur la chaîne de production<sup>11</sup>. Les entrées d'investissements directs étrangers, en particulier dans le secteur bancaire, ont stimulé davantage les gains de productivité (par exemple à la faveur de regroupements) et freiné la hausse des prix. Une réduction substantielle des tarifs aériens intérieurs a été facilitée par l'entrée d'un nouveau transporteur, tandis que dans l'hôtellerie-restauration la hausse des prix est restée modérée même pendant la reprise, grâce à la concurrence du tourisme mondial.

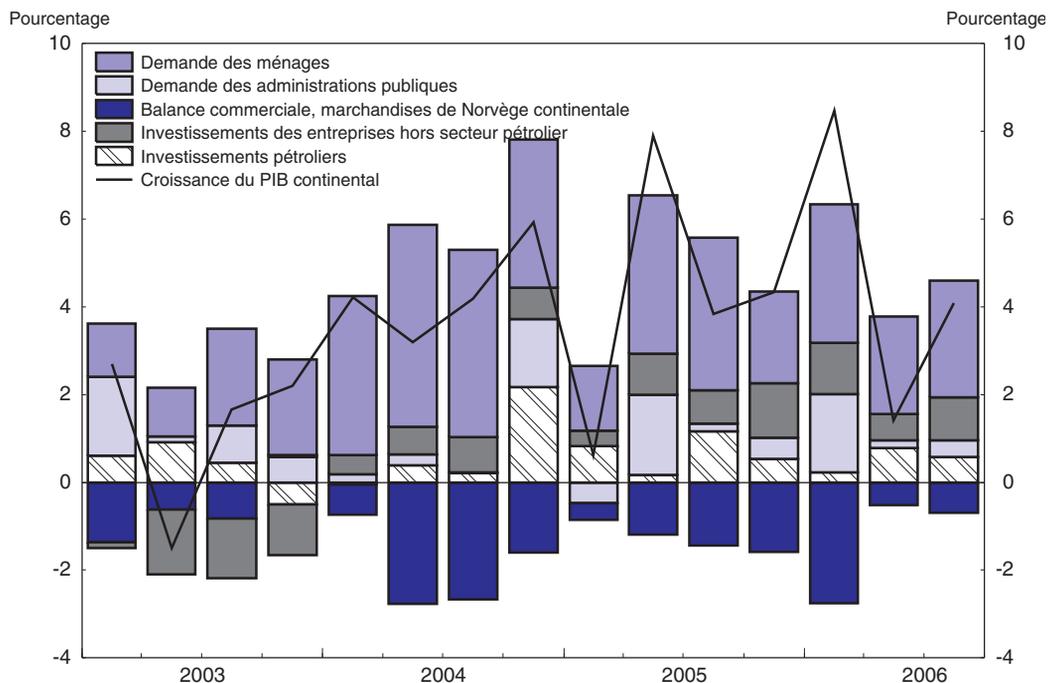
### **Un meilleur arbitrage croissance/inflation**

Depuis le tournant du millénaire, le revenu réel par habitant a fortement augmenté, car les termes de l'échange (graphique 1.2) ont donné une forte impulsion exogène à la demande intérieure. La baisse des prix à l'importation dope le pouvoir d'achat des consommateurs et autorise des taux d'intérêt beaucoup plus bas qu'ils ne le seraient autrement. Les prix réels élevés du pétrole gonflent les bénéfices du secteur pétrolier et les recettes fiscales, donnant un coup de fouet supplémentaire à l'activité continentale par divers canaux : investissements pétroliers, services aux entreprises et, à terme, dépenses publiques. Toutes les catégories de la demande sont en pleine expansion, tendance favorisée par une politique monétaire très stimulante depuis la fin de 2003 (graphique 1.8). La consommation des ménages et l'investissement résidentiel ont été particulièrement robustes, grâce à la croissance du revenu disponible réel et à la progression des emprunts (désépargne nette), tandis que l'investissement a réagi à la hausse de la rentabilité, au faible coût de l'argent et à l'optimisme concernant la demande. L'emploi a été lent à répondre, mais il a décollé de façon spectaculaire en 2006.

Les chocs positifs sur l'offre dus à la mondialisation ont permis de maintenir l'inflation à un niveau très modéré eu égard à la vigueur de la demande (encadré 1.3)<sup>12</sup>. La hausse des prix à la consommation est tombée de 7¼ pour cent par an en moyenne entre 1980 et 1991 à 2 % à peine depuis lors<sup>13</sup>. Les prix des biens et services importés ont augmenté en moyenne de 5¼ pour cent chaque année sur la période 1981-1989 mais seulement d'environ ¾ pour cent par la suite. La hausse tendancielle des prix à la consommation, définie ici comme l'IPC corrigé des mesures fiscales et hors produits énergétiques, est tombée à moins de 1 % depuis 2003, alors que l'inflation des prix à l'importation hors énergie a été négative. Les prix intérieurs ont participé à la tendance désinflationniste. De fait, l'inflation intérieure et l'inflation totale des prix à la consommation ont été plus lentes à se redresser que l'inflation des prix à l'importation (graphique 1.9).

## Graphique 1.8. Sources de la croissance du PIB réel

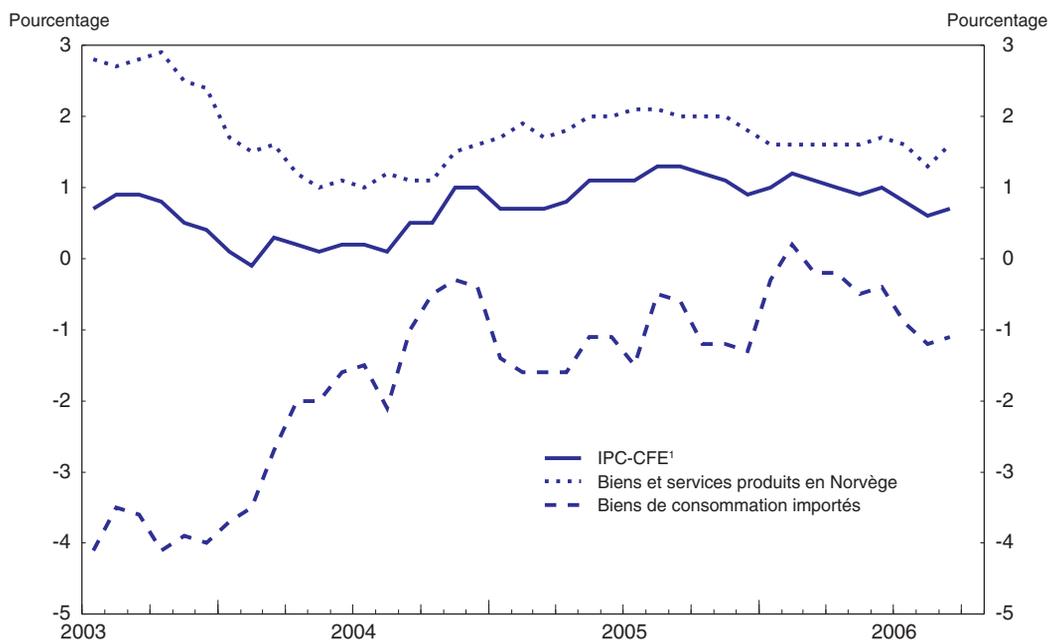
Contributions à la croissance



Source : Statistics Norway (2006), Comptes nationaux trimestriels.

## Graphique 1.9. Inflation intérieure et inflation importée

Croissance sur 12 mois croissance, en pourcentage



1. IPC corrigé des variations de la fiscalité et hors produits énergétiques. L'indicateur est également corrigé de l'effet estimé de la réduction des tarifs maximums des crèches à partir de janvier 2006.

Source : Norges Bank.

#### Encadré 1.4. Les facteurs mondiaux sont-ils d'importants déterminants de l'inflation en Norvège ?

Une analyse transversale réalisée par l'OCDE (2006b) estime les effets ponctuels sur l'inflation induits par la mondialisation, à la fois directement en raison de l'impact sur les prix à l'importation et de la pénétration des importations, et indirectement par le biais des pressions concurrentielles. Cette estimation se fonde sur un modèle de correction d'erreurs reliant les prix à la consommation intérieurs aux prix à l'importation, aux coûts unitaires de main-d'œuvre et à l'écart de production intérieur. Les conclusions sont les suivantes :

- L'« élasticité » à long terme moyenne de l'inflation intérieure par rapport aux prix à l'importation est de 0.63 en Norvège sur la période 1980-2005, soit la valeur la plus élevée parmi les pays de l'OCDE. Elle a augmenté au fil du temps, mais moins que dans aucun autre pays de l'OCDE (à l'exception de la Suisse, où elle s'est accrue du même montant), ce qui incite à penser que la Norvège a toujours été l'un des pays les plus ouverts, où la formation des prix intérieurs prend en compte la concurrence internationale, mais aussi que d'autres pays sont aujourd'hui en train de la rattraper, voire de la dépasser, en termes de degré d'ouverture (Pays-Bas).
- Si l'on applique l'élasticité estimée pour la sous-période 1995-2005 (0.66) à la décélération moyenne des prix à l'importation, on obtient une baisse cumulée de 3½ points de pourcentage de l'inflation intérieure depuis 1992, soit environ ¼ point par an en moyenne, par suite des effets directs et indirects des prix à l'importation<sup>1</sup>. Par conséquent, environ 2 points de la baisse cumulée s'expliquent par des facteurs intérieurs.
- La « persistance de l'inflation », en revanche, est faible mais semble avoir augmenté avec le temps. Elle tient sans doute au modèle traditionnel de négociations salariales de la Norvège, où le secteur exposé donne le ton et répercute ses revendications salariales sur les salaires des concurrents. Ce modèle extraverti s'est sans doute quelque peu affaibli du fait que les pétrodollars et les négociations salariales dans le secteur public ont pris une importance et une influence accrues après 1995<sup>2</sup>.
- La sensibilité de l'inflation à l'écart de production a diminué au fil du temps compte tenu de l'influence grandissante des facteurs externes, et elle est aujourd'hui l'une des plus basses de la zone OCDE. Par conséquent, même si la mondialisation a grandement facilité le contrôle de l'inflation par la politique monétaire, les choses sont aujourd'hui plus difficiles car la Banque centrale devrait induire un ralentissement plus marqué (toutes choses égales par ailleurs) pour abaisser l'inflation dans l'éventualité où elle dépasserait l'objectif.
- D'autres facteurs qui ne sont pas directement pris en compte par les estimations, notamment l'immigration, l'IDE, la crédibilité de la politique monétaire et la politique de la concurrence, peuvent aussi avoir contribué à la décre de l'inflation.

1. Ce calcul approximatif néglige l'impact plus précis de variables retardées qui serait obtenu avec un modèle complet. Néanmoins, il donne un résultat très proche de celui de la simulation 1 dans OCDE (2006b).
2. De fait, la flambée des salaires de 2001, qui a provoqué un durcissement brutal de la politique monétaire et entraîné une appréciation consécutive du taux de change en 2002, émanait essentiellement du secteur public (OCDE 2005a).

## Maintenir la dynamique : problèmes et enjeux

La performance vigoureuse de l'économie norvégienne porte en germe quelques risques. Le choc positif lié aux termes de l'échange a permis de mener des politiques macroéconomiques plus expansionnistes qu'elles ne l'auraient été autrement, en appliquant les règles préexistantes, alors qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure les gains de productivité induits par la concurrence mondiale ne sont pas simplement ponctuels. Un

effondrement des prix des produits de base autres que le pétrole révélerait le point faible du secteur exportateur : le niveau excessif des coûts unitaires de main-d'œuvre. Le problème serait exacerbé si le taux de change réel s'appréciait en réponse à une expansion budgétaire plus rapide, ou si la politique monétaire se durcissait brutalement pour faire face à une surchauffe. Ces risques incitent à penser qu'une croissance encore plus forte de la productivité serait nécessaire pour justifier des salaires élevés, permettre une absorption non inflationniste de l'accroissement des recettes budgétaires et contrer d'éventuelles inversions du processus de mondialisation. Mais cela ne suffirait pas pour maintenir une forte croissance potentielle dans l'avenir. Les incitations à travailler sont affaiblies par l'expansion des programmes publics de protection sociale, et il sera crucial d'enrayer cette tendance pour conserver la base de main-d'œuvre nécessaire à la croissance. Une inversion récente du précédent programme de réductions d'impôts pourrait amplifier ces effets. Tout cela dénote la nécessité de poursuivre les efforts pour circonscrire le syndrome hollandais et maintenir le rythme des actions structurelles en faveur de l'innovation et de l'effort de travail, car là résident les clés d'une bonne performance continue de la Norvège.

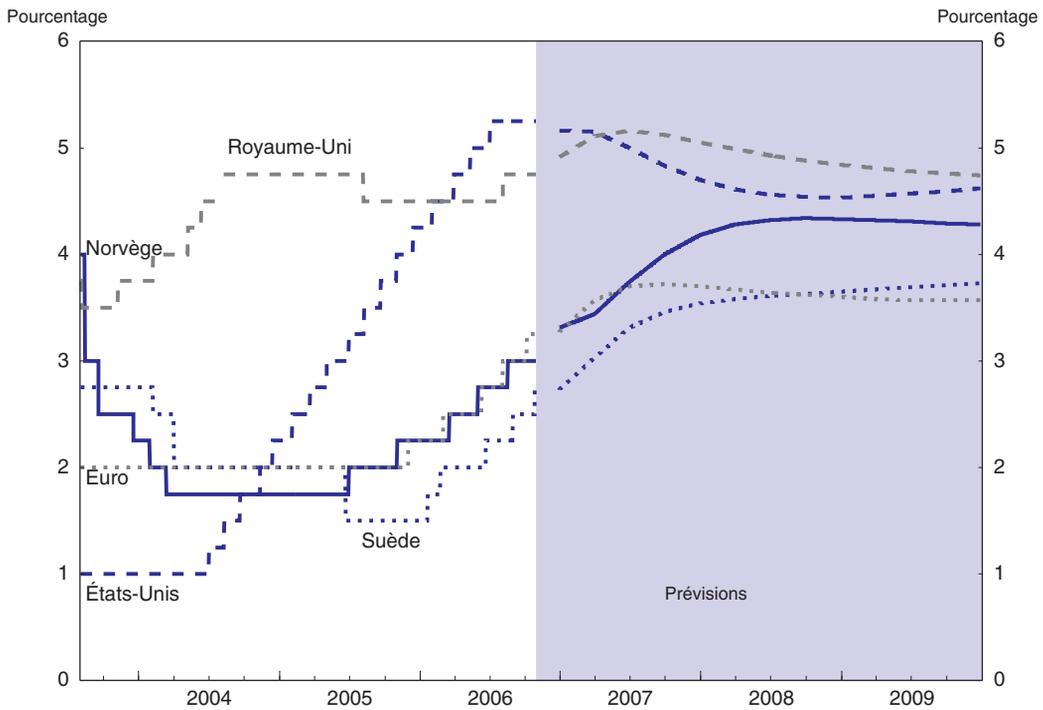
### **Forte stimulation due à la politique économique**

La vive progression des termes de l'échange a profondément affecté la politique macroéconomique. La désinflation importée a donné à la politique monétaire d'amples possibilités d'exercer une action plus expansionniste, tandis que la hausse prononcée des prix du pétrole implique une forte stimulation durable des dépenses budgétaires. Toutefois, ce pourrait être un outil à double tranchant. Le nouveau contexte de politique économique amplifie les effets générateurs de croissance de la mondialisation mais pose aussi des problèmes. Les règles de politique économique prises au sens strict risquent d'avoir en définitive un effet exagérément procyclique.

Une faible inflation importée a contribué à ramener l'inflation tendancielle nettement au-dessous de l'objectif de 2½ pour cent, si bien que les taux d'intérêt ont été poussés à leurs niveaux les plus bas depuis 175 ans. La Banque centrale a été lente à relever les taux d'intérêt, adoptant une trajectoire qui suit de près celles de la Riksbank suédoise et de la BCE. Mais le niveau « neutre » des taux d'intérêt nominaux est probablement plus élevé en Norvège que dans ces régions, aussi le resserrement futur devra être poursuivi plus longtemps (graphique 1.10). La Banque centrale a craint d'entraîner le taux de change à la hausse et d'abaisser l'inflation tendancielle plus en deçà encore de l'objectif, au risque même de déstabiliser les anticipations et d'induire une déflation comparable à celle des années 30 ou à celle qui a sévi au Japon. À la mi-2005, le processus de resserrement a été finalement lancé dans un contexte de résorption rapide des capacités inutilisées et de dissipation des craintes de déflation. Mais le rythme du durcissement est resté prudent car l'inflation a continué d'être inférieure aux prévisions en dépit de données économiques très optimistes : à l'automne 2006, les taux d'intérêt avaient comblé à peine plus de la moitié du chemin les séparant du taux naturel estimé de 5-6 %, tandis que s'accumulaient les indices de surchauffe des marchés du travail et du logement.

De surcroît, la capacité de la Banque centrale d'infléchir les taux longs à la hausse – important canal de transmission des ajustements des taux directeurs vers la production et l'inflation intérieures – a été contrariée par une faible aversion pour le risque et par l'abondance des liquidités à l'échelle mondiale, facteurs qui ont partout fait baisser les marges par suite de la compression des primes de risque et des primes à terme. Il y a eu en outre les pressions d'achat des fonds de pension sur les actifs à long terme, ainsi qu'un

Graphique 1.10. Taux d'intérêt directeurs en Norvège et à l'étranger



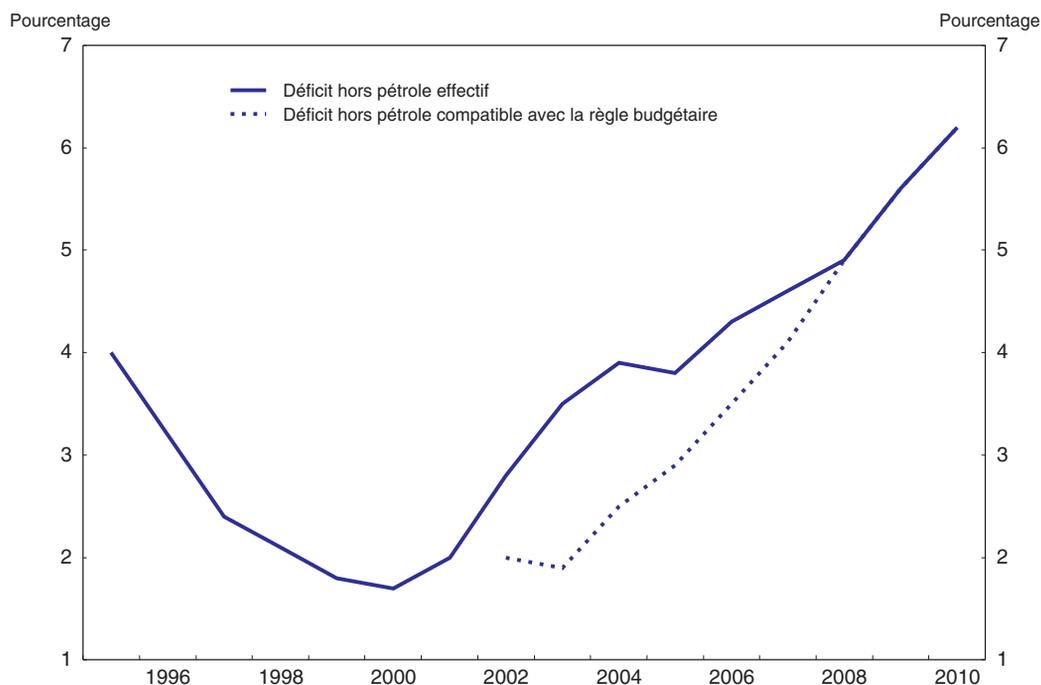
Source : Norges Bank.

certain affaiblissement des anticipations de la croissance des États-Unis et de la croissance mondiale, ce qui a accentué la baisse des taux longs. Même si la Norges Bank accélère le resserrement, comme elle semble le faire à l'heure actuelle, la précédente période prolongée de faiblesse des taux d'intérêt pourrait avoir des effets retardés non intentionnels sur l'inflation, surtout s'il se produit également une hausse surprise des prix à l'importation ou toute autre inversion des effets bénéfiques de la mondialisation. La politique monétaire est donc confrontée à de sérieux dilemmes (chapitre 2).

Le transfert massif de recettes pétrolières du reste du monde à la Norvège (qui représente un dixième du montant total versé aux exportateurs de pétrole) engendre une expansion rapide des recettes budgétaires, qui sont affectées au Fonds pétrolier. En vertu de la règle budgétaire, 4 % de la valeur en capital du Fonds sont censés être reversés aux budgets annuels dans une optique à moyen terme. De fait, ces transferts ont représenté en moyenne 6 % de la valeur du Fonds sur la période 2001-06, passant de 2 à 4½ pour cent du PIB continental (graphique 1.11), et pendant une grande partie de cette période ils ont servi à lisser les faiblesses de la conjoncture et des marchés de capitaux. Cependant, compte tenu des prix actuels du pétrole, le Fonds croît si rapidement que le simple fait de dépenser 4 % de sa valeur en capital implique désormais un fort dérapage persistant des dépenses budgétaires, et non un apport régulier de recettes pétrolières comme le prévoyait la règle. À supposer que le prix du pétrole se maintienne aux alentours de 60 dollars le baril (conformément aux prévisions faites dans OCDE 2006a), les dépenses de base augmenteraient d'environ ¾ pour cent de PIB par an au cours des six prochaines années, et à la fin de cette période le Fonds représenterait près de 200 % du PIB continental, contre environ 110 % à l'heure actuelle, tandis que le déficit budgétaire primaire aurait presque

Graphique 1.11. **Des dépenses conformes à la règle budgétaire**

En pourcentage du PIB tendanciel continental



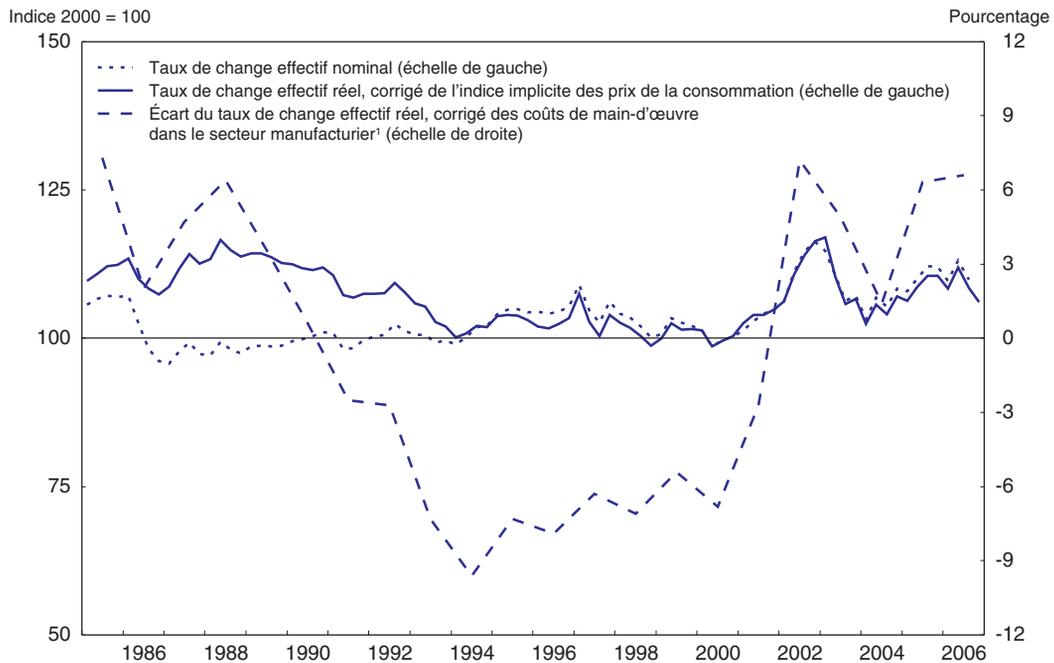
Source : Ministère des Finances (2006).

doublé pour atteindre 8 % du PIB (il augmenterait encore et culminerait aux alentours de 10 % vers 2020). Pareille manne budgétaire est sans précédent dans l'expérience des pays de l'OCDE, et il n'est pas certain qu'une hausse si forte des dépenses publiques dans un laps de temps si bref puisse être efficacement absorbée. En d'autres termes, injecter trop d'argent dans l'économie par une application mécanique de la règle budgétaire pourrait, en l'absence d'une hausse compensatoire de l'offre, engendrer en définitive inflation et gaspillages. Il y a donc là un défi majeur pour la politique économique (chapitre 3). Un infléchissement expansionniste trop rapide de la politique budgétaire conjugué avec un durcissement de la politique monétaire pourrait aussi déclencher une hausse du taux de change, et aggraver ainsi les problèmes de compétitivité du secteur traditionnel.

### **Un problème sous-jacent de compétitivité**

La règle budgétaire, en lissant les ressources et en fixant le niveau des dépenses publiques dans le temps, a contribué à stabiliser le taux de change réel (graphique 1.12). Cette stabilité a elle-même largement contribué à préserver la capacité du secteur exposé de s'ajuster et de prospérer, et à maintenir des incitations adéquates à investir dans ce secteur. Il n'en reste pas moins que la récente apogée du cycle des produits de base autres que le pétrole a considérablement gonflé les bénéfices du secteur exposé traditionnel, ce qui a largement masqué le désavantage inhérent au niveau élevé des salaires qui s'exprime par l'effet de déplacement des facteurs. En conséquence, le prochain infléchissement probable de ce cycle, s'ajoutant à la fermeté prévisible des prix du pétrole<sup>14</sup>, constituera un autre test important de la validité du cadre de stabilisation. À plus longue échéance, il apparaît crucial d'éviter que le secteur des biens exportables ne se contracte jusqu'à devenir inférieur au

Graphique 1.12. Taux de change effectifs



1. Ecart par rapport à la moyenne 1970-2005, les données pour 2006 reposent sur des prévisions du scénario de référence du Rapport sur l'inflation 03/06.

Source : Base de données des Perspectives économique de l'OCDE no. 80 et Norges Bank, Inflation report 3/06.

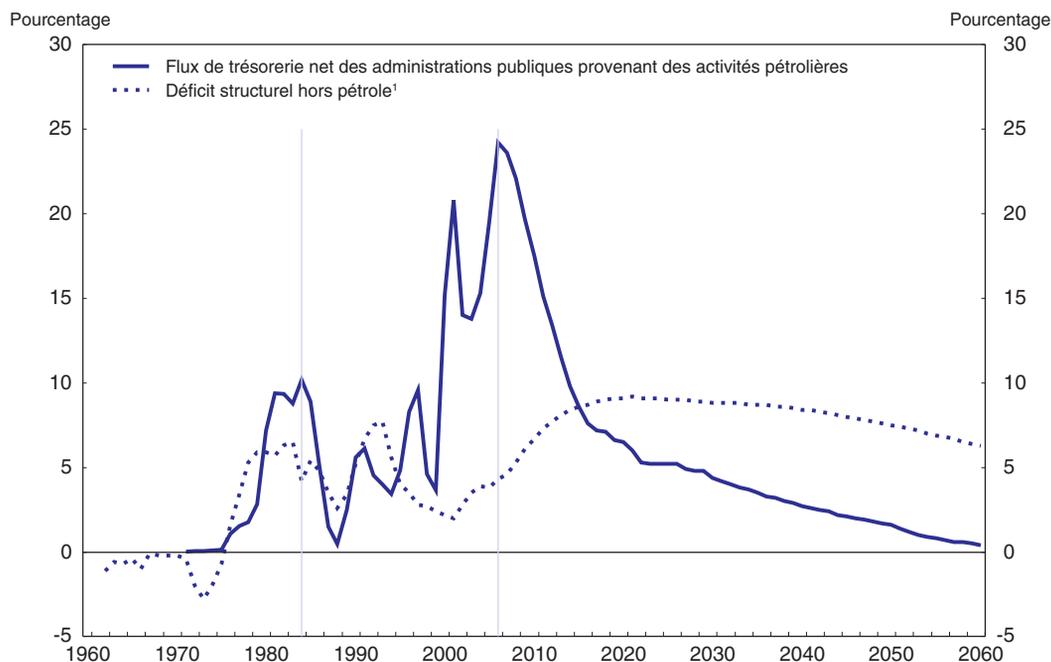
niveau durable requis pour maintenir la base industrielle du dynamisme et de la croissance dans l'avenir. Le préjudice peut-être le plus grave serait une dégradation du capital humain qui est souvent associé aux innovations dans le secteur exposé.

En Norvège, le système extrêmement centralisé de négociations salariales et de coordination des revenus a contribué à limiter les variations des facteurs et l'appréciation en termes réels. Toutefois, la croissance annuelle des salaires a dépassé la croissance correspondante chez les partenaires commerciaux (valeurs exprimées en monnaie commune) de 1.5 point en moyenne sur la période 1994-2005. Selon cet indicateur, la compétitivité internationale de l'industrie norvégienne s'est érodée de près de 15 % au cours de cette période (graphique 1.12). Si l'on prend les coûts unitaires de main-d'œuvre comme comparateur, la dégradation a été encore plus prononcée<sup>15</sup> – ce qui laisse à penser que la croissance de la productivité, certes satisfaisante, n'était pas assez forte en comparaison des partenaires commerciaux pour justifier le taux élevé des salaires. Par conséquent, la part de marché en volume des exportations manufacturières a baissé de 14 % entre 1990 et 2000. Dans une analyse prospective utilisant un modèle d'équilibre général calibré, Holmøy et Heide (2005) constatent que l'emploi manufacturier serait réduit de moitié en l'espace de 20 ans si la croissance observée du salaire réel devait se poursuivre. Entre-temps, la ressource pétrolière aura été largement épuisée et les revenus du Fonds pétrolier auront commencé à décroître en pourcentage du PIB.

Ce problème manifeste de compétitivité pourrait bien devenir un handicap à moyen terme avec la baisse des prix des produits de base, qui s'est déjà amorcée pour certains d'entre eux. Il convient de favoriser la modération des salaires et la stabilité du taux de change en minimisant les erreurs de politique monétaire (chapitre 2) et en préservant la

Graphique 1.13. **Revenus pétroliers et rendement réel attendu du Fonds**

Pourcentage du PIB continental



1. Effectif jusqu'à fin 2006, et rendement réel attendu du Fonds pétrolier (4 %) ensuite.

Source : Ministère des Finances.

crédibilité de la règle budgétaire (chapitre 3), mais aussi en étayant la croissance de la productivité par une innovation accélérée à la faveur notamment d'une concurrence vigoureuse sur les marchés (chapitre 5). La réaction de la Norvège à la mondialisation, qui se traduit par un redéploiement massif des emplois du secteur exposé vers le secteur public – et non vers le secteur des services marchands qui est de plus en plus ouvert à la concurrence internationale, comme dans les autres pays dynamiques de l'OCDE –, pourrait représenter en fait une forme atténuée du syndrome hollandais, ce qui accentue l'urgence de stimuler la capacité d'innovation.

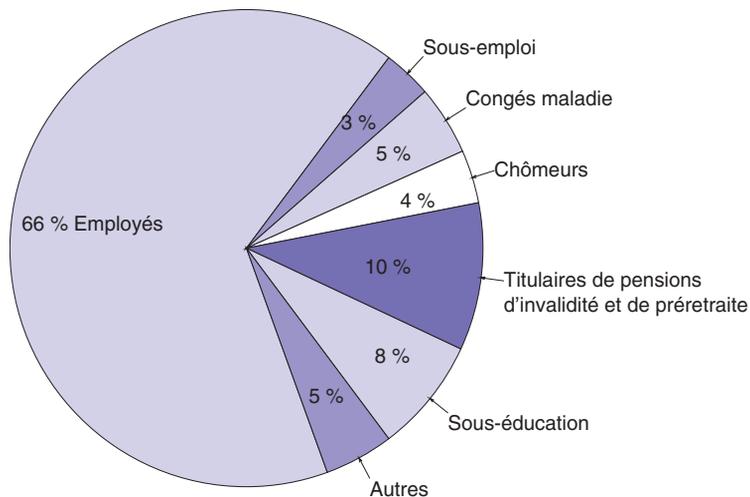
### Les incitations à travailler faiblissent

Une autre fonction du Fonds pétrolier consiste à préserver les retombées de la richesse pétrolière pour les générations futures<sup>16</sup>. Puisque chaque génération n'est autorisée à dépenser que le rendement réel du Fonds, toutes les générations, y compris l'actuelle, devraient profiter à peu près également de la manne pétrolière. Ainsi, même si l'activité pétrolière et les recettes pétrolières budgétaires diminuent, comme elles le feront nécessairement, les revenus du Fonds pétrolier devraient en définitive se stabiliser aux alentours de 6 % du PIB compte tenu des évolutions démographiques. Les impôts générateurs de distorsions peuvent dans ce contexte être plus bas pour un niveau donné de dépenses sociales, ce qui sera bénéfique à la fois pour la croissance et pour la protection sociale. Il sera très important non seulement d'observer la règle budgétaire de façon cohérente au fil du temps, mais aussi de mettre en œuvre la réforme des retraites qui s'impose depuis longtemps. Sinon, les ressources du Fonds risquent fort d'être consommées uniquement pour financer les promesses de pensions faites à la génération actuelle. Les coûts liés à la santé

vont aussi augmenter considérablement avec la transition démographique (chapitre 3). En conséquence, une croissance élevée et durable sera nécessaire afin de générer assez d'impôts pour financer les coûts du vieillissement. Des réformes de la protection sociale auraient pour double avantage d'abaisser les dépenses publiques et de stimuler la croissance à la faveur d'un renforcement des incitations à travailler.

La tâche peut-être la plus difficile pour la Norvège consiste à maintenir de fortes incitations à travailler, à faire de bonnes études et à s'efforcer d'innover au moment où une richesse considérable s'accumule, d'autant plus que le prix du pétrole est élevé. L'utilisation de main-d'œuvre devrait même dépasser son niveau actuel afin de répondre aux défis du vieillissement. Le faible taux de chômage de la Norvège, même s'il est tout à fait remarquable et s'il s'explique par des structures du marché du travail très efficaces, occulte peut-être l'ampleur grandissante d'autres formes d'inactivité, notamment les congés de maladie, l'invalidité et la retraite anticipée (graphique 1.14), sans parler de la réduction du temps de travail. De surcroît, même si les taux marginaux de l'impôt sur le revenu ont été nettement abaissés par suite de la dernière réforme fiscale d'envergure, les taux d'imposition moyens et la progressivité de l'impôt ont été augmentés ces derniers temps, ce qui ouvre la voie non seulement à un accroissement des dépenses sociales mais aussi à une nouvelle dégradation des incitations. Du point de vue de l'économie politique, il est de plus en plus urgent de mettre en œuvre des politiques non populistes et prévoyantes, en particulier de plafonner les prestations sociales qui sont aujourd'hui aisément octroyées (chapitre 4). Le risque réel étant que la situation financière actuellement favorable de l'État et de l'économie nationale conduise la population à surestimer les possibilités de consommation à long terme.

Graphique 1.14. **Il est important de mobiliser la main-d'œuvre**



Source : Statistics Norway.

## Notes

1. Si l'on excepte le Luxembourg, dont le classement s'explique par un dénominateur sous-estimé qui fausse la mesure du PIB par habitant (le Luxembourg compte un grand nombre de travailleurs non résidents), la Norvège affiche le PIB par habitant le plus élevé de la zone OCDE. Correction faite du secteur pétrolier (la plupart des recettes pétrolières étant gelées par le Fonds public de retraite), elle se classe au 4<sup>e</sup> rang, derrière les États-Unis.

2. L'économie de la Norvège continentale comprend toutes les activités productives intérieures à l'exception de l'exploration et de l'extraction du pétrole brut et du gaz naturel, des activités de services auxiliaires des secteurs pétrolier et gazier, du transport par pipeline et du transport maritime. Les autorités norvégiennes préfèrent cette mesure de comptabilité nationale au PIB total car la plus grande partie de la valeur ajoutée pétrolière est stérilisée par le biais de la fiscalité et des dépôts d'épargne dans le Fonds public de retraite.
3. La contribution négative des apports de main-d'œuvre au début des années 90 a résulté de la crise financière et économique.
4. Afin d'évaluer approximativement les effets des variations des termes de l'échange sur le pouvoir d'achat du revenu intérieur, les exportations nominales peuvent être ajustées à l'aide du déflateur des prix à l'importation, pour donner un indicateur appelé « command GDP ». Il est calculé à l'aide de l'équation suivante :  $\text{Command GDP} = \text{TDDV} + \text{XGSV} * (\text{PXGS}/\text{PMGS}) - \text{MGSV}$ , où TDDV est la demande intérieure réelle en volume, XGSV et MGSV sont respectivement les exportations en volume et les importations en volume, et PXGS et PMGS sont les déflateurs des exportations et des importations. La partie droite de cette identité peut encore être estimée de façon approximative par  $\text{GDP}/\text{PTDD}$ , où GDP est le PIB réel et PTDD est le déflateur de la demande intérieure totale.
5. La croissance de la productivité globale des administrations publiques a été néanmoins de l'ordre de 1 % par an durant les trois décennies écoulées (graphique 1.3, partie A), compte tenu des effets de composition.
6. Jafarov et Moriyama (2005) présentent des données économétriques montrant que la hausse des prix du pétrole n'a pas été un important déterminant de l'accroissement des dépenses publiques.
7. Si l'on exclut les « réexportations » pétrolières continentales (produits raffinés), ces gains se trouveraient amputés de moitié et seraient comparables à ceux du Danemark Voir Andreassen (2006).
8. Les termes de l'échange peuvent être exprimés par la formule  $P_x/(P_x^*/e)$ , où  $P_x$  et  $P_x^*$  sont les prix des exportations nationales et les prix des exportations étrangères et  $e$  est le taux de change défini par le prix de la monnaie nationale en monnaie étrangère. Le taux de change réel est égal à  $e(P/P^*)$ , où  $P$  et  $P^*$  dénotent les niveaux des prix intérieurs et des prix étrangers (déflateurs du PIB). Dans l'hypothèse extrême d'une spécialisation complète dans le bien d'exportation, les deux concepts sont identiques.
9. Côté exportations, il n'y aurait guère d'ajustements en volume dans le cas du pétrole et des autres produits de base en réponse à des hausses de prix elles-mêmes induites par un accroissement de la demande.
10. Selon des estimations empiriques de l'OCDE (2006b), le degré de répercussion des variations du taux de change sur les prix à l'importation tend à être élevé en Norvège.
11. Voir Bean (2006).
12. Le progrès technologique a contribué à la baisse des prix de l'électronique grand public indépendamment de la mondialisation elle-même, mais les économies émergentes d'Asie ont été promptes à tirer parti de ces tendances et donc à les renforcer.
13. Le niveau de l'inflation est tombé à moins de 3 % pendant la récession de 1992 et est resté bas par la suite si l'on excepte un rebond temporaire à un peu plus de 3 % lors du pic conjoncturel en 2000 et en 2001.
14. Le modèle d'inflation de l'OCDE décrit dans l'encadré 1.2 estime également un bloc séparé des prix mondiaux des produits de base. Il en ressort que la hausse de la demande mondiale et de la part des exportations des pays non membres de l'OCDE fait monter progressivement les prix du pétrole jusqu'à des niveaux où ils sont susceptibles de se maintenir même si la demande se stabilise ultérieurement, alors que les prix des autres produits de base tendent à fluctuer au gré de la demande.
15. La variation du taux de change effectif réel suivant qu'il est mesuré d'après l'IPC ou d'après les coûts unitaires de main-d'œuvre peut s'expliquer par la faible hausse des prix à l'importation et par des modifications considérables de la demande au profit des importations à faible coût. Voir OCDE (2006a).
16. C'est là une démarche unique dans le contexte international. Le fonds pétrolier de la Russie, par exemple, est strictement lié à la stabilisation des cours du pétrole et constitue donc une sorte de fonds régulateur. Voir OCDE (2006c).

## Bibliographie

- Andreassen, H.M. (2006), « Norway – Economy & Markets », Exposé pour la mission de l'OCDE, First Securities ASA, Oslo, 12 octobre.
- Bean, C. (2006), « Comment, Impact of Globalisation on Monetary Policy », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Symposium*, Jackson Hole, Wyoming, août.
- Bjørnland, H.C. (1998), « The Economic Effects of North Sea Oil on the Manufacturing Sector », *Scottish Journal of Political Economy*, 45, 553-585.
- Cappelen A., E. Eika T. et I. Holm (2000), « Resource Booms: Curse or Blessing? Effects of Oil on the Norwegian Economy 1975-99 », Article presented at the annual meeting of the American Economic Association 2000, document interne, Research Department Statistics Norway.
- Eika T. et K. A. Magnussen (1998), « Did Norway gain from the 1979-85 Oil price shock? », Discussion Papers n° 210, Statistics Norway, Research department.
- FMI (2006), *Perspectives de l'économie mondiale*, septembre.
- Holmøy, E. et K. M. Heide (2005), « Is Norway Immune to Dutch Disease? CGE estimates of sustainable wage growth and deindustrialisation », Discussion Papers n° 413, Statistics Norway, Research Department.
- Jafarov, E. et K. Moriyama (2005), « The Norwegian Government Petroleum Fund and the Dutch Disease », in *Norway: Selected Issues*, IMF Country Report No. 05/197, juin.
- Krugman, P. (1991), « Increasing Return and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, vol. 99, pp. 483-99.
- Menon-Econ (2006), « Innovation in Services: typology, case studies and policy implications », Report 2006-025, Menon AS, Econ AS, [http://odin.dep.no/filarkiv/275549/Innovation\\_in\\_Services.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/275549/Innovation_in_Services.pdf).
- Ministère du Pétrole et de l'Énergie (2006), « Facts: the Norwegian Petroleum Sector 2006 », <http://www.oed.dep.no>.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- OCDE (2004b), « Stratégie de l'environnement de l'OCDE : bilan en 2004 », Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- OCDE (2005b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, Paris, décembre.
- OCDE (2006a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80, Paris, décembre.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Russie*, Paris.
- Pain, N., I. Koske et M. Sollie (2006), « Globalisation and inflation in the OECD economies », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 524, novembre.
- Riiser, M. et B.H. Vatne (2006), « Developments in household debt. An analysis of microdata for the period 1986-2003 », *Norges Bank Economic Bulletin*, vol. LXXVII, juillet.
- Røed Larsen, E. (2001), « The Norwegian Economy 1900-2000: from Rags to Riches. A brief history of economic policymaking in Norway », *Economic Survey* 4/2001, Statistics Norway.
- Røed Larsen, E. (2004), « Escaping the Resources and the Dutch Disease? When and Why Norway caught up with and forged ahead of its Neighbours », *Discussion Paper* n° 377, Statistics Norway Research Department.
- Røed Larsen, E. (2005), « Are Rich Countries Immune to Resource Curse? Evidence from Norway's Management of its Oil Riches », *Resources Policy*, 30, pp. 75-86.
- Sachs, J.S. et A.M. Warner (2001), « The Curse of Natural Resources », *European Economic Review*, 45, p. 827-838.
- Torbjørn E. et K. A. Magnussen (1998), « Did Norway gain from the 1979-1985 oil price shock? », *Discussion Paper* n° 210, Statistics Norway Research Department.
- Venables, A. (1996), « Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries », *International Economic Review*, 37, pp. 341-59.

## ANNEXE 1.A1

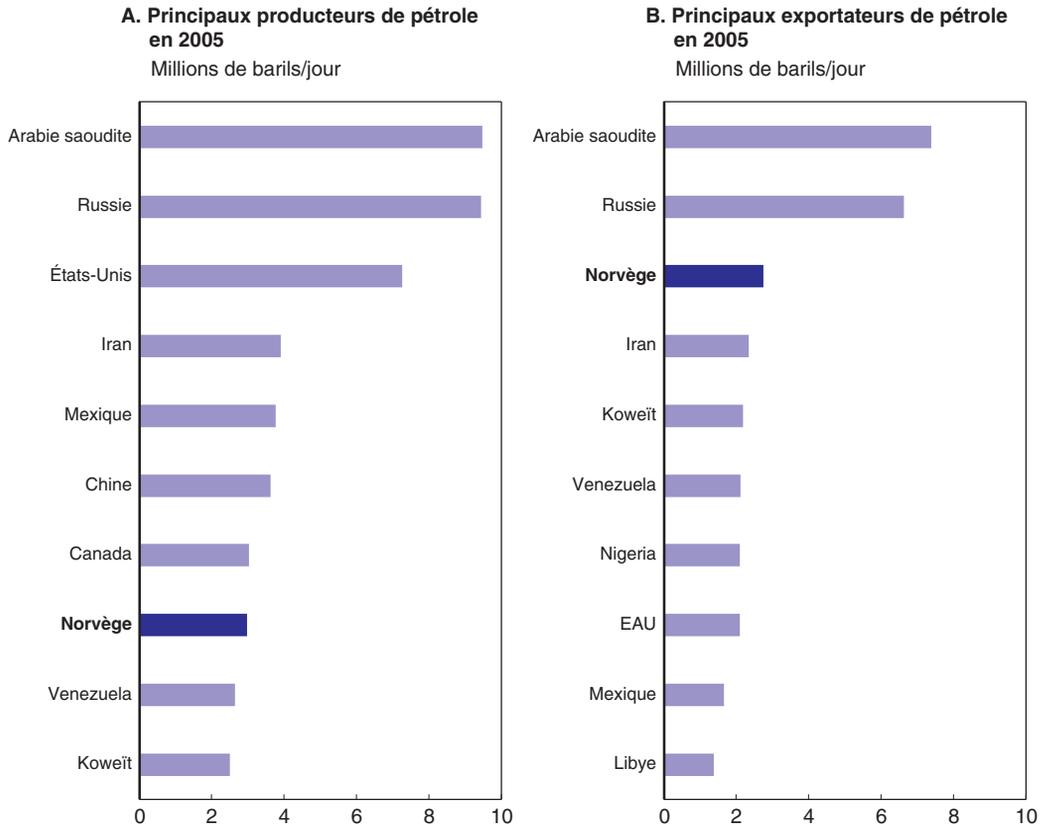
*Le secteur pétrolier et son impact***Le secteur pétrolier**

La prospection pétrolière a commencé à la fin des années 60, et la production en 1971. Les activités pétrolières, y compris l'exploitation des ressources pétrolières et gazières, ont généré en près de 40 ans une valeur supérieure à 5 000 milliards de couronnes norvégiennes (NOK) aux prix de 2005, soit près de 350 % du PIB continental total. La Norvège est aujourd'hui le troisième exportateur mondial, principalement à destination des pays européens<sup>1</sup>, et se classe parmi les dix plus gros producteurs (graphique 1.A1.1, partie A). En 2005, le secteur a produit 25 % de la valeur ajoutée nationale et représentait la plus grande industrie de la Norvège. L'État est en droit de recouvrer la majeure partie de la valeur ajoutée créée par les activités pétrolières (encadré 1.A1.1). En 2005, le secteur a généré 33 % des recettes publiques. Le flux de trésorerie disponible de l'État provenant des activités pétrolières comprend d'une part les impôts sur les sociétés, la taxe sur le carbone et les redevances, et d'autre part le produit des participations directes (par le biais des Intérêts financiers directs de l'État, ou SDFI) et les dividendes versés par la compagnie pétrolière Statoil, en partie publique (graphique 1.A1.1, partie B).

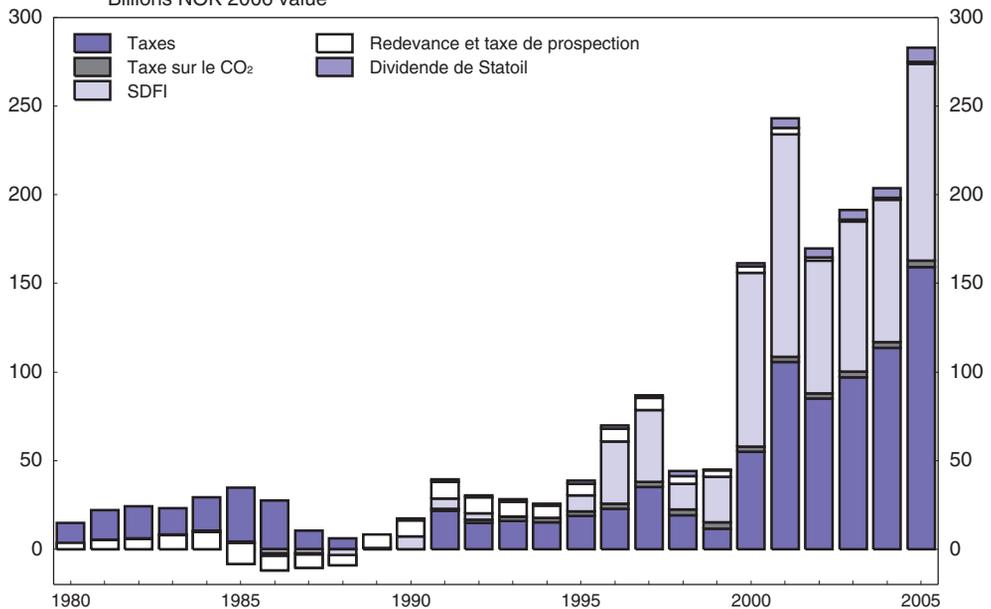
Les quantités extraites depuis l'amorce de la production ne représentent que 30 % environ des ressources totales escomptées de la plate-forme continentale norvégienne. Selon les autorités nationales, la production pétrolière devrait augmenter progressivement jusqu'en 2011, puis baisser progressivement par la suite. La production de pétrole a déjà atteint en 2000 un pic de 181 millions de mètres cubes standard. La production de gaz devrait augmenter encore pour avoisiner 130 milliards de mètres cubes au début de la prochaine décennie. Elle représente aujourd'hui 35 % de la production d'hydrocarbures totale de la Norvège, et sa part devrait atteindre près de 50 % en 2013, les exportations augmentant de 45 % pour atteindre 120 milliards de mètres cubes standard à cette date. Ces estimations pourraient être révisées à la hausse avec la découverte de gisements ou de puits nouveaux. Les contraintes s'exerçant sur les nouvelles exploitations, notamment celles de la mer de Barents, sont à la fois politiques (frontières internationales) et environnementales.

Bien que les recettes directes du secteur pétrolier soient transférées de l'économie continentale à un fonds composé d'actifs étrangers et que l'emploi dans le secteur représente moins de 1 % du total pour l'économie dans son ensemble, les investissements pétroliers et les autres liens avec l'économie continentale font que la Norvège est assez tributaire du secteur pétrolier. A long terme, la production de pétrole diminuera avec la contraction des réserves non extraites, mais à moyen terme elle pourrait évincer d'autres secteurs à moins que des politiques anticipatrices ne soient mises en œuvre pour neutraliser ce risque.

Graphique 1.A1.1. Flux de trésorerie net de l'État, producteurs et exportateurs de pétrole



**C. Taxes et redevances provenant de la production norvégienne de pétrole brut et de gaz naturel**  
Billions NOK 2006 value



Source : Ministère du Pétrole et de l'Énergie (2006), Facts : The Norwegian Petroleum Sector.

### Encadré 1.A1.1. Organisation du secteur pétrolier norvégien

#### Le cadre institutionnel

Dès le départ, les autorités nationales ont mis en place une administration et des contrôles pour régir l'activité pétrolière, car c'était là une condition fondamentale pour maximiser la valeur au profit des Norvégiens. Dans ce contexte, les compagnies étrangères ont commencé à exercer toutes les activités pétrolières sur la plate-forme continentale norvégienne. Durant les années 70, la Norvège a créé une compagnie publique (Statoil), tandis que Saga et Norsk Hydro se sont lancées dans les activités pétrolières, ce qui a permis à la Norvège de tirer d'importantes recettes du secteur et de développer ses propres compétences et son savoir-faire technologique.

Le modèle actuel de gestion de la ressource repose sur deux principes : prévisibilité et transparence. Toutes les compagnies pétrolières sont responsables du déroulement des activités pétrolières sur la plate-forme continentale norvégienne, dans un cadre concurrentiel et coopératif. L'agrément des autorités est indispensable à tous les stades : forages d'exploitation, plans de développement et plans de déclassement. Mais les accords et les licences sont accordés de façon très flexible et innovante. Les autorités attribuent les licences de production à un groupe de compagnies et non à une seule société. Les critères de décision les plus importants sont les connaissances géologiques, l'expertise technique, la solidité financière et l'expérience de l'entreprise. À partir des demandes, le ministère du Pétrole et de l'Énergie forme un groupe de détenteurs de permis au sein duquel les entreprises doivent échanger des idées et des expériences et partager le coût et les recettes liés aux permis de production.

Les grands projets de production ou les questions d'intérêt public majeur doivent être examinés et approuvés par le Storting (Parlement). Ainsi, le Storting a récemment approuvé le lancement de grands projets d'investissement individuels à Snøhvit, Ormen Lange et Langeled, qui devraient être mis en route dans le courant de 2007. Le gouvernement détient le pouvoir exécutif en ce qui concerne la politique pétrolière. Le ministère du Pétrole et de l'Énergie est chargé principalement de la gestion des ressources et du secteur dans son ensemble.

#### Le système de fiscalité pétrolière et la gestion des ressources pétrolières

- La fiscalité pétrolière repose sur le régime ordinaire d'imposition des sociétés (28 %), complété par un taux d'imposition spécial (50 %) compte tenu de la rentabilité exceptionnelle de ces ressources. Des déductions fiscales sont également accordées au titre des coûts d'exploration, de la R-D, des charges financières nettes et des frais d'exploitation et de déclassement.
- La taxe sur le CO<sub>2</sub>, instituée en 1991 pour réduire les émissions de dioxyde de carbone, constitue l'autre impôt lié aux activités pétrolières.
- Le SDFI, auparavant géré par Statoil, est la seconde source de recettes publiques au titre des activités pétrolières. Il s'agit d'un accord spécial, décidé lors de l'octroi des permis de production, en vertu duquel l'État détient des intérêts dans un certain nombre de gisements pétroliers et gaziers, de pipelines et d'installations à terre. Depuis la privatisation partielle de Statoil, le SDFI a été transféré à Petoro, société de fiducie créée par l'État.
- En tant que propriétaire de Statoil, l'État perçoit des dividendes (en mars 2006, la participation publique représentait 70.9 % du capital).

## Évaluation de l'impact de la production et des recettes pétrolières sur l'économie continentale

Au cours des trois décennies écoulées, le PIB par habitant de la Norvège est passé de 90 % à 150 % de la moyenne OCDE. Le chômage a été faible excepté pendant une brève période, vers 1990. Le gouvernement norvégien a accru considérablement ses actifs financiers nets ; après avoir épongé une dette nette de près de 60 % du PIB dans les années 70, il a constitué un fonds public de retraite dont la valeur dépassait 100 % du PIB continental à la fin de 2006. Ces 30 dernières années, la croissance économique annuelle a dépassé en moyenne d'un demi-point de pourcentage celle des autres pays de l'OCDE, et la croissance du salaire réel a été beaucoup plus forte. Quel rôle le pétrole a-t-il joué dans le développement économique de la Norvège ? Jusqu'à quel point l'économie continentale est-elle sujette aux fluctuations de la demande pétrolière et des prix réels du pétrole ?

### *Le secteur pétrolier et le processus de rattrapage*

Toutes les études publiées s'accordent aujourd'hui à estimer que la Norvège a effectué son processus de rattrapage vers la frontière (c'est-à-dire le PIB par habitant des États-Unis) grâce à la découverte des gisements pétroliers. On a montré par exemple que l'augmentation effective du PIB norvégien par habitant par rapport à la moyenne OCDE est fortement liée à l'activité pétrolière (Cappelen et autres, 2000). De même, jusqu'au début des années 70, la Norvège est restée à la traîne de pays voisins aux caractéristiques similaires (Danemark et Suède)<sup>2</sup>, car il existait un certain déficit de performance partiellement lié à des choix historiques en matière de spécialisation (Røed Larsen, 2004). Cependant, dans les années 80, à la suite des découvertes pétrolières, le pays a rattrapé puis dépassé rapidement ses voisins, et il a maintenu son avance relative en termes de croissance une fois que l'impact de l'activité pétrolière s'est diffusé dans l'économie.

Cette thèse est largement confirmée par Eika et Magnussen (1998), qui démontrent, dans une analyse de l'expérience naturelle du choc pétrolier de 1979-1985, que la Norvège a bénéficié de gains exceptionnels du fait de la hausse des prix du pétrole, en dépit d'un effet négatif lié au commerce mondial qui aurait dû peser sur cette économie de faible taille. S'appuyant sur un scénario de prix du pétrole faible, les auteurs montrent que l'impulsion pétrolière a induit une stimulation à long terme de près de 25 % du PIB en faveur de la Norvège. La production de pétrole étant mature et stable, l'activité pétrolière pourrait se répercuter sur l'économie continentale par l'intermédiaire des effets directs et indirects des investissements pétroliers et de l'impact des recettes pétrolières réelles dû principalement aux fluctuations des prix. Comment ces facteurs sont-ils susceptibles de stimuler l'économie ?

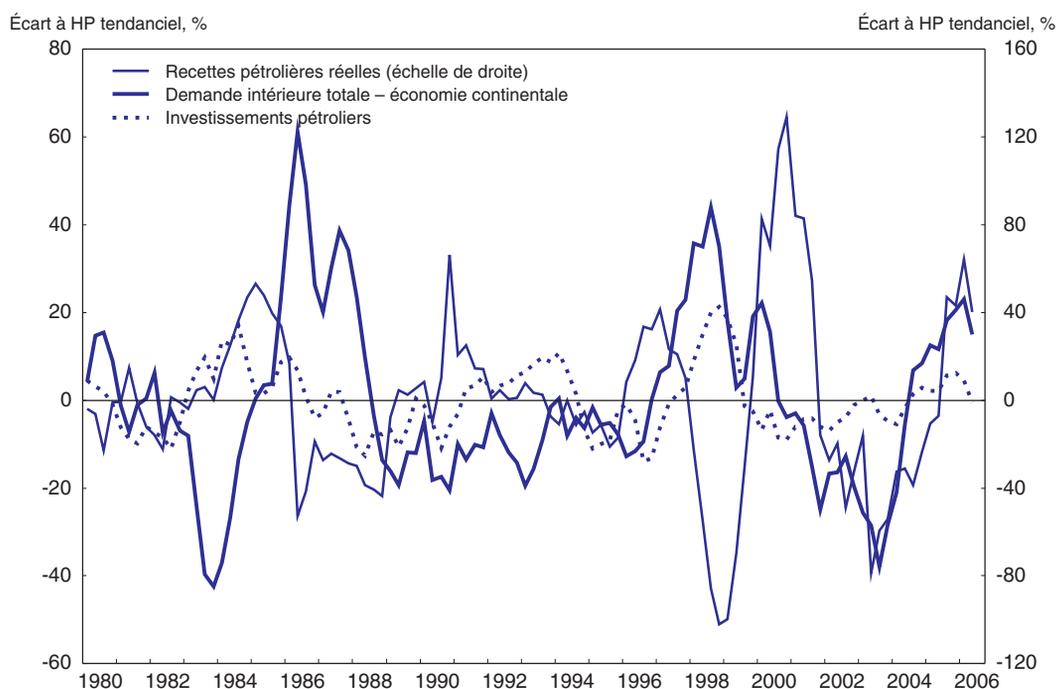
### *L'économie continentale est-elle indépendante des cycles pétroliers ?*

Une petite économie exportatrice de pétrole comme la Norvège devrait être stimulée par un choc pétrolier négatif<sup>3</sup>. Fait étonnant, les cycles du prix réel du pétrole, les cycles des recettes pétrolières réelles ou les investissements pétroliers ne sont guère corrélés aux fluctuations de l'économie continentale (graphique 1.A1.2). Toutefois, ce résultat peut refléter de façon abusive des épisodes passés de hausse des prix du pétrole induites par le secteur de l'offre, à savoir les chocs pétroliers OPEP I et OPEP II, qui ont

déprimé la demande mondiale. Lorsque les hausses sont induites par la demande, comme c'est le cas dans le cycle mondial actuel, la montée des cours pétroliers peut amplifier les fluctuations de l'économie continentale. Il se peut donc que le cycle norvégien d'activité soit pour l'heure beaucoup plus influencé par les chocs et cycles macroéconomiques mondiaux. Les fluctuations des dépenses budgétaires affichent aussi une faible corrélation avec les fluctuations des recettes pétrolières réelles. Jafarov et Moriyama (2005) confirment ces résultats, et démontrent par une analyse autorégressive vectorielle que les dépenses publiques ne réagissent pas à une vive expansion du secteur énergétique et que les politiques macroéconomiques sont parvenues à protéger l'économie continentale et le budget contre les fluctuations des recettes pétrolières réelles depuis le milieu des années 80. Dans le contexte d'un excédent courant et d'un afflux de recettes pétrolières réelles sans précédent, ce constat a de quoi rassurer.

### Graphique 1.A1.2. Cycle de la production continentale et du pétrole (filtres HP)

Application d'un filtre HP à des séries lissées, lambda = 1600



Source : Calculs de l'OCDE.

Cependant, ces résultats ne signifient pas que, dans le long terme, les recettes pétrolières réelles soient sans incidence sur le PIB total par habitant et sur le PIB continental par habitant de la Norvège. Au demeurant, si les cycles des prix du pétrole et des investissements pétroliers n'ont pas été le principal déterminant des cycles intérieurs, lorsqu'ils sont synchronisés avec ces derniers ils contribuent sans doute fortement à stimuler l'économie nationale. Le tableau 1.A1.1 décrit les effets indirects des investissements pétroliers sur le PIB continental. Une impulsion de 1 point de PIB continental émanant de l'investissement extraterritorial accroîtrait le PIB continental de 0.6 %. L'impact est particulièrement marqué pour le secteur manufacturier et le secteur de

la construction. Ainsi, les effets indirects des investissements pétroliers sur l'économie continentale (notamment sur la construction à terre, la production manufacturière ou les services aux entreprises indirectement liés au pétrole) expliquent sans doute près de 10 % de la croissance cumulée sur les années 2003-2005<sup>4</sup>, et ont donc clairement contribué à l'essor économique actuel.

Tableau 1.A1.1. **Effet d'un accroissement des investissements pétroliers équivalant à 1 point du PIB continental**

	PIB	Emploi
Secteur manufacturier	0.6	0.4
Construction	1.5	0.7
Transport	0.3	0.0
Autres services	1.2	0.3
PIB continental	0.6	0.2

Source : Ministère des Finances.

### ***La Norvège sans pétrole : un scénario contrefactuel***

Cappelen et autres (2000) ont estimé les effets de la production pétrolière sur l'économie norvégienne avec un modèle macroéconométrique à grande échelle. A la suite d'une analyse contrefactuelle à l'aide d'un modèle entrées-sorties multisectoriel (MODAG), les auteurs exposent deux résultats majeurs. Entre le début des années 80 et aujourd'hui, le secteur pétrolier a absorbé des ressources représentant près de 14 % du PIB continental, dont la moitié en biens d'équipement. Certaines années, les investissements pétroliers ont atteint un tiers de la formation totale de capital fixe de l'économie nationale. En dépit de la forte impulsion émanant de l'effet de redéploiement des ressources<sup>5</sup>, l'effet dépenses par l'intermédiaire des pouvoirs publics a été tout aussi important. En l'absence de recettes pétrolières, la balance courante et le budget de l'État auraient accusé de lourds déficits ces vingt dernières années, à moins de coupes draconiennes dans les dépenses intérieures.

Le tableau 1.A1.2 confronte le scénario contrefactuel au sentier de croissance de référence (croissance observée). Il en ressort que l'économie doit au pétrole un chômage faible et des salaires réels plus élevés. L'activité pétrolière a stimulé les dépenses de consommation, la consommation publique réelle et le PIB réel de près de 1 ½ point de pourcentage par an en moyenne. Sans le pétrole, la croissance des salaires réels aurait été amputée d'un tiers.

Cette analyse contrefactuelle montre que l'accumulation d'actifs financiers, principalement dans le secteur public, n'aurait pas eu lieu, et que la dette nette aurait été du même ordre de grandeur que dans les autres pays européens au tournant du 21<sup>ème</sup> siècle. Par ailleurs, la spécialisation pétrolière n'a que très faiblement évincé les exportations non pétrolières et elle a accru la part des importations. Selon ces simulations, grâce à l'activité pétrolière, la taille du secteur manufacturier a augmenté de près de 25 % par rapport au scénario de référence. Ces résultats rejoignent les conclusions de Røed Larsen (2004) : une Norvège sans pétrole aurait obtenu des résultats similaires à ceux de ses voisins les plus proches, notamment le Danemark et, dans une moindre mesure, la Suède.

Tableau 1.A1.2. **Norvège : évolution économique effective (avec le pétrole) et contrefactuelle (sans pétrole)**

	UE15	Norvège, évolution passée	Norvège, sans pétrole
Croissance totale des gains horaires réels dans le secteur manufacturier (1974-1998)	7.4	47.1	32.5
Taux de chômage standardisé, 1998	10	3.3	6.3
(En pourcentage du PIB nominal, 1999)			
Solde des administrations publiques	-1.6	4.9	-3.0
Actifs financiers nets des administrations publiques	-55.6	48.5	-65.8
(Taux de croissance moyenne 1974-1999)			
PIB réel	2.2	3.3	1.8
Consommation privée réelle	2.4	2.7	1.4
Consommation publique réelle	2	3.4	2.1

Note : UE15, sauf la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal.

Sources : Cappelen et autres, 2000.

## Notes

1. Les principaux importateurs de pétrole norvégien sont le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la France, les États-Unis, la Suède, le Canada, le Danemark, l'Espagne et l'Italie..
2. L'auteur a utilisé ces deux pays comme exemples contrefactuels, parce que les trois pays scandinaves sont similaires : ils ont une histoire, une langue et une culture communes, et des institutions presque identiques. De plus, ils constituent un marché du travail nordique fluide, qui permet une réallocation rapide des facteurs et des équilibres stables.
3. Toutefois, une analyse d'autorégression vectorielle montre que les effets devraient être probablement nuls dans le long terme (Bjørnland, 1998).
4. Entre 2002 et 2005, le PIB continental en volume a augmenté de 9 %. Si l'on applique les élasticités des effets indirects de l'investissement pétrolier, on obtient un impact cumulé sur la croissance de 0.8 % du PIB continental pour cette période.
5. Au stade préliminaire de la production pétrolière il s'est produit un redéploiement de ressources du secteur ancien vers le secteur pétrolier, du fait de la demande de facteurs (capital et travail). Durant cette période, la part des importations liée aux investissements pétroliers a été très élevée, d'où un effet d'éviction sur la demande intérieure (Cappelen et autres, 2000).

## ANNEXE 1.A2

*Bilan des réformes structurelles*

Ce tableau passe en revue les initiatives récentes prises à la suite des recommandations des *Études* précédentes. Les recommandations qui sont nouvelles dans la présente *Étude* figurent dans le chapitre correspondant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (octobre 2005)
A. PROTECTION SOCIALE	
Minimiser les contre-incitations au travail induites par le système d'assurance-chômage Réduire les congés maladie	La période d'indemnisation des travailleurs temporairement licenciés est ramenée de 42 à 34 semaines depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2006. La réduction des absences pour maladie enregistrée en 2004 a été de courte durée. Toutefois, l'Accord pour un milieu de travail inclusif a été prolongé jusqu'à la fin de 2009. Dans le contexte de la récente résolution budgétaire pour 2007, plusieurs mesures ont été proposées pour réduire les congés maladie.
Durcir les régimes d'invalidité	Une commission nommée par le gouvernement a été formée et devrait publier un rapport au printemps 2007.
B. MARCHÉS DU TRAVAIL	
Accroître la flexibilité de la détermination des salaires	Pas de mesures prises.
Moderniser la législation sur la protection de l'emploi	Pas de mesures prises.
Améliorer l'efficacité des services de placement et des PAMT	Les Services publics de l'emploi et les Services d'assurance nationale ont été regroupés depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2006 et la coopération entre ce nouvel organisme et les services municipaux de protection sociale a été renforcée, de manière à améliorer la collaboration entre les agences administrant différentes prestations et services de placement.
C. ÉDUCATION	
Améliorer l'évaluation de l'enseignement	Les systèmes de tests nationaux dans l'enseignement primaire sont en cours de révision et un projet est réalisé en vue d'améliorer le contrôle de l'éducation. Dans l'enseignement tertiaire, les critères de performance pour l'allocation des crédits publics d'enseignement et de recherche font l'objet d'une évaluation.
Améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire	Le ministère est en train de mettre en place de nouveaux programmes qui privilégient les compétences de base, avec des objectifs d'apprentissage distincts et des évaluations sur la période 2004-2008.
D. MARCHÉ FINANCIER	
Instaurer la concurrence dans le secteur bancaire	Pas de mesures prises.
E. QUALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES	
Accroître l'efficacité des dépenses publiques	Le budget 2007 étend le traitement expérimental de la comptabilité d'exercice (qui donne en principe de meilleures informations sur les coûts) ; une évaluation est prévue en 2009.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (octobre 2005)
S'attaquer aux problèmes du vieillissement	<p>Les plans de retraite professionnelle obligatoires ont été étendus à toutes les entreprises en janvier 2006.</p> <p>Un nouveau Livre blanc sur la réforme des retraites a été présenté en octobre 2006. Il préserve les trois principes clés adoptés en mai 2005 : 1) intégrer toutes les années d'activité dans le calcul des droits à pension ; 2) ajuster les droits à pension de toutes les cohortes en fonction de l'allongement de l'espérance de vie, et 3) indexer les prestations de retraite sur la moyenne des prix et des salaires. Le Livre blanc instaure aussi une structure plus progressive des prestations (en relevant la pension minimum et en abaissant le plafond des prestations), tout en maintenant les économies budgétaires à long terme (3 % du PIB) envisagées précédemment.</p> <p>Parmi les questions en suspens figurent les ajustements à apporter aux régimes de préretraite AFP, d'invalidité et de retraite publique professionnelle pour mettre en conformité avec le nouveau système de pension de vieillesse qui est plus équitable sur le plan actuariel. Afin de « vendre » la réforme de l'AFP, le gouvernement a indiqué son intention d'accroître les prestations AFP en fonction de l'évolution démographique, contrairement à une précédente recommandation de l'OCDE qui préconisait la suppression ou une forte réduction de ces prestations. Une commission nommée par le gouvernement a été formée en vue de résoudre le problème du régime de pensions d'invalidité.</p>
Réformer le système fiscal	<p>Le budget 2007 annule les réductions d'impôts de 2005-2006 et consacre ces ressources supplémentaires à un accroissement des dépenses sociales. En outre, les autorités accentuent la progressivité du système fiscal, principalement en majorant l'impôt sur le patrimoine (à rebours de la suppression programmée par le gouvernement précédent), en réévaluant les biens immobiliers, en abaissant le seuil d'application du taux supérieur d'imposition des revenus et en augmentant les abattements sur les faibles revenus. La TVA sur les produits alimentaires passe de 13 à 14 % et de nouvelles taxes sur le CO<sub>2</sub> sont instaurées. La différenciation régionale des cotisations sociales patronales est rétablie, et de nouveaux crédits d'impôt sont prévus pour l'agriculture, les dépenses de R-D, les petits pensionnés acquittant l'impôt sur le patrimoine, et d'autres éléments.</p>
F. POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	
Limiter les émissions de CO <sub>2</sub>	<p>Le gouvernement norvégien a décidé d'autoriser l'intégration du système national d'échange de droits d'émission avec le système homologué de l'UE, dans le cadre de l'Accord sur l'espace économique européen (EEE), en mars 2006.</p> <p>En octobre 2006 une commission a proposé une stratégie en vue de réduire les émissions norvégiennes de gaz à effet de serre des deux tiers d'ici à 2050. Le budget 2007 élargit l'application des taxes sur le CO<sub>2</sub> aux installations domestiques de chauffage au gaz, et affecte des ressources à la mise au point de nouvelles technologies réduisant les émissions dans les usines à gaz. Les émissions de CO<sub>2</sub> sont prises en compte dans le calcul de la taxe d'immatriculation des véhicules à moteur, et la composante bioéthanol des carburants est exemptée de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.</p>
Développer les ressources énergétiques renouvelables	<p>La Norvège a créé un fonds de 20 milliards de NOK afin d'intensifier les efforts pour la production d'électricité à partir de sources renouvelables, l'utilisation d'énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique.</p>
G. AGRICULTURE ET PÊCHE	
Développer la concurrence sur le marché agricole	<p>L'enquête préliminaire de l'Autorité nationale de la concurrence sur Tine (producteur laitier norvégien) a fait apparaître que cette société a sans doute abusé de sa position dominante en concluant un accord de fourniture exclusif avec la chaîne de supermarchés Rema. Tine pourrait se voir infliger une amende maximale de 45 milliards de NOK.</p> <p>Mesure contraire à la recommandation : le gouvernement a autorisé l'acquisition par Prior Norge BA de son principal concurrent sur le marché des œufs et volailles, en contradiction avec une intervention antérieure de l'Autorité nationale de la concurrence.</p>
Réduire les contingents et les droits de douane	<p>Les contingents d'aliments pour saumons ont été supprimés en janvier 2005.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (octobre 2005)
<b>H. SOUTENIR LA CONCURRENCE ET RÉDUIRE LES AIDES D'ÉTAT</b>	
Accroître le pouvoir réglementaire des autorités de la concurrence	Mesure contraire à la recommandation : le ministère de l'Administration publique et de la Réforme, organisme de tutelle de l'Autorité nationale de la concurrence, a annulé quatre décisions de fusion prises par l'Autorité au cours de l'année écoulée. Le système de recours exige qu'une distinction claire soit faite entre la contestation de fusions pour des motifs politiques et la contestation pour des raisons de concurrence. Dans une affaire, le Roi en Conseil a annulé une décision pour des raisons politiques. Le Roi en Conseil est le seul organe qui, dans certaines circonstances, peut contester une décision de l'Autorité en invoquant des objectifs autres que la concurrence. Dans deux autres affaires de fusion, le ministère était en désaccord avec l'analyse de l'Autorité de la Concurrence au regard de la loi sur la concurrence. La dernière affaire a donné lieu à une contestation pour des raisons de procédure.
Développer la concurrence et réduire les obstacles à l'entrée	À la suite des recommandations de l'Autorité de la concurrence, en janvier 2006 le droit d'enregistrement pour le refinancement des prêts a été abaissé, ce qui rend moins coûteux le transfert de crédits d'une banque à l'autre.
Réduire les aides d'État, les subventions publiques et les distorsions fiscales	Mesure contraire à la recommandation : les aides à la construction navale ont été étendues à partir de juillet 2006 et de nouvelles dépenses fiscales en faveur de l'agriculture ont été inscrites dans le budget 2007.
Réduire les participations de l'État dans les entreprises norvégiennes	Poursuite de la privatisation de Cermaq ASA, (aliments pour poissons et agriculture) (participation ramenée de 79.4 à 45.3 %). Transfert de 50 % de BaneTele AS (réseau national de fibres optiques, auparavant à capitaux entièrement publics) à Bredbåndssalliansen AS, dans le cadre d'une émission d'actions. Mesures contraires à la recommandation : en février 2006, l'État norvégien a porté de 45 à 50 % sa participation dans Nammo AS (munitions). L'État a indiqué qu'il conservera ses participations actuelles dans Telenor, Norsk Hydro, Statoil et DnB NOR et que Statkraft, Statnett et Statkog resteront des entreprises à capitaux entièrement publics. Tout récemment, Norsk Hydro Gaz et Statoil ont annoncé leur intention de fusionner. Des responsables gouvernementaux ont indiqué que la participation de l'État dans la nouvelle entité issue de la fusion passera de 62 à 67 %.
Améliorer la gouvernance des activités contrôlées par l'État	Pas de mesures prises.
<b>I. CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS</b>	
Promouvoir la concurrence dans les services postaux	Mesures contraires à la recommandation : annulation de la décision prise par le précédent Parlement de libéraliser entièrement le marché postal en Norvège à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2007. Le ministère des Transports et des Communications a décidé de maintenir les droits exclusifs restants de Norway Post.
Réduire les obstacles à l'entrée dans le secteur de la distribution de détail	Mesures contraires à la recommandation : une exception à la loi sur la concurrence, autorisant les libraires à fixer des prix imposés pour les livres scolaires, a été reconduite jusqu'en juillet 2007.
Accroître l'efficacité des services de transport	Le premier contrat concurrentiel pour le transport ferroviaire de passagers (Gjøvikbanen), attribué durant le printemps/l'été 2005, est opérationnel depuis juin 2006. Mesure contraire à la recommandation : le ministère des Transports et des Communications a annoncé que le gouvernement mettra fin aux appels d'offres pour le transport ferroviaire de passagers.

## Chapitre 2

# Conduire la politique monétaire dans un contexte de faible inflation

*La Norvège dispose d'un cadre de politique macroéconomique solide pour faire face aux effets potentiellement déstabilisateurs de sa richesse pétrolière. Néanmoins, l'apparition de déséquilibres macroéconomiques liés à un choc d'une ampleur exceptionnelle sur les termes de l'échange pourrait exiger une certaine flexibilité dans l'adaptation des règles d'intervention des autorités. La forte croissance actuelle de l'économie réelle et l'écart de production positif doivent être considérés dans le contexte d'une inflation tendancielle durablement basse, reflétant les arbitrages de politique monétaire inhérents au régime flexible de ciblage de l'inflation. Cependant, la politique monétaire est confrontée à un problème difficile : faire monter rapidement l'inflation vers l'objectif d'inflation peut remettre en cause une évolution stable de la production et de l'emploi. Un renforcement structurel de la croissance potentielle pourrait expliquer la période de forte expansion économique et de faible inflation tendancielle qu'a connue la Norvège, mais cela reste difficile à vérifier. Les autorités devraient partir de l'hypothèse que la structure de l'économie n'a pas véritablement changé, et durcir l'orientation de la politique monétaire assez rapidement, en s'efforçant d'ancrer les anticipations inflationnistes sur l'objectif tout en stabilisant l'économie réelle.*

Tout l'enjeu actuel de la politique monétaire est de gérer les risques associés aux avantages de la mondialisation. Les autorités monétaires doivent en effet veiller à ce que les mécanismes institutionnels destinés à préserver une inflation tendancielle faible soient capables de résister aux difficultés pouvant surgir dans le cadre de la poursuite du processus de mondialisation (Rogoff, 2006).

### Tensions et risques macroéconomiques

Paradoxalement, le niveau de certains risques peut être élevé lorsque tout va bien<sup>1</sup>. Contrairement à un choc positif du côté de l'offre résultant de réformes structurelles internes, un choc trouvant son origine à l'étranger (qu'il soit lié aux prix des produits de base, à l'inflation chinoise ou encore à la valeur du dollar) expose l'économie norvégienne à un renversement de tendance imprévisible dans n'importe quel domaine. En outre, ses répercussions peuvent être essentiellement temporaires, et non durables, le système commercial multilatéral s'ajustant à une augmentation du poids des économies non membres de l'OCDE dans les échanges jusqu'à ce qu'il finisse par se stabiliser. La politique monétaire a réagi à ces chocs en permettant une expansion de l'économie réelle en contrepartie de l'inflation tendancielle durablement basse. Si ces chocs se résorbaient, l'inflation risquerait de reprendre et la stimulation par la politique monétaire serait en conséquence supprimée. Mais il se pourrait que l'inflation s'accélère plus fortement qu'on ne l'envisage à l'heure actuelle, ce qui exigerait alors un durcissement monétaire plus rapide.

#### **Le contrecoup de chocs positifs du côté de l'offre**

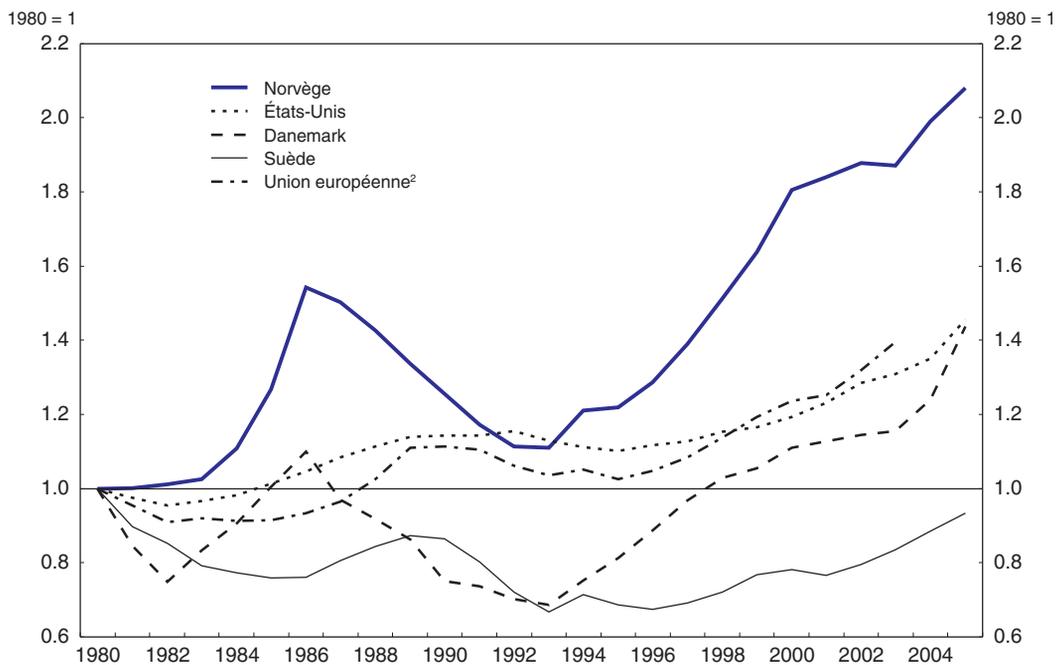
La Norvège risque d'être affectée par la prochaine contraction de l'économie mondiale pour la raison même qui lui a permis de tant bénéficier de sa phase d'expansion. Un ralentissement prononcé est considéré par de nombreux prévisionnistes comme un risque non négligeable pour 2007 ou 2008, compte tenu des effets multiplicateurs que pourraient avoir au niveau mondial une perte de vitesse du marché du logement aux États-Unis et une éventuelle correction brutale des déséquilibres externes. Cela pourrait entraîner un effondrement des prix des produits de base, similaire au choc brutal qu'avaient subi les anticipations relatives au cours du pétrole à la suite de la dernière grande récession qu'ont connue les États-Unis, au milieu des années 80. Un tassement sensible des prix des produits de base non pétroliers est prévu, même dans le scénario central<sup>2</sup>. Un deuxième risque externe réside dans une montée de l'inflation en Chine une fois que le miracle de la productivité y aura pris fin, encore qu'une telle issue reste peut-être distante et que d'autres pays, comme l'Inde, puissent prendre le relais. Selon Bean (2006), le niveau élevé des cours du pétrole n'est que le « revers de la médaille » des bas prix des produits manufacturés importés des pays en développement d'Asie, ce qui implique que les risques de part et d'autre sont peut-être corrélés. La concrétisation de ces risques entraînerait pour la Norvège un retournement des termes de l'échange, qui lui sont aujourd'hui favorables.

Une réaction protectionniste dans la zone OCDE pourrait également précipiter l'avènement d'un tel choc.

Il se pourrait que les gains de productivité intérieurs résultant des pressions exercées par la concurrence internationale soient largement temporaires, et susceptibles d'être remis en cause par l'évolution de l'économie mondiale, à moins qu'ils ne soient fermement enracinés dans la politique nationale de la concurrence et la dynamique des forces du marché. Or, le gouvernement a annulé quatre décisions de fusion prises par l'Autorité de la concurrence au cours de l'année écoulée et a indiqué que l'État conservera ses participations dans de grandes entreprises, allant ainsi à l'encontre des recommandations de l'OCDE et des tendances observées (annexe 1.A2). Cela risque de rendre plus difficile le renforcement du jeu de la concurrence et de l'innovation dans l'économie. L'industrie pétrolière a constitué une des pierres angulaires de la croissance de la productivité, mais ses ressources s'épuisent lentement et la production de pétrole est sur le point d'entrer dans sa longue phase de déclin. Il est d'autant plus important de mettre en œuvre une politique de la concurrence énergique, pour entretenir la croissance de la productivité et préserver la faible inflation dont bénéficie aujourd'hui la Norvège.

### ***Des déséquilibres sur le marché du logement***

Les changements structurels dans l'économie norvégienne et la vive croissance des revenus expliquent dans une large mesure la forte hausse soutenue des prix des logements depuis le début des années 90. Ces dernières années, toutefois, la détente des taux d'intérêt et la baisse du niveau attendu des taux hypothécaires ont sans doute renforcé cette tendance. L'endettement des ménages – près de 200 % du revenu disponible – est déjà supérieur aux niveaux qu'il atteignait avant la crise, à la fin des années 80<sup>3</sup>. Si l'on se réfère au rapport entre le prix des actifs et leur coût de remplacement (le Q de Tobin), la Norvège se trouve dans le compartiment supérieur du marché du logement de l'ensemble de la zone OCDE, qui se situe déjà à un niveau de valorisation élevé (graphique 2.1). Les prix des logements ont augmenté de 15 % au cours des 9 premiers mois de 2006, alors que leur hausse avait été de 9 % sur l'ensemble de l'année 2005. Ici comme ailleurs, les liquidités présentes en abondance semblent donc avoir alimenté une envolée des prix de l'immobilier d'habitation, au lieu de nourrir la hausse des prix des biens et services<sup>4, 5</sup>. L'augmentation des loyers des logements s'est ralentie en raison d'un redéploiement de la demande vers l'accession à la propriété, sous l'effet de facteurs tels que le niveau relativement bas des taux d'intérêt, la progression modérée de l'IPC, le dynamisme du marché du travail et l'optimisme général du secteur des ménages. La réorientation de la demande au détriment des logements locatifs a pu, paradoxalement, amplifier le recul de l'indice des prix à la consommation (IPC)<sup>6</sup>. Cela conduit à s'interroger sur l'efficacité de la répartition des ressources en Norvège, et ce d'autant plus que la politique fiscale favorise fortement le secteur du logement. Cela soulève également des questions d'équité sociale, puisque les primo-accédants jeunes ou défavorisés peuvent avoir des difficultés considérables à trouver un logement abordable, alors qu'ils se sentent par ailleurs contraints à acheter, craignant que les prix ne continuent d'augmenter. D'un autre côté, le marché locatif fonctionne plutôt bien en Norvège par rapport aux autres pays nordiques, de sorte que même si la hausse des prix des logements a élevé les barrières à l'entrée pour les primo-accédants, ceux-ci peuvent encore trouver des logements convenables sur d'autres segments du marché immobilier.

Graphique 2.1. **Rapport entre prix des logements et coûts de la construction**<sup>1</sup>

1. Indice des prix nominaux des logements divisé par l'indice implicite des prix de la formation brute de capital fixe en logement.
2. Moyenne des indices pour l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Source : Base de données analytiques de l'OCDE.

Le plus inquiétant, c'est que les déséquilibres relatifs aux sphères réelle et financière de l'économie pouvant résulter de la flambée du marché du logement auraient des conséquences préjudiciables sur la production future. La montée des taux d'intérêt – dans la mesure où elle est inattendue – déclencherait une correction de ces déséquilibres, mais comme les emprunts hypothécaires sont assortis dans leur immense majorité de taux variables, cela pourrait également rapidement aggraver les contraintes budgétaires auxquelles sont soumis les emprunteurs, et mettre en grande difficulté financière les groupes fragiles<sup>7</sup>. Un effondrement des prix des logements amplifierait ce choc, tout en ayant de manière plus générale des effets de richesse négatifs<sup>8</sup>. Même si les prix se stabilisent, les loyers pourraient soudainement rattraper leur retard par rapport aux hausses de prix antérieures sur fond de dissipation de la fièvre spéculative<sup>9</sup>. La situation financière est sans doute moins fragile qu'au début des années 90, mais elle n'en pourrait pas moins restreindre les marges de manœuvre de la Banque centrale tandis qu'elle durcit sa politique monétaire. D'un autre côté, un resserrement trop lent pourrait exacerber la flambée des prix et ses risques implicites. Néanmoins, la Banque ne devrait tenir compte des effets des prix des logements que dans la mesure où ils affectent les perspectives de l'inflation et de l'économie réelle.

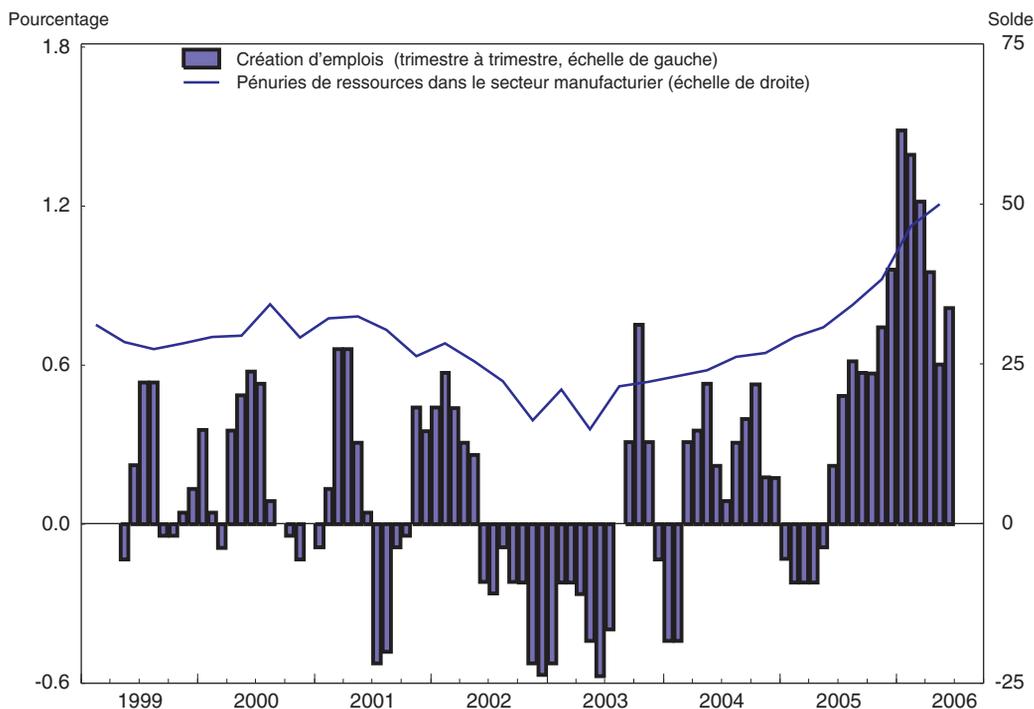
Atténuant peut-être ces risques, certains changements structurels pourraient expliquer en partie la vigoureuse expansion de la demande de logements et de la dette hypothécaire. Les évolutions sociodémographiques se traduisent par une forte augmentation du nombre de célibataires, ce qui entraîne une progression constante de la demande de logements. On a également assisté à un mouvement prononcé de migration interne vers les grands centres

urbains, malgré une politique régionale ambitieuse, qui a également gonflé la demande de nouveaux logements. L'accroissement des flux de travailleurs étrangers et d'immigrants alimente aussi la demande de biens immobiliers d'habitation, quoique dans des proportions moindres que pourraient le laisser supposer leur nombre, dans la mesure où ces personnes tendent à partager leur logement. Des changements structurels majeurs ont également eu lieu dans le secteur financier, laissant entrevoir une tolérance accrue à l'égard du risque tant de la part des banques que des ménages. L'entrée en vigueur du nouvel accord de Bâle (Bâle II) a rendu les prêts hypothécaires plus attrayants pour les banques, puisque ces crédits sont considérés comme moins risqués que les prêts aux entreprises. Les banques se livrent donc une concurrence acharnée sur le marché des crédits hypothécaires, et se sont employées à faciliter ces emprunts en réduisant leurs marges d'intérêt et en concevant de nouveaux produits hypothécaires (caractérisés, par exemple, par l'absence d'apport personnel et de longues périodes d'amortissement financier sans remboursement du capital). Les banques peuvent en outre transférer les risques de crédit hors de leur bilan en recourant à des instruments dérivés.

### Une surchauffe de l'ensemble de l'économie

Une orientation expansionniste prolongée de la politique monétaire a été nécessaire pour ramener l'inflation et les anticipations inflationnistes sur l'objectif. En conséquence, des signes manifestes de raréfaction des ressources se sont fait jour en 2006 (graphique 2.2). Le taux de chômage est tombé à 3.3 % au troisième trimestre 2006 et l'inflation globale s'établissait déjà à 2½ pour cent au milieu de l'année. Toutefois, l'inflation tendancielle n'a pas repris et est restée basse tout au long de 2006. L'écart prononcé entre le taux d'intérêt nominal et la croissance du PIB nominal laisse entrevoir

Graphique 2.2. Raréfaction des ressources



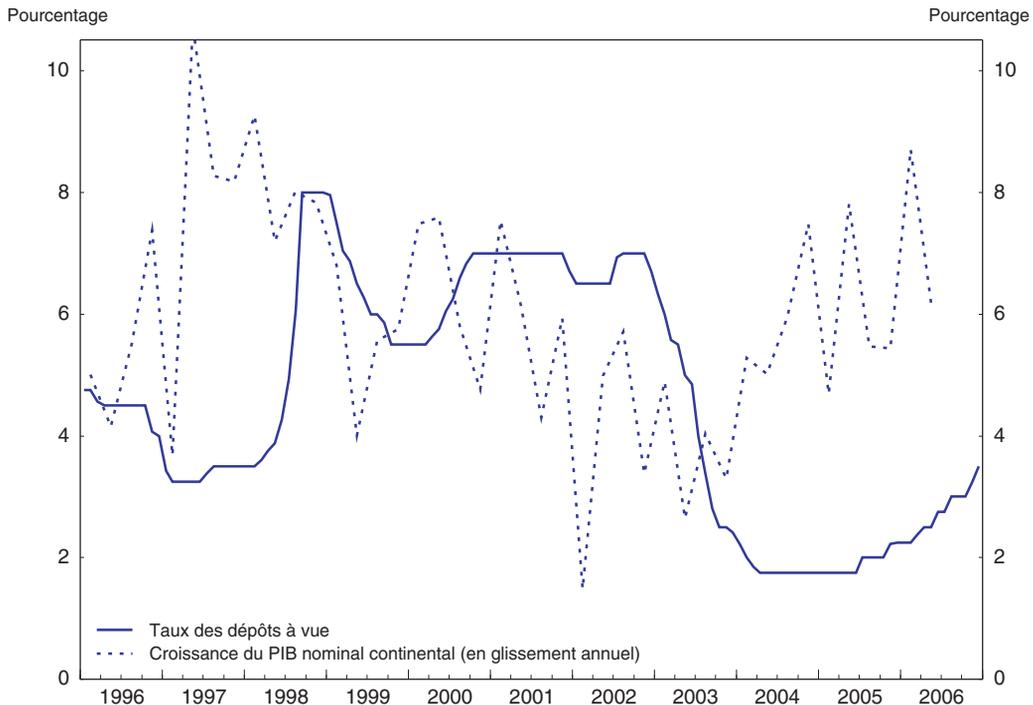
Source : Statistics Norway, Norges Bank, enquête auprès des entreprises réalisée par Gallup.

des tensions inflationnistes latentes, même si l'inflation tendancielle est encore nettement inférieure à l'objectif d'inflation (graphique 2.3). La dynamique inflationniste s'est sans doute déjà enclenchée, avec une dérive des salaires au second semestre 2006. L'expérience du passé laisse à penser qu'un écart de production positif et un taux de chômage sensiblement inférieur à 4 % – soit le niveau du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU)<sup>10</sup> – risquent fort de provoquer une poussée des salaires, une augmentation des marges et une accélération de l'inflation, avec un certain décalage<sup>11</sup>. Ainsi, de même que le ralentissement de l'activité à la fin de 2002 et au début de 2003 a contribué, avec la baisse des prix à l'importation, au ralentissement ultérieur de l'inflation intérieure, de même l'écart de production positif considérable prévu pour 2006-08 et l'accentuation des tensions sur les marchés du travail sont probablement annonciateurs de pressions inflationnistes, tout comme la dissipation possible, mais difficile à prévoir, des effets des facteurs dits structurels que constituent la faible inflation importée et la concurrence accrue. Une hausse soudaine des salaires susciterait sans doute une vive réaction des autorités monétaires, susceptible de déboucher sur une appréciation du taux de change et de mettre à mal le secteur exposé à la concurrence internationale, comme en 2002, avec peut-être en sus un choc sur le marché du logement.

## Le cadre de stabilisation

Le cadre actuel de stabilisation macroéconomique fixe pour objectif à la politique monétaire d'ancrer l'inflation et de stabiliser la croissance, tandis que la politique budgétaire est axée sur le taux de change réel (encadré 2.1). Ce cadre a donné des résultats relativement satisfaisants jusqu'ici. La Norges Bank (Banque de Norvège) est aujourd'hui réputée pour la conduite de sa politique monétaire, et considérée comme une banque

Graphique 2.3. **Tensions inflationnistes latentes**



Source : Norges Bank, base de données du n° 80 des Perspectives économiques de l'OCDE.

centrale exemplaire en termes de ciblage de l'inflation. La faiblesse actuelle de l'inflation importée lui a fourni une occasion rêvée de renforcer sa crédibilité, en maintenant l'inflation à un niveau exceptionnellement bas sans mesures restrictives. La politique budgétaire a raisonnablement permis de contenir les pressions s'exerçant en faveur d'une augmentation de la part des recettes pétrolières dépensée, et le mécanisme du fonds pétrolier est souvent considéré comme un des meilleurs modèles mondiaux de gestion des

### Encadré 2.1. **Le nouveau cadre institutionnel de stabilisation macroéconomique**

En Norvège, le cadre institutionnel de stabilisation macroéconomique repose sur quatre piliers : les taux de change flottants, le mécanisme du fonds pétrolier, le ciblage flexible de l'inflation et la règle budgétaire. Les deux premiers piliers ont été mis en place dans les années 90, et les deux autres en 2001. Cette nouvelle stratégie a indéniablement permis de réduire l'instabilité macroéconomique au cours de sa première décennie d'existence. Loin d'être rigide, elle a évolué au fil du temps.

#### **Les taux de change flottants et le ciblage de l'inflation**

La conduite de la politique macroéconomique en Norvège s'inscrit de longue date dans le contexte d'un processus de formation des salaires centralisé et tourné vers l'extérieur, axé sur la préservation de la compétitivité internationale (qui a été entériné dans l'« Alternative de solidarité » de 1992). Comme dans de nombreuses autres petites économies ouvertes, la politique monétaire a d'abord été axée sur la stabilisation du taux de change, tandis que la stabilisation de l'économie relevait essentiellement de la politique budgétaire.

Néanmoins, vers le milieu des années 90, alors que le gonflement des recettes pétrolières et la libération des mouvements de capitaux rendaient plus difficile le ciblage du taux de change nominal, un glissement de fait vers une politique de change flottant a débuté. C'est en mars 2001 que le ciblage flexible de l'inflation a été officiellement adopté. L'objectif de ce régime est de fournir un ancrage nominal à l'économie sous la forme d'anticipations inflationnistes stables, tout en stabilisant également la production. Dans ce contexte, la nature des chocs qui affectent l'économie revêt une grande importance. Ainsi, un choc sur la demande fait évoluer les prix et la production dans la même direction, ce qui permet de les ramener assez rapidement à leurs niveaux d'équilibre en recourant à la politique monétaire. En revanche, un choc sur l'offre ou sur les termes de l'échange les fait évoluer dans des directions opposées, si bien qu'il faut trouver un juste équilibre dans la conduite de la politique monétaire, qui doit permettre de corriger de manière harmonieuse et progressive la divergence de l'inflation par rapport à l'objectif retenu, afin de ne pas trop malmener la croissance réelle et l'emploi.

#### **Le fonds pétrolier et la règle budgétaire**

Peu avant l'adoption du régime de changes flottants, un mécanisme de fonds pétrolier a été mis sur pied pour investir à l'étranger les recettes d'exportation pétrolières, de manière à neutraliser leurs effets sur le taux de change et à minimiser leurs incidences perturbatrices sur la sphère réelle de l'économie<sup>1</sup>. L'adoption officielle de la politique de ciblage de l'inflation s'est accompagnée de l'instauration d'une règle budgétaire, entrée en vigueur en 2002, prévoyant une intégration progressive des recettes pétrolières dans le budget des administrations publiques. Plus précisément, cette règle disposait que 4 % – c'est-à-dire le taux escompté de rendement réel à long terme du fonds – de la valeur de son capital au début de chaque année seraient réintégrés dans le budget dans une perspective à moyen terme. L'objectif était de rendre prévisibles et de stabiliser autant que possible les futures pressions sur les dépenses publiques, et de stabiliser ainsi les anticipations relatives au taux de change réel et le taux de change courant, qui intègre ces anticipations. Un objectif à plus long terme était de préserver la richesse pétrolière au bénéfice de toutes les générations futures de Norvégiens, tout en permettant à la génération actuelle de dépenser les revenus provenant du placement des capitaux du fonds.

### Encadré 2.1. **Le nouveau cadre institutionnel de stabilisation macroéconomique** (suite)

#### **Le nouveau cadre a-t-il permis de réduire l'instabilité macroéconomique ?**

La stabilité macroéconomique dans une perspective de court à moyen terme constitue la condition nécessaire d'une croissance forte à long terme. Les coûts de transition liés à l'instabilité de la production et plus particulièrement de l'emploi sont considérables, tandis qu'un ancrage nominal est essentiel pour éviter une forte inflation endémique, ou inversement une déflation, sachant que l'une comme l'autre sont susceptibles de fausser gravement la répartition des ressources. Une volatilité excessive du taux de change réel risque de provoquer de fortes perturbations dans une petite économie ouverte comme la Norvège, et d'avoir un effet dissuasif sur les investissements dans le secteur exposé à la concurrence internationale. Le nouveau cadre d'action publique semble avoir donné de bons résultats à cet égard : la volatilité de l'inflation a diminué et les anticipations inflationnistes se sont stabilisées aux alentours de l'objectif visé depuis la mise en place du mécanisme de ciblage de l'inflation (graphique 2.4). La volatilité du taux de change s'est accrue, mais il s'agit peut-être du corollaire du renforcement de la stabilité de l'inflation. L'instabilité de la production s'est amoindrie, mais tel est également le cas dans les autres économies, étant donné que toutes les banques centrales sont devenues plus indépendantes et tournées vers l'avenir, si bien que la position relative de la Norvège est restée peu ou prou la même (tableau 2.1). La Norvège est en outre sujette aux cycles des prix réels du pétrole, même si les placements étrangers du Fonds national pour les retraites peuvent dans une certaine mesure neutraliser l'impact de ces cycles (voir l'annexe 1.A1).

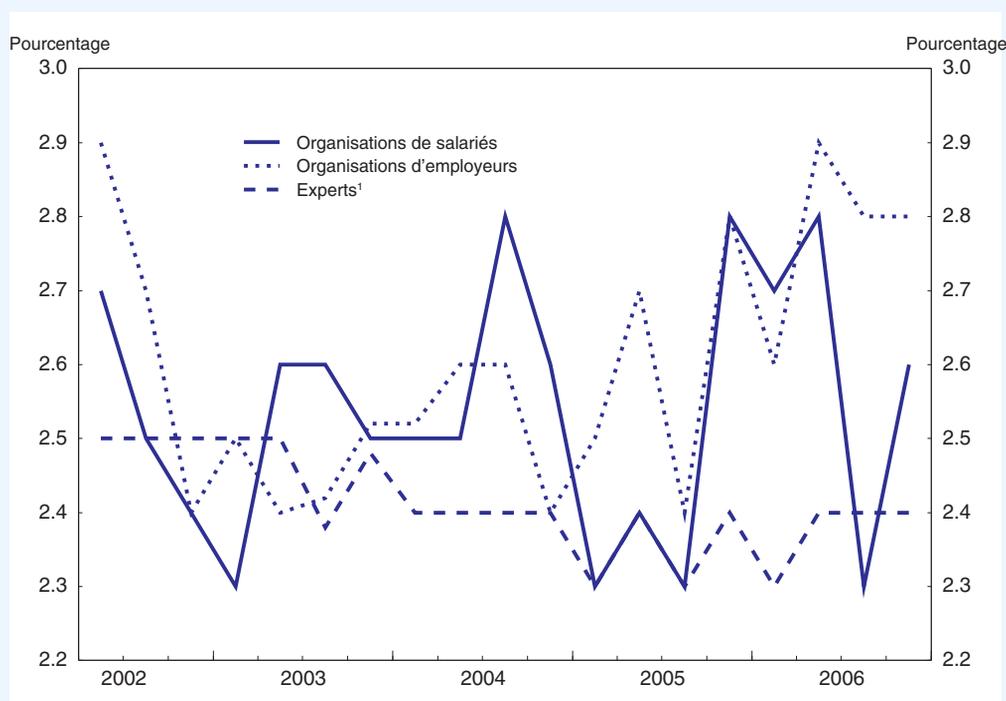
#### **Ce cadre est-il robuste ?**

Le cadre a été ajusté en fonction des circonstances, et cette souplesse constitue un élément important de sa robustesse.

- La mondialisation a réduit le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur les taux d'intérêt à long terme. En conséquence, pour la première fois en 2005, la Norges Bank a pris le risque de rendre publiques ses propres perspectives d'évolution du taux directeur, en vue de mieux influencer les anticipations des marchés relatives au niveau futur des taux. Sa communication concernant son analyse du fonctionnement de l'économie, et les conclusions qu'elle en tire en termes de politique monétaire, est de plus en plus transparente<sup>2</sup>. Elle prend soin d'expliquer ses erreurs de prévision en matière d'inflation afin de préserver sa crédibilité, et elle a élargi la palette d'indicateurs de l'inflation sous-jacente qu'elle examine pour renforcer ses capacités de prévision. La réussite de cette approche transparaît dans l'atténuation des réactions des marchés aux déclarations des autorités monétaires<sup>3</sup>. De plus, les anticipations de taux d'intérêt du marché sont bien alignées avec la prévision de la Banque centrale sur les trois ou quatre premiers trimestres. Toutefois, les taux à terme implicites du marché sont inférieurs à ceux de la Norges Bank plus avant dans la courbe (voir le graphique 2.6 ci-après). Il est difficile de savoir si cela reflète des différences concernant les anticipations ou les primes de risque.
- Les dispositions relatives au mécanisme de fonds pétrolier ne précisent pas à quelle utilisation concrète devraient être affectés ces capitaux dans l'avenir, et le fait qu'il ait été récemment rebaptisé « Fonds national pour les retraites – Composante globale » n'a qu'une valeur indicative, sans caractère juridiquement contraignant. La règle budgétaire est tout aussi vague concernant l'ampleur et la durée des écarts de dépenses par rapport au seuil de 4 % de la valeur du fonds qui sont autorisés en cas d'instabilité des marchés ou de l'économie. Cette approche peut correspondre à une volonté délibérée de laisser des possibilités de compromis et des marges de manœuvre, permettant d'écarter les tentations politiques ou populistes de puiser dans le fonds.

Encadré 2.1. **Le nouveau cadre institutionnel de stabilisation macroéconomique** (suite)

**Graphique 2.4. Anticipations inflationnistes**  
Hausse escomptée des prix à la consommation, à un horizon de 5 ans



1. Professionnels de la finance, analystes spécialisés en macroéconomie et universitaires.

Source : TNS Gallup.

1. Voir OCDE (2005a) pour une description complète du Fonds pétrolier de l'État pour les retraites.
2. Voir OCDE (2005a) pour une description des progrès précédemment accomplis par la Norges Bank en termes de communication et de transparence.
3. Voir les numéros 2/06 et 3/06 des rapports sur l'inflation (*Inflation Reports*) de la Norges Bank.

**Tableau 2.1. Instabilité de la production, de l'inflation et du taux de change**  
Écart-type du taux de croissance en rythme annuel

	1980-1990			1990-2000			2000-2005		
	Production <sup>1</sup>	Inflation <sup>2</sup>	Taux de change effectif nominal	Production <sup>1</sup>	Inflation <sup>2</sup>	Taux de change effectif nominal	Production <sup>1</sup>	Inflation <sup>2</sup>	Taux de change effectif nominal
États-Unis	3.9	2.5	14.6	2.2	1.2	11.1	2.0	1.0	8.7
Finlande	5.5	3.6	5.7	4.6	2.5	10.8	3.0	2.7	4.1
France	1.8	4.5	6.9	1.7	1.1	4.7	1.7	1.0	3.6
<b>Norvège</b>	<b>4.1</b>	<b>4.4</b>	<b>6.1</b>	<b>4.7</b>	<b>3.5</b>	<b>6.0</b>	<b>3.8</b>	<b>3.2</b>	<b>9.0</b>
Pays-Bas	4.9	3.8	7.9	2.5	1.9	5.9	1.7	2.0	4.7
Royaume-Uni	3.5	3.3	15.4	2.2	2.8	11.8	1.0	1.1	6.9
Suède	6.0	3.8	8.4	3.3	5.3	12.5	1.6	2.2	7.4

1. PIB continental en volume

2. Calculée sur la base de l'indice implicite des prix à la consommation.

Source : Calculs de l'OCDE.

recettes pétrolières. De même, la hausse actuelle des cours du pétrole a représenté une chance exceptionnelle de conforter la crédibilité de la politique budgétaire, en permettant aux autorités d'atteindre l'objectif de déficit visé sans devoir prendre de mesures restrictives. Il est crucial de renforcer encore cette crédibilité tant que la situation internationale est favorable. Les chocs induits par la mondialisation soulèvent en effet des difficultés, même dans un cadre d'action publique couronné d'un tel succès.

## Des autorités monétaires confrontées à une forte incertitude

La banque centrale norvégienne a tracé ses perspectives d'évolution du taux d'intérêt de manière à favoriser un « atterrissage en douceur » de l'économie, tout en reportant la réalisation de l'objectif d'inflation : le ralentissement cyclique endogène du marché du logement, de l'investissement pétrolier et de la demande étrangère devrait suffire à compenser le caractère expansionniste persistant, quoique déclinant, de la politique monétaire. L'OCDE pense que ce scénario plutôt optimiste ne se concrétisera que si la banque centrale procède à un resserrement plus poussé (tableau 2.2). La réussite de la stratégie gradualiste, notamment lorsque les taux d'intérêt restent aussi bas pendant aussi longtemps, exige une évaluation appropriée de l'état de l'économie et une bonne connaissance du mécanisme de transmission de la politique monétaire. Or, cette

Tableau 2.2. **Prévisions économiques**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Prix courants, milliards de NOK	Pourcentage de variation, en volume (aux prix de 2003)				
Consommation privée	720.0	4.7	3.4	3.9	3.2	2.9
Consommation publique	354.2	2.2	1.5	2.0	2.7	2.6
Formation brute de capital fixe	276.6	8.1	10.9	6.7	6.1	2.6
Demande intérieure finale	1 350.9	4.8	4.5	4.1	3.8	2.7
Variation des stocks <sup>1</sup>	14.3	1.2	0.2	0.4	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1 365.1	6.1	4.6	4.5	3.7	2.7
Exportations de biens et services	637.4	0.6	0.7	1.8	3.4	3.8
Importations de biens et services	425.8	8.9	7.4	7.9	4.9	4.3
Solde extérieur <sup>1</sup>	211.6	-2.2	-1.8	-1.4	0.2	0.6
PIB aux prix du marché	1 576.7	3.1	2.3	2.4	3.2	2.7
Indice implicite des prix du PIB	-	5.6	8.4	7.7	2.0	3.8
<i>Pour mémoire</i>						
PIB continental aux prix du marché <sup>2</sup>	-	3.8	3.7	3.7	3.0	2.6
Indice des prix à la consommation	-	0.5	1.5	2.2	1.7	2.6
Indice implicite des prix de la consommation privée	-	0.9	1.2	2.2	2.1	2.6
Taux de chômage	-	4.5	4.6	3.6	3.3	3.4
Taux d'épargne des ménages <sup>3</sup>	-	9.6	12.4	5.2	5.6	5.9
Solde financier des administrations publiques <sup>4</sup>	-	11.4	16.2	19.3	18.0	18.1
Balance des opérations courantes <sup>4</sup>	-	13.6	16.6	20.0	20.2	21.5
Taux d'intérêt à court terme	-	2.0	2.2	3.1	5.0	5.6

Note : Les comptes nationaux étant fondés sur des indices chaînes officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Pour en savoir plus, voir les Sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE* ([www.oecd.org/eco/sources-and-methods](http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods)).

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.
2. PIB hors pétrole et marine marchande.
3. En pourcentage du revenu disponible.
4. En pourcentage du PIB.

Source : Base de données du n° 80 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

compréhension est remise en question par des changements structurels majeurs, liés à une concurrence internationale intense et aux innovations réalisées sur les marchés de capitaux. Compte tenu de ces nouvelles incertitudes concernant le fonctionnement de l'économie et les chocs exogènes auxquels elle est exposée, la Norges Bank est confrontée à plusieurs dilemmes particulièrement aigus.

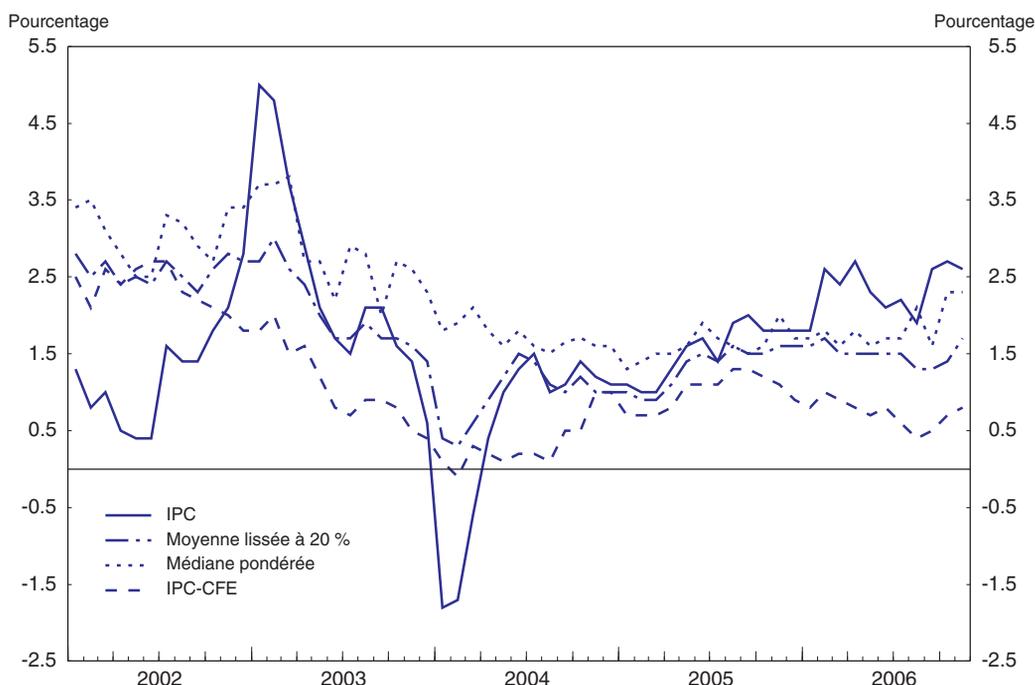
### L'incertitude concernant les prévisions d'inflation

Lorsque sa mission de ciblage de l'inflation lui a été confiée, la Norges Bank a privilégié l'indice IPC-CFE (IPC corrigé des variations de la fiscalité et hors produits énergétiques) comme mesure de l'inflation sous-jacente. Or, une faible inflation selon l'indice IPC-CFE peut être trompeuse, dans la mesure où la hausse mondiale des prix de l'énergie et la baisse des prix des importations de produits manufacturés constituent des aspects complémentaires du même processus de mondialisation<sup>12</sup>. Si le niveau d'équilibre des prix du pétrole et de l'électricité s'est élevé en raison d'une augmentation durable de la demande mondiale d'énergie, tandis que les prix des importations non énergétiques ont été tirés vers le bas – en particulier dans le cas de la Norvège (voir le premier chapitre) – par l'accroissement du stock de capital et de l'offre de main-d'œuvre au niveau mondial, alors l'écart entre l'IPC et l'IPC-CFE a subi un choc majeur dont l'absorption pourrait prendre un certain temps. La durée de ce processus pourrait même aller au-delà de l'horizon des prévisions d'inflation de la Banque centrale.

La Norges Bank a commencé à utiliser plus modérément l'IPC-CFE comme indicateur de l'inflation sous-jacente, en publiant également d'autres mesures qui excluent les composantes très fluctuantes de l'indice des prix (graphique 2.5)<sup>13</sup>. Ces indicateurs font

Graphique 2.5. Mesures diverses de l'inflation sous-jacente

Variation sur 12 mois



Source : Norges Bank.

ressortir une inflation sous-jacente un peu plus forte que ce n'est le cas de l'IPC-CFE, mais ils peuvent poser davantage de difficultés en termes de communication, ou d'ancrage, dans la mesure où il s'agit d'abstractions statistiques. La Banque centrale a également fait observer dans ses récentes communications qu'au fil du temps, les prévisions d'inflation globale fondées sur l'IPC-CFE avaient eu tendance à être inférieures de 0.3 point de pourcentage environ à son niveau effectif. Dans ses rapports sur l'inflation et dans les communiqués de presse suivant les réunions sur les taux d'intérêt, la Banque présente désormais son évaluation de l'inflation tendancielle courante en termes d'intervalle. De plus, la Banque a souligné que la réalisation de l'objectif d'inflation au fil du temps devrait être mesurée à l'aide de l'IPC. Dans ses récents rapports sur l'inflation, la Norges Bank a introduit une prévision de l'IPC avec un graphique en éventail autour de celui-ci, qui s'ajoute à la prévision de l'IPC-CFE. À la mi-2004, la Banque centrale a reformulé son horizon fixe de deux ans et a indiqué qu'elle cherchera à atteindre l'objectif d'inflation dans un délai raisonnable, normalement de 1 à 3 ans. L'horizon retenu dépendra des perturbations auxquelles l'économie sera exposée. La Banque devrait s'efforcer d'élaborer et de communiquer des indicateurs appropriés pour l'inflation sous-jacente<sup>14</sup>.

Certains problèmes restent néanmoins posés. Même si, pour le moment, l'action des pouvoirs publics bénéficie d'une forte crédibilité compte tenu du caractère très satisfaisant des performances globales de l'économie – une faible inflation conjuguée à une croissance soutenue – l'objectif du ciblage de l'inflation demeure en dernière analyse d'ancrer fermement les anticipations inflationnistes. La Banque centrale a mis l'accent sur le tracé de perspectives d'évolution du taux d'intérêt qui « semblent prometteuses » (Qvigstad, 2006), sur la base des critères suivants : ancrer les anticipations inflationnistes ; trouver un juste équilibre entre inflation et production ; veiller à la robustesse des estimations réalisées pour différentes hypothèses ; lisser l'évolution des taux d'intérêt ; prendre en compte l'impératif de stabilité financière ; et procéder à des vérifications par recoupement avec des règles simples de politique monétaire. Pour obtenir ce résultat il apparaît crucial de fonder les prévisions de taux d'intérêt sur un modèle empiriquement valide pour l'analyse de politique monétaire, de manière à aboutir aux meilleures prévisions d'inflation possibles compte tenu de cette trajectoire future des taux d'intérêt (encadré 2.2). Si les chocs légers du côté de l'offre persistent et que les anticipations inflationnistes sont bien ancrées sur l'objectif, la Norges Bank devrait peut-être s'accorder un délai supérieur à 3 ans pour atteindre son objectif d'inflation, tout en relevant aujourd'hui les taux d'intérêt afin de stabiliser l'économie.

### **Des préoccupations concernant la stabilité financière (liées aux prix des actifs)**

Une incertitude grandissante tient à l'évolution défavorable des agrégats de monnaie et de crédit, due notamment à l'augmentation rapide de l'endettement des ménages. La Norges Bank met en avant la démographie et d'autres facteurs structurels pour expliquer l'excédent de la demande de logements et la hausse de leur prix. Néanmoins, comme dans d'autres pays, la période prolongée de faiblesse des taux d'intérêt à long terme pourrait bien avoir renforcé ces tendances. La montée de l'endettement parmi certaines catégories de ménages amplifie le risque de coûts d'ajustement futurs, surtout dans l'éventualité d'un resserrement plus prononcé que prévu de la politique monétaire d'ici un à deux ans.

L'expérience passée montre que la principale menace pour la stabilité financière est néanmoins liée à la rentabilité des entreprises. Celle-ci est aujourd'hui solide, mais des risques se profilent à terme. Les bénéfices des entreprises sont non seulement sensibles à

### Encadré 2.2. Les prévisions d'inflation de la Banque centrale

La crédibilité du régime de ciblage de l'inflation repose fondamentalement sur la capacité des autorités à réaliser des prévisions raisonnablement exactes en matière d'inflation et, conséquemment, de taux d'intérêt, sur la base d'informations en temps réel et de la compréhension du mécanisme de transmission de la politique monétaire. L'importance de cet élément est renforcée par les délais de transmission de la politique monétaire, que la Norges Bank a elle-même qualifié (en citant Milton Friedman) de « longs et variables ». La qualité des prévisions concernant les variables explicatives courantes de l'inflation – à savoir les salaires, les taux de change, le niveau des prix à l'étranger et l'écart de production – est essentielle pour ce processus, afin que toute fluctuation inattendue d'une de ces variables soit effectivement imputable à des chocs exogènes, et non à des défaillances endogènes au système de prévision. Il faudra donc des estimations ou calibrages conformes aux données pour les paramètres et décalages liés à la détermination endogène de ces variables, entre autres par le biais des taux d'intérêt intérieurs, et de leur relation avec le processus dynamique de l'inflation tendancielle.

Etant donné que l'écart de production – comme l'inflation sous-jacente – est lui-même inobservable, l'établissement d'une évaluation précise des tensions économiques et, partant, de l'inflation future, est un défi majeur et une grande source d'incertitude ; de fait, c'est le point de départ de l'ensemble de l'exercice de prévision (voir Kloster, 2006). La Norges Bank a amélioré ses outils de collecte d'informations grâce un solide réseau régional, qui lui fournit des renseignements avant la publication des données officielles de Statistics Norway, ce qui donne une bonne idée des tensions sur les ressources dans l'économie. En conséquence, la qualité des informations utilisées dans le cadre du processus décisionnel semble satisfaisante, même si, à un moment donné, le rapport sur l'inflation publié trois fois par an par la Norges Bank accuse un certain retard par rapport aux données trimestrielles des comptes nationaux, comme indiqué dans Dørum et Holden (2006). Les estimations à court terme de l'écart de production et de l'inflation sous-jacente, ainsi que d'importantes variables exogènes, sont ensuite intégrées dans le modèle central de la macro-économie établi par la Banque (voir Husebø et autres, 2004), les paramètres étant calibrés en accord avec la théorie économique et avec les données empiriques disponibles. Ce modèle produit des prévisions interdépendantes des principales variables macroéconomiques (écart de production, inflation, taux d'intérêt, taux de change) dans un processus interactif avec un système annexe de modèles plus petits, à quoi s'ajoute une composante subjective (voir Koster et Solberg-Johansen, 2006). On estime que l'utilisation d'un éventail de modèles est un moyen de réduire l'incertitude inhérente à la modélisation.

Les prévisions de la Norges Bank concernant la hausse de l'IPC-CFE ont été entachées d'erreurs importantes, parfois même pour le premier trimestre de la période considérée, depuis 2002. La Banque centrale a attribué ces variations surprises à des chocs inattendus concernant les prix des importations, le taux de change et le développement de la concurrence sur les marchés intérieurs. Pour les prévisions faites en 2002 et 2003, les valeurs de l'IPC-CFE ont souvent été en dehors de l'intervalle de confiance de 90 %, ce qui représente une défaillance du système de prévision. Dans la mesure où il devrait s'agir d'un phénomène rare, et non récurrent, il semble que les intervalles de confiance définis par rapport aux prévisions centrales se caractérisent par une précision exagérée – les intervalles de confiance présentés dans les documents de la *Sveriges Riksbank* (Banque de Suède), par exemple, sont beaucoup plus larges. La Banque a apparemment mieux appréhendé le processus d'inflation, ce qui lui a permis de réduire considérablement ses erreurs de prévision de l'inflation, surtout après le premier trimestre 2005, en prenant en compte l'accroissement de la part des importations à faible coût dans les importations totales du fait d'un redéploiement de la demande intérieure vers ces produits (voir Åserud, 2005). Cependant, Dørum et Holden (2006) estiment que l'incertitude effective est probablement plus grande que ne l'indiquent les graphiques en éventail.

la demande des ménages mais aussi, dans une économie très ouverte, aux fluctuations du taux de change.

Assurer la stabilité financière dans un contexte de ciblage flexible de l'inflation n'a rien d'évident, en particulier lorsqu'un choc du côté de l'offre fait évoluer l'inflation et la production dans des directions opposées. En règle générale, il n'est pas possible pour une banque centrale d'axer également son action sur un objectif de stabilité financière tant qu'elle ne peut moduler ses interventions que sur un seul plan (à savoir, le niveau des taux d'intérêt, ou alors la vitesse d'approche de l'objectif d'inflation). Elle pourrait tenter de repousser l'horizon de sa politique au-delà du délai nécessaire pour stabiliser uniquement l'inflation et la production, mais le nouvel horizon choisi dépendrait alors de l'indicateur financier retenu. S'il s'agissait du taux de défaillances d'entreprises, un horizon plus éloigné serait nécessaire pour permettre un ajustement plus progressif du taux de change, auquel cet indicateur est particulièrement sensible. Par contre, s'il s'agissait de la dette des ménages, un horizon plus proche serait sans doute préférable, le risque d'une montée insoutenable de l'endettement hypothécaire étant d'autant plus réduit que la hausse des taux d'intérêt serait rapide. Néanmoins, dans un cas comme dans l'autre, la variabilité des principaux objectifs visés pourrait s'accroître<sup>15</sup>.

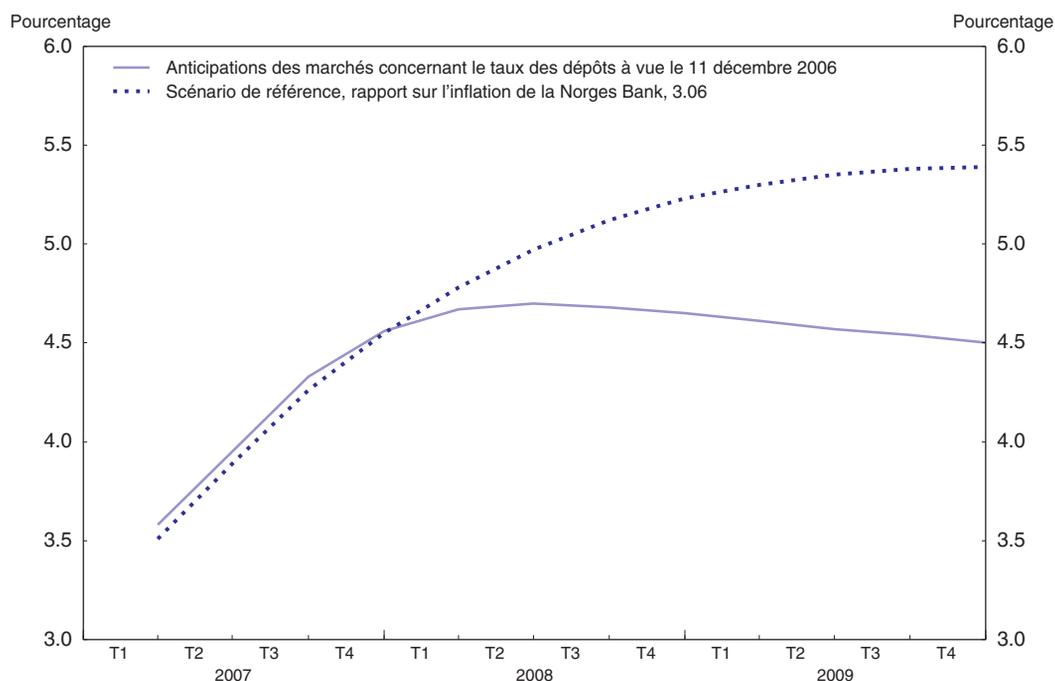
Avec la publication de ses perspectives d'évolution du taux d'intérêt, pour la première fois dans le troisième numéro de 2005 de son rapport sur l'inflation (*Inflation Report 2/2005*), la Norges Bank est mieux à même de faire savoir que le bas niveau des taux d'intérêt ne persistera pas, et elle améliore en outre la prévisibilité de sa politique et capacité d'influencer les anticipations inflationnistes d'une manière plus générale<sup>16</sup>. Les agents économiques rationnels réduiraient leurs emprunts s'ils constataient l'augmentation à venir du coût de cet endettement. L'incidence de cette initiative paraît toutefois avoir été des plus limitées, puisque la dette a continué à augmenter au même rythme, et que les prévisions de taux d'intérêt des marchés restent inférieures à celles de la Banque centrale (graphique 2.6). Il semble donc que le maximum que puisse faire la Norges Bank aujourd'hui consiste à suivre de près l'évolution des indicateurs de vulnérabilité financière, et à les intégrer de manière adéquate dans son mécanisme de surveillance de l'inflation et ses prévisions de production. C'est d'ailleurs ce qu'elle indique être en train de faire.

Dans la situation actuelle de déséquilibres naissants sur le marché du logement et de faible inflation, la Norges Bank devrait être deux fois plus sensible aux conséquences de ses mesures de resserrement sur le taux de change : elles sont non seulement susceptibles de tirer encore l'inflation vers le bas en faisant augmenter le taux de change, mais aussi d'exacerber du même coup les problèmes de fragilité financière. La Banque centrale est radicalement opposée à la possibilité de prendre pour objectif les prix de certains actifs – qu'il s'agisse des prix des logements, des taux de change ou des cours des actions – et ce à juste titre. Néanmoins, elle accorde manifestement une grande importance au taux de change (qui pèse donc sur son action) en tant que variable intermédiaire et ce, qu'elle se préoccupe en dernière analyse de l'inflation, de la production ou de la stabilité financière. Le taux de change représente, après tout, le plus rapide et peut-être le plus efficace des trois canaux de transmission existants (les deux autres résidant dans les effets des taux d'intérêt sur la demande et les répercussions de l'écart de production sur les prix)<sup>17</sup>.

### **L'incertitude concernant la « courbe de Phillips »**

L'incertitude peut-être la plus déterminante tient à la relation entre les tensions sur le marché du travail et l'évolution des salaires. Une composante essentielle du processus

Graphique 2.6. **Évolution du taux d'intérêt : prévisions de la Norges Bank et anticipations des marchés**<sup>1</sup>



1. Fondées sur des estimations de taux à terme. Le taux des dépôts à vue a été obtenu par déduction d'une prime de risque de crédit et d'une différence technique de 0.20 point de pourcentage.

Source : Norges Bank.

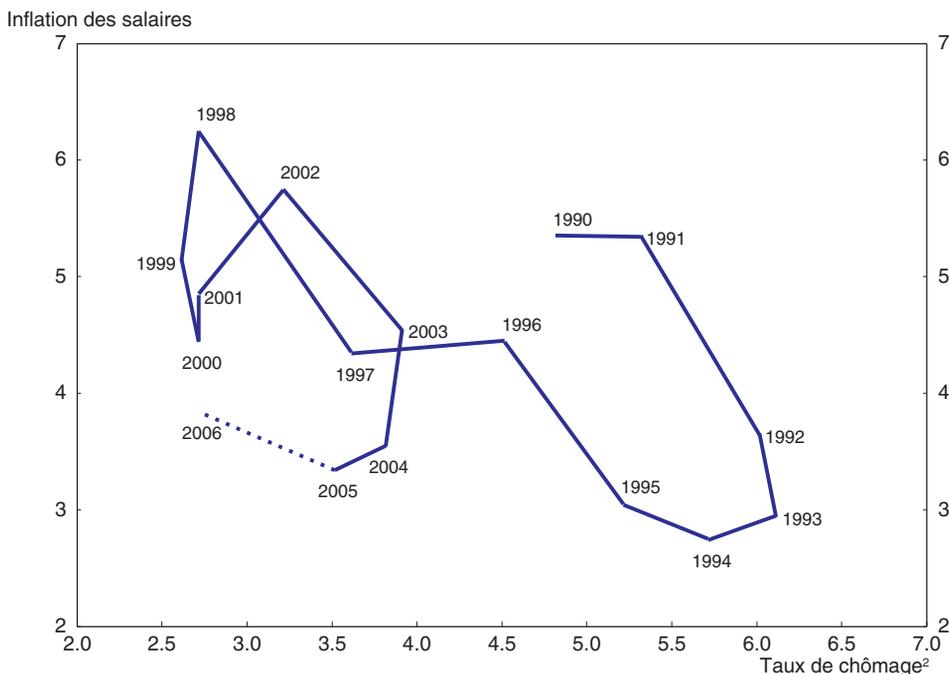
d'inflation réside en effet dans le comportement des salaires. Un éventuel glissement à la baisse du NAIRU lié à un renforcement de la concurrence sur le marché du travail aurait pour corollaire un « taux de sacrifice » théorique plus faible, autrement dit une réduction de l'accélération de l'inflation induite par une baisse donnée du chômage – Bean (2006) évoque à cet égard un « aplatissement » de la courbe de Phillips<sup>18</sup>. Un NAIRU plus bas accroît le taux d'utilisation de ressources de l'économie et réduit le chômage structurel. Il implique aussi que l'inflation sera maîtrisée à des taux de chômage plus bas qu'auparavant. Dans ce contexte d'incertitude au sujet du NAIRU, il revient à la Norges Bank de décider s'il est plus sûr (ou inversement plus coûteux) de pécher par excès de rigueur ou par excès de souplesse<sup>19</sup>.

Dans la dernière édition du rapport *Norges Bank Watch* (Dørum et Holden, 2006), il est recommandé à la Banque centrale de privilégier la faiblesse de l'inflation, option qui devrait en fait être considérée comme une chance de réduire davantage le chômage, et non comme une menace pour la crédibilité de l'action de la Banque. Cela passerait par une accélération du rythme actuel de resserrement de la politique monétaire. Si ce durcissement devait s'avérer finalement trop rapide (si l'activité économique ralentissait davantage que prévu, par exemple), la *Norges Bank* pourrait aisément rectifier le tir en revenant à des conditions monétaires plus accommodantes, puisqu'elle disposerait de marges de manœuvre accrues pour ce faire. En revanche, si elle commettait l'erreur inverse en resserrant trop lentement sa politique, provoquant ainsi une surchauffe incontrôlée, il pourrait se révéler beaucoup plus difficile d'abaisser de nouveau l'inflation. Toutefois, la

première préoccupation de la Banque doit être d'ancrer les anticipations d'inflation sur l'objectif<sup>20</sup>.

Il est également possible que la courbe de Phillips n'ait en définitive pas changé, et que la réaction des salaires au taux de chômage (en baisse) de 3¼ % soit sensiblement identique à ce qu'elle aurait été par le passé (graphique 2.7). Si tel était le cas, une politique avisée aurait probablement impliqué un resserrement plus rapide, visant à parvenir au taux d'intérêt neutre fin 2007 au plus tard. Dans la mesure où la Norges Bank n'a pas emprunté cette voie, il est possible qu'elle ait considéré que la courbe de Phillips s'était effectivement déplacée, au moins temporairement, notamment parce que les souvenirs du resserrement monétaire marqué de 2002 et de la « reprise sans emplois » au niveau mondial sont encore vifs, et que les syndicats – pour lesquels l'emploi constitue une préoccupation fondamentale – ont intégré dans leur approche la réaction de la Banque centrale à toute hausse excessive des salaires<sup>21</sup>. Néanmoins, cette orientation est peut-être en train de changer. Au cours de la réunion du 1<sup>er</sup> novembre 2006 consacrée à sa stratégie de politique monétaire, la Norges Bank a annoncé que, compte tenu des signes de raréfaction croissante des ressources et de tensions salariales naissantes, elle révisait à la hausse ses perspectives d'évolution du taux directeur de l'ordre de ½ point de pourcentage en moyenne, ce qui impliquait que le taux d'intérêt neutre devrait être atteint en 2008, au lieu de 2009, et qu'elle prévoyait désormais que l'inflation s'amplifierait à une date ultérieure. Il semble que la publication d'une prévision de taux d'intérêt explicite assure une plus grande cohérence de la politique et incite la Banque à bien expliquer sa stratégie<sup>22</sup>. De fait, la transparence accrue de la politique monétaire a donné toute satisfaction.

Graphique 2.7. Courbe de Phillips<sup>1</sup>



1. Les données de 2006 sont des estimations.

2. Chômeurs recensés en pourcentage de la population active.

Source : Ministère des Finances, Budget national 2007.

### Encadré 2.3. Principales recommandations concernant la politique monétaire

Compte tenu du caractère favorable de la situation économique actuelle et des risques d'évolutions négatives, les autorités monétaires doivent adopter une approche résolument prospective.

- Étant donné que la faiblesse de l'inflation et le niveau élevé des cours du pétrole résultent du choc observé du côté de l'offre au niveau mondial, dont on ignore la durée mais dont les retombées sont extrêmement bénéfiques pour l'économie, et qu'il est nécessaire d'améliorer la crédibilité des prévisions d'inflation conditionnelles, les autorités devraient s'accorder davantage de temps pour atteindre l'objectif d'inflation de 2½ pour cent. La Banque centrale devrait s'employer à élaborer et communiquer des indicateurs appropriés pour l'inflation sous-jacente.
- La récente décision d'accélérer le resserrement monétaire était légitime, dans la mesure où elle atténue le risque de surchauffe, compte tenu de la longueur des délais de transmission de la politique monétaire à l'inflation. Néanmoins, les autorités devraient se tenir prêtes à accentuer encore le rythme de ce resserrement en cas d'insuffisance persistante des capacités de production.
- Les autorités doivent se garder d'essayer de viser des objectifs définis en termes de prix des logements, de cours des actions ou de taux de change. La Banque centrale ne devrait prendre en compte les effets des prix des logements que dans la mesure où ils affectent les perspectives de l'inflation et de l'économie réelle.
- Les autorités doivent réviser leurs méthodes de prévision de l'inflation pour améliorer l'exactitude des prévisions à court terme, et éviter par là même de devoir modifier trop fréquemment les perspectives d'évolution du taux d'intérêt ; corriger l'impression de forte certitude donnée par les graphiques en éventail relatifs à l'inflation ; envisager de publier la description précise du modèle de prévision de l'inflation, afin de renforcer encore la transparence de son action ; poursuivre les recherches sur l'obtention de paramètres et de délais compatibles avec les données en vue de leur utilisation dans le modèle quantitatif de la Banque centrale.

### Notes

1. De plus en plus de travaux montrent que lorsque le niveau des risques est réduit, les prix des actifs sont plus sensibles aux changements de perception des risques. Leur volatilité peut donc être d'autant plus grande que les marges de risque sont étroites.
2. Les dernières *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI (novembre 2006) prévoient un effondrement des prix des produits de base non pétroliers d'ici la fin de la décennie.
3. La dette des ménages et celle des entreprises ont augmenté à un rythme de 15 % et 18 % par an respectivement au cours des 9 premiers mois de l'année 2006.
4. Voir OCDE (2005).
5. Cela pourrait signifier que le choc externe positif du côté de l'offre a été commun à tous les pays de l'OCDE, la Chine accentuant les pressions à la baisse exercées sur les taux d'intérêt dans l'ensemble de la zone OCDE en persistant à accumuler des titres du Trésor des États-Unis au lieu de laisser sa monnaie s'apprécier. La Norvège applique naturellement une stratégie similaire en ce qui concerne ses recettes pétrolières, même si son portefeuille d'actifs étrangers est plus diversifié que celui de la Chine.
6. La Norges Bank (Banque de Norvège) estime cet effet à 0.2 point de pourcentage environ à l'heure actuelle.

7. Même si le ratio global dettes/actifs est satisfaisant, les ménages qui sont les plus endettés, généralement des primo-accédants jeunes et des foyers à faible revenu, ne sont pas les mêmes que ceux qui détiennent les actifs considérés. Voir Riiser et Vatne (2006).
8. Selon des estimations empiriques, pour chaque augmentation d'un point de pourcentage par rapport aux prévisions d'évolution du principal taux directeur à moyen terme, les prix des logements et le patrimoine immobilier pourraient diminuer de plus de 3 % d'ici 2009 (Berge et autres, 2006).
9. Dans un contexte de faible inflation, il est plus probable qu'une baisse des prix des logements soit nécessaire pour réajuster les prix relatifs. Cela pourrait avoir des effets particulièrement préjudiciables sur la croissance de la production, puisqu'il a été estimé que les effets de richesse immobilière étaient forts en Norvège – de l'ordre de ceux évalués pour les États-Unis.
10. L'OCDE estime le NAIRU à 4.14 %.
11. Voir par exemple Jafarov (2005) qui relève un impact estimé notable des coûts unitaires de main-d'œuvre et des prix des produits importés (coûts de main-d'œuvre et écart de production étrangers) sur l'inflation tendancielle intérieure. Akram et Nymoen (2006) estiment des modèles du processus d'inflation qui dépend de l'inflation importée et des salaires intérieurs, eux-mêmes étant fonction du taux de chômage dans une relation de type courbe de Phillips. Nymoen (2005) présente une relation de forme réduite associant directement l'inflation tendancielle au taux de chômage, à l'inflation étrangère, aux taux d'intérêt intérieurs et étrangers et aux taux de change.
12. Voir également S. Ceccetti, « Core inflation is an unreliable guide », *Financial Times*, 12 septembre 2006.
13. Cette évolution correspond aux recommandations formulées dans la précédente *Étude*.
14. La Banque d'Angleterre et la BCE ont eu récemment tendance à se focaliser davantage sur l'inflation globale que sur l'inflation tendancielle. En revanche, la Réserve Fédérale des États-Unis continue de considérer l'inflation tendancielle comme étant le meilleur indicateur de l'inflation sous-jacente.
15. Voir Akram et autres (2006).
16. Voir Woodford (2006) pour une analyse de la publication des prévisions de taux d'intérêt par la banque centrale.
17. Dans la précédente *Étude* sur la Norvège, il était recommandé que la Norges Bank indique plus clairement que les taux de change ne constituaient pas pour elle une fin en soi, ce qui serait incompatible avec une politique de ciblage de l'inflation, et la Banque a pris soin de souligner ce point dans ses communications. Par ailleurs, dans les deux dernières éditions du rapport Norges Bank Watch (évaluation de la politique monétaire norvégienne réalisée par un comité d'économistes indépendants), la Norges Bank s'est vu reprocher de ne pas accorder suffisamment d'importance à la stabilité du taux de change en tant qu'objectif à part entière, alors qu'elle est définie comme tel dans le mandat confié à la banque centrale par le ministère des Finances.
18. De fait, les syndicats pensent que le nombre de travailleurs polonais et baltes est nettement supérieur aux estimations avancées, et que les risques d'externalisation sont plus élevés que les évaluations communément admises en la matière (*Source* : entretiens entre des représentants de la Confédération norvégienne des syndicats, LO, et une mission de l'OCDE, octobre 2006).
19. Il est intéressant de noter que, voilà quelques années, des banques centrales comme la Réserve fédérale des États-Unis s'inquiétaient des risques excessifs de déflation. Il est donc possible que les taux d'intérêt aient été maintenus de manière prolongée à un bas niveau à titre de « police d'assurance » contre le risque perçu comme le plus coûteux. Il semble que l'on se trouve aujourd'hui dans la situation inverse.
20. En tout état de cause, les délais de transmission des impulsions monétaires provenant des taux d'intérêt sont normalement plus longs vers l'inflation que vers la production.
21. En outre, on ne relève aucune tendance à la baisse du chômage ; en termes statistiques, le taux de chômage tendanciel reste aux alentours de 4 %, seuil en dessous duquel apparaissent généralement des tensions salariales en Norvège.
22. Voir Bergo (2006).

## Bibliographie

- Akram, Q. F., G. Bårdsen et K.-G. Lindquist (2006), « Pursuing financial stability under an inflation targeting regime », *Norges Bank Working Paper 2006/8*, septembre.
- Akram, Q. F. et R. Nymoen (2006), « Model selection for monetary policy analysis – importance of empirical validity », *Norges Bank Working Paper 2006/13*, décembre.
- Åserud, E.R. (2006), « Evaluation of Norges Bank's projections for 2005 », *Norges Bank Economic Bulletin 2/06*.
- Bean, C. (2006), « Comments on Ken Rogoff: "Impact of Globalization on Monetary Policy" », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Symposium*, Jackson Hole, Wyoming, août.
- Berge, T.O., K. Godding Boye, D. Henning Jacobsen, K.-G. Lindquist et M. Skæveland (2006), « Measuring and predicting household housing wealth », *Norges Bank Staff Memo 2006/4*, octobre.
- Bergo, J. (2006), « Projections, uncertainty and choice of interest rate assumption in monetary policy », speech at the Foreign Exchange Seminar of the Association of Norwegian Economists at Sanderstølen, 27 janvier.
- Dørum, O. et S. Holden (2006), « Norges Bank Watch 2006, An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway », *Norges Bank Watch Report Series No. 7*, Centre for Monetary Economics, BI Norwegian School of Management, mars.
- Husebo, T.A., S. McCraw, K. Olsen et Ø. Roisland (2004), « A small calibrated macromodel to support inflation targeting at Norges Bank », *Norges Bank Staff Memo No. 2004/3*, novembre.
- Jafarov, E. (2005), « Inflation Dynamics in Norway », in *Norway: Selected Issues, IMF Country Report No. 05/197*, juin.
- Kloster, A. et K. Solberg-Johansen (2006), « Forecasting in Norges Bank », *Norges Bank Economic Bulletin 3/06*.
- Norges Bank (2006a), *Inflation Reports 2/06 and 3/06*, juin et novembre.
- Norges Bank (2006b), *Financial Stability 1/06*, juin.
- Nymoen, R. (2005), « Evaluating a Central Bank's Recent Forecast Failure », *Memorandum No. 22/2205*, Department of Economics, University of Oslo, août.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- Qvigstad, J.F. (2006), « When does an interest rate path "look good"? Criteria for an appropriate future interest rate path », *Norges Bank Working Paper No. 2006/5*, avril.
- Riiser, M. et B.H. Vatne (2006), « Developments in household debt. An analysis of microdata for the period 1986-2003 », *Norges Bank Economic Bulletin*, vol. LXXVII, juillet.
- Rogoff, K. (2006), « Impact of Globalization on Monetary Policy », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Symposium*, Jackson Hole Wyoming, août.
- Woodford, M. (2006), « Central Bank Communication and Policy Effectiveness », *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Symposium*, Jackson Hole, Wyoming, août.



## Chapitre 3

# Assurer la viabilité des finances publiques

*La gestion prudente d'une riche dotation en ressources naturelles caractérise la gouvernance publique en Norvège et est à la clé du succès économique du pays. La Norvège a judicieusement décidé d'exploiter des ressources naturelles qui ne sont pas illimitées dans l'intérêt à long terme de l'ensemble de sa population et des générations futures. Plus on pourra économiser aujourd'hui les recettes pétrolières, ou les utiliser autrement pour améliorer les conditions de la croissance, plus il sera facile d'assurer la viabilité budgétaire et une forte expansion à mesure que la population vieillira et que le système de retraite arrivera à maturité. Malgré l'illusion d'un relâchement de la contrainte budgétaire à long terme, renforcée par les gains d'aubaine résultant de la hausse des prix du pétrole, il faut résister aux mesures qui gonfleraient les dépenses et tirer parti de la marge budgétaire pour préfinancer les retraites. Cela suppose un examen vigilant des programmes de dépenses et une grande transparence de la politique fiscale et de la politique de subventionnement. Il faut en particulier s'interroger sur l'utilisation croissante des recettes pétrolières pour subventionner un non-emploi important au moyen de divers dispositifs publics. Une réforme des retraites et de la protection sociale est nécessaire pour promouvoir la responsabilité individuelle et allonger la durée de la vie active en prévision de l'augmentation massive des dépenses publiques dues au vieillissement, qui sont les plus élevées dans la zone OCDE.*

Les recettes exceptionnelles liées à la hausse des prix du pétrole créent des opportunités mais aussi des problèmes de politique budgétaire. Sur la base d'un prix du pétrole de 60 USD le baril, la valeur du Fonds national pour les retraites (ancien Fonds pétrolier de l'État) atteindrait, à son maximum (vers 2020) près du double du chiffre escompté lors de la mise en place de la règle d'affectation des recettes pétrolières, ce qui accélérerait considérablement l'apport de recettes pétrolières dans l'économie et l'expansion budgétaire durant la transition vers le déficit hors pétrole à l'état stationnaire (graphique 1.13). Cela pourrait augmenter l'inflation et entraîner une appréciation excessive du taux de change réel. Paradoxalement, la forte hausse des prix du pétrole nuit aussi aux perspectives de viabilité budgétaire à long terme. En faisant croire à une situation des finances publiques tout à fait satisfaisante à long terme, elle pourrait avoir des effets négatifs car elle réduirait les incitations à faire des réformes et des compromis sociaux.

### La politique budgétaire en 2006 et 2007 : sans doute procyclique, mais conforme à la règle

Bien que la règle budgétaire ait essentiellement pour objet de lisser l'absorption des recettes pétrolières et de stabiliser le taux de change réel dans le temps, elle contribue également à stabiliser la production par deux moyens principaux. *Premièrement*, elle stabilise l'impulsion budgétaire au-delà du lissage à long terme en autorisant un écart par rapport à la règle des 4 % pour contrecarrer de fortes fluctuations conjoncturelles de l'activité économique ou des variations accusées de la valeur du Fonds (la stabilisation de l'économie est privilégiée). *Deuxièmement*, la règle budgétaire est définie expressément dans l'optique du solde *structurel* hors pétrole, ce qui permet aux stabilisateurs budgétaires automatiques de fonctionner pleinement, alors que les règles fondées sur le déficit effectif sont intrinsèquement proconjoncturelles. Cela facilite la tâche de la politique monétaire.

L'évolution récente du budget montre que ces principes restent intacts, mais subissent de fortes pressions. Le déficit effectif hors pétrole est en baisse depuis 2003, parallèlement au renforcement de l'économie, ce qui a fait entrer en jeu les stabilisateurs automatiques. À l'inverse, le déficit structurel hors pétrole est en hausse, moins toutefois que le rendement réel attendu du Fonds national pour les retraites<sup>1</sup>. Le dépassement du seuil de 4 % fixé par la règle budgétaire a donc été réduit (tableau 3.1). Le déficit structurel hors pétrole pour 2006 est un peu inférieur au montant initialement budgété (tableau 3.2), tandis que le gouvernement revient sur la trajectoire de 4 % dans son budget pour 2007. Cette évolution est encourageante pour la crédibilité budgétaire. Mais, idéalement, il aurait fallu rester en deçà du seuil aussi bien pour 2006 que pour 2007, le ratio déficit structurel/PIB ayant eu un effet proconjoncturel durant les années d'expansion. On constate également une réorientation dans le sens d'une augmentation des dépenses et d'un alourdissement de la fiscalité, car i) dans le budget 2006 les recettes fiscales structurelles ont été révisées à la hausse, et une partie de ces gains exceptionnels ont été affectés à une augmentation des dépenses et pas à une réduction du déficit (tableau 3.2) ; ii) le budget 2007 annule le reste des (faibles) baisses d'impôts de 2005, en ramenant la fiscalité

Tableau 3.1. **Solde structurel hors pétrole**

Budget national 2007, milliards de NOK

	2004	2005	2006	2007
Déficit budgétaire hors pétrole	79.2	64.7	59.5	57.0
– Transferts en provenance de la Norges Bank <sup>1</sup>	4.9	5.1	5.2	5.6
– Intérêts nets <sup>1</sup>	3.9	2.2	2.0	-4.6
– Postes extraordinaires	6.5	0.4	1.6	0
– Corrections cycliques	17.6	5.1	-12.3	-15.1
= Déficit budgétaire structurel hors pétrole	52.2	52.4	62.9	71.0
<i>Pour mémoire :</i>				
Déficit budgétaire structurel hors pétrole en % du PIB tendanciel continental	3.9	3.8	4.3	4.6
Variations en points de pourcentage par rapport à l'année précédente	0.5	-0.2	0.5	0.3
Écart de production continental en % du PIB tendanciel continental <sup>1</sup>	0.8	1.4	2.0	2.0
Déficit budgétaire structurel hors pétrole en % du FNR-Global	6.5	5.5	4.7	4.0
Dépassement	2.5	1.5	0.7	0.0

1. Écart à la tendance.

Source : Ministère des Finances et base de données des Perspectives économiques n° 80.

Tableau 3.2. **Le budget 2006 : budget final et budget initial**

Milliards de NOK

	Proposition budgétaire initiale <sup>1</sup>	Révision budgétaire finale <sup>2</sup>	Variation
Recettes hors pétrole	585.6	607.9	22.3
– Dépenses hors pétrole	656.4	664.9	8.8
= Excédent budgétaire hors pétrole	-70.8	-57.1	13.4
+ Produit net des activités pétrolières	327.9	357.9	30.0
+ Dividendes du Fonds global pour les retraites	59.3	49.0	-10.3
= Excédent consolidé	316.4	349.8	33.1
<i>Pour mémoire :</i>			
Surplus budgétaire structurel hors pétrole	-65.9	-62.5	3.4

1. Novembre 2005.

2. Décembre 2006.

Source : Ministère des Finances.

à son niveau de 2004 (voir ci-après). On peut se demander si la flambée des prix mondiaux des produits de base n'amplifie pas trop la tendance à dépenser davantage en tirant parti des recettes. Les recettes dues aux gains de termes de l'échange pourraient se contracter un jour ou l'autre, alors qu'il est difficile de revenir sur une augmentation des dépenses (encadré 3.1).

Il sera important, pour le reste de l'horizon à moyen terme (2008-2011), de dégager un déficit nettement inférieur à celui autorisé par la règle budgétaire. Une injection trop rapide des recettes pétrolières pourrait aboutir à des dépenses publiques inefficaces et à une inflation en hausse. Le problème se pose déjà pour 2007, avec la réalisation prévue de grands projets de construction alors même que les ressources sont extrêmement sollicitées dans le secteur de la construction. Cela pourrait faire monter les salaires. Outre l'efficacité, on peut invoquer l'équité. En particulier, les dépassements du déficit des cinq premières années devraient être pleinement compensés si l'on veut préserver le capital du Fonds pour les générations futures comme il était envisagé et aider à financer les retraites de la génération actuelle. Cela est possible dans la situation actuelle de forte croissance et

### Encadré 3.1. **L'ajustement de l'orientation budgétaire à l'évolution des termes de l'échange**

Il est possible que le « véritable » déficit structurel hors pétrole soit plus important qu'il n'y paraît – et que l'orientation budgétaire soit donc moins restrictive – si l'on a faussement attribué à l'effort budgétaire les recettes exceptionnelles dues à des gains conjoncturels de termes de l'échange. Ces recettes exceptionnelles ont été très abondantes dans les pays de l'OCDE richement dotés en ressources naturelles, comme l'Australie et le Canada, mais les méthodes d'ajustement conjoncturel éliminent uniquement l'impact de l'écart de production national. Si l'on exclut également les effets exceptionnels des termes de l'échange, le solde sous-jacent est plus faible et un problème budgétaire peut donc se poser en cas de retournement du cycle des produits de base. On admet généralement que la Norvège échappe à ce problème, car les recettes du secteur pétrolier sont en fait exclues du solde avant tout ajustement. Mais cela n'est peut-être pas suffisant : comme le montre le chapitre 1, la structure des exportations de la Norvège continentale est largement tributaire de produits de base autres que le pétrole.

Turner (2006) a procédé dans le cas de l'Australie à un ajustement du solde budgétaire pour tenir compte des effets des termes de l'échange. Il faut pour cela estimer un « écart commercial » en plus de l'écart de production classique (ce qui donne au total l'« écart de revenu réel » pour les pays richement dotés en produits de base), puis évaluer pour le passé la sensibilité des recettes budgétaires à ces deux écarts. En ce qui concerne l'Australie, la semi-élasticité de l'impôt sur les sociétés par rapport aux termes de l'échange est particulièrement élevée – elle est deux fois supérieure à la semi-élasticité par rapport à la production – car la majeure partie des gains de termes de l'échange se retrouvent dans l'économie via les bénéficiaires. Pour 2005, année de forte hausse conjoncturelle des prix des produits de base, la composante temporaire du solde budgétaire australien prenant en compte ces effets des termes de l'échange était de l'ordre de 1½ pour cent du PIB, alors qu'elle était proche de zéro si l'on appliquait la méthodologie classique de l'OCDE reposant sur l'écart de production.

de niveau élevé des prix du pétrole, qui coïncide idéalement avec le souci d'éviter un gaspillage inflationniste.

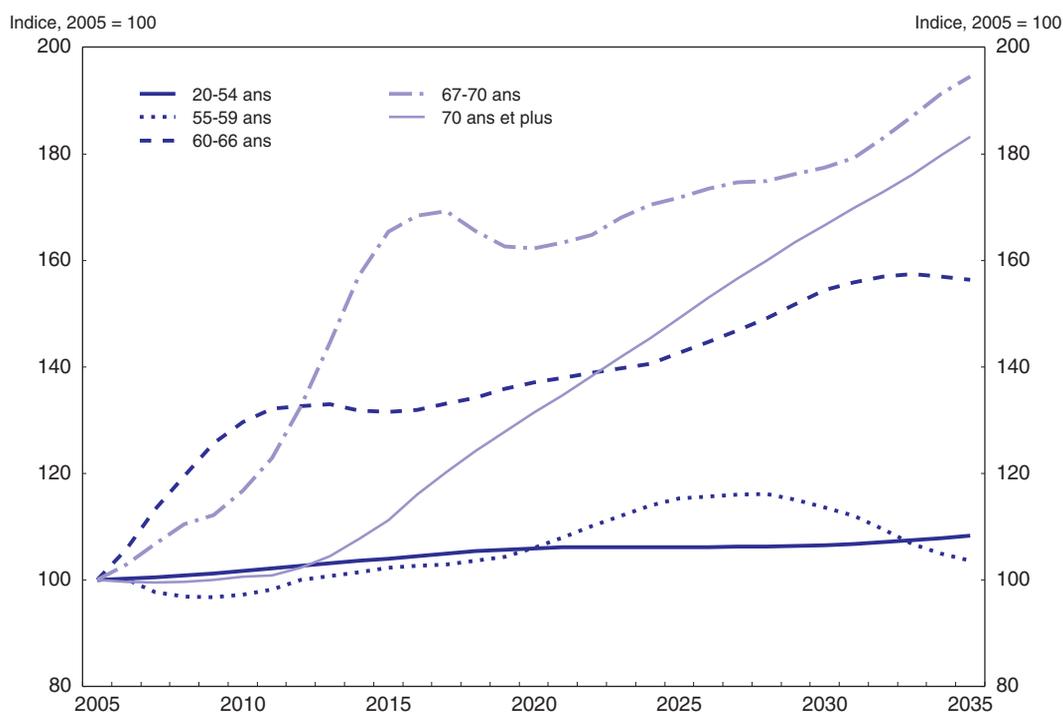
## **Viellissement, recettes du Fonds pétrolier et besoin de financement**

Ces prochaines décennies, la baisse des recettes pétrolières, le ralentissement de la croissance du nombre d'actifs contribuables et l'augmentation des dépenses liées au vieillissement compromettent la viabilité des finances publiques. Si aucune réforme n'est mise en œuvre afin d'accroître les recettes publiques disponibles pour financer les retraites et la santé, il faudra soit dépenser les réserves du Fonds pétrolier, soit lancer des emprunts, ce qui implique la nécessité d'augmenter encore plus les impôts ou de réduire les dépenses à un stade ultérieur.

### **Les répercussions du vieillissement sur les dépenses publiques**

Comme dans les autres pays de l'OCDE, le problème budgétaire à long terme tient à l'accroissement de la population âgée par rapport à la population d'âge actif (graphique 3.1). Le rapport entre la population ayant dépassé l'âge officiel de la retraite et la population d'âge actif diminuera légèrement jusqu'en 2012, puis augmentera

Graphique 3.1. Évolution démographique

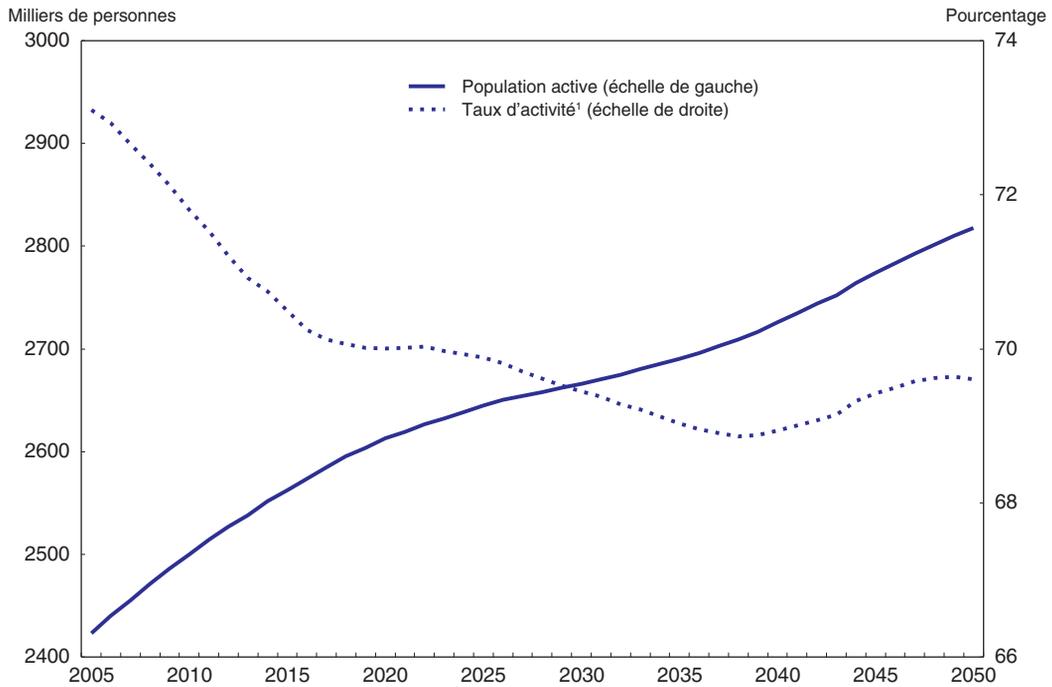


Source : Statistics Norway.

rapidement les décennies suivantes en raison d'une plus forte longévité et d'une fécondité inférieure au seuil de renouvellement. La progression particulièrement rapide de la tranche d'âge 60-66 ans, à partir de 2005, s'explique par la forte natalité durant les premières années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Le taux de fécondité restant relativement élevé (1.8), le problème démographique est un peu moins aigu en Norvège que dans un grand nombre d'autres pays européens et, compte tenu d'une certaine immigration, la population d'âge actif continuera d'augmenter légèrement. Mais la baisse prévue sur longue période des taux d'activité sous l'effet de l'évolution démographique (à supposer que les taux d'activité actuels par tranche d'âge restent inchangés) limitera l'augmentation de la population active (graphique 3.2). Les taux d'activité selon l'âge étant aujourd'hui parmi les plus élevés de la zone OCDE, leur marge de progression est sans doute plus limitée que dans les autres pays membres.

Ces évolutions ne peuvent qu'avoir de profondes répercussions sur les finances publiques. En termes nets (déduction faite de l'impôt payé), les évolutions démographiques en elles-mêmes ont consolidé les finances publiques en termes réels depuis 1980, compte tenu d'un effet démographique temporairement favorable dû au faible nombre de naissances entre les deux guerres. Elles continueront d'induire une légère baisse des dépenses publiques jusqu'aux alentours de 2010 (graphique 3.3). Les dépenses publiques augmenteront alors en termes réels quand les départs en retraite commenceront à s'accélérer. Le fait que le système norvégien de retraite arrivera assez tardivement à maturité (il n'a été créé que dans les années 60) implique que l'augmentation totale des dépenses publiques serait encore plus prononcée. Aux environs de 2025 le départ à la retraite de cohortes nombreuses de femmes ayant rejoint la population active dans les

Graphique 3.2. **Évolution de la population active**

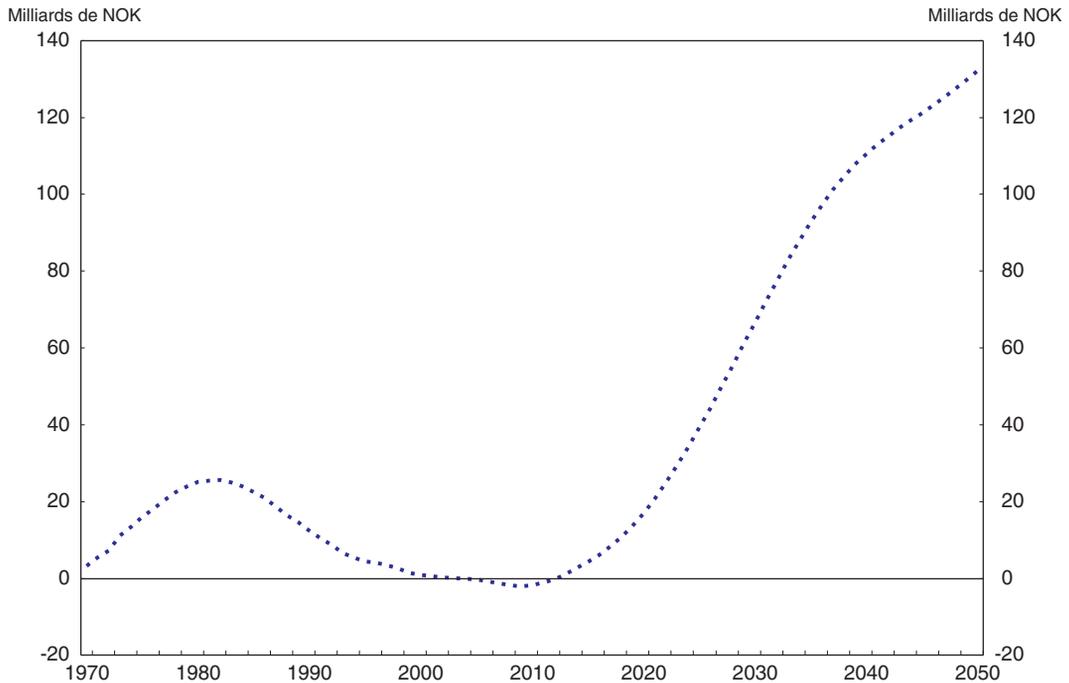


1. La population en âge de travailler correspond aux personnes âgées entre 16 et 74 ans.

Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

Graphique 3.3. **Impact net du vieillissement sur les finances publiques**

Dépenses hors impôts sur transferts, comparées à 2004, prix de 2004



Source : Ministère des Finances.

années 70 à la faveur de l'expansion de l'emploi public entraînera également les dépenses à la hausse. En proportion du PIB continental, les dépenses de retraite avant réforme passeront de 6 % environ aujourd'hui à près de 15 % en 2050. Cette hausse implicite à raison de 10 % du PIB est bien supérieure à la moyenne de 3½ pour cent pour l'ensemble des pays de l'OCDE qui ressort des dernières prévisions de l'OCDE (Casey et autres, 2003).

Le gonflement des dépenses de retraite, malgré toute son ampleur, n'est qu'une composante du coût du vieillissement. Les dépenses de santé augmenteront elles aussi avec l'évolution démographique, puisque les personnes âgées consomment en moyenne davantage de soins. Outre l'augmentation liée au vieillissement, les dépenses de santé pour une structure par âge donnée pourraient fort bien progresser en raison d'un effet de revenu traduisant l'impact du progrès technique et les variations des prix relatifs pour l'offre de services de santé. Selon des estimations récentes de l'OCDE, les dépenses publiques pour la santé et la dépendance pourraient afficher en Norvège une hausse de 3-7 % du PIB continental à l'horizon 2050, progression qui est supérieure à la moyenne OCDE, malgré une démographie plus favorable (tableau 3.3). Pour que l'accroissement des dépenses se situe vers le bas de cette fourchette, il faudra engager des réformes afin de remédier à la tendance qui caractérise depuis longtemps les dépenses de santé, à savoir qu'elles augmentent plus vite que les revenus.

Un autre coût lié à l'âge tient au nombre des cessations anticipées d'activité, vers 59 ans et demi, par le biais d'un régime de préretraite ou d'invalidité. Cette catégorie est en forte augmentation (chapitre 4) et les programmes de soutien annexes absorbent une part importante des dépenses publiques (tableau 3.4). Si la tendance actuelle devait se poursuivre, elle alourdirait encore les dépenses liées à l'âge. Dans les prévisions présentées ci-après, on suppose que la propension par tranche d'âge à demander le bénéfice de ces régimes reste la même (hypothèse du graphique 3.2). Selon cette hypothèse, les coûts associés continueront de s'alourdir par simple effet de cohorte, car depuis 2005 la génération du baby-boom a déjà commencé d'entrer dans la soixantaine, catégorie d'âge à haut risque pour la préretraite et l'invalidité. Toutefois, cette évaluation est sans doute optimiste, car l'absence de réforme de ces régimes à ce jour montre que la tendance à l'augmentation des mises en invalidité pour toutes les tranches d'âge, y compris les jeunes, pourrait persister. Prenant en compte essentiellement l'effet de cohorte, les estimations de Casey et autres (2003) aboutissent à une progression des coûts des préretraites de 2 % du PIB continental, l'augmentation étant cette fois encore la plus forte dans la zone OCDE. La hausse corrélative du coût total de vieillissement en 2050, pour les retraites, la santé et la dépendance ainsi que les cessations anticipées d'activité (dans ce dernier cas, avec des hypothèses optimistes) pourrait donc atteindre 14-18 % du PIB continental.

### **Besoin de financement**

Le besoin de financement à long terme des administrations publiques, tel qu'il est calculé par les autorités norvégiennes, correspond aux recettes publiques hors pétrole majorées du rendement attendu de 4 % du FNR-global et déduction faite de la somme des dépenses de retraite et des autres dépenses, compte tenu de l'état actuel du système d'imposition, du régime de retraite et des normes des services publics<sup>2</sup>. On constate alors qu'il faudra des restrictions budgétaires à hauteur de 4½ pour cent du PIB en 2050 et de 7¼ pour cent en 2060. Le pétrole ne réglera donc pas le problème en totalité, et même si les prix du pétrole devaient rester élevés (le prix à long terme retenu dans le scénario de référence est de 35 USD le baril), à chaque fois que ce prix augmente de 10 USD, l'effort

Tableau 3.3. Dépenses publiques de santé et de prise en charge de la dépendance

En % de PIB

Soins de santé			Soin de long terme			Total				
2005	2050		2005	2050		2005	2050			
	Pression sur les coûts	Contention des coûts		Pression sur les coûts	Contention des coûts		Pression sur les coûts	Contention des coûts	Dont : Effet démographique	
Australie	5.6	9.7	7.9	0.9	2.9	2.0	6.5	12.6	9.9	8.7
Autriche	3.8	7.6	5.7	1.3	3.3	2.5	5.1	10.9	8.2	6.9
Belgique	5.7	9.0	7.2	1.5	3.4	2.6	7.2	12.4	9.8	8.2
Canada	6.2	10.2	8.4	1.2	3.2	2.4	7.3	13.5	10.8	9.3
République tchèque	7.0	11.2	9.4	0.4	2.0	1.3	7.4	13.2	10.7	10.0
Danemark	5.3	8.8	7.0	2.6	4.1	3.3	7.9	12.9	10.3	8.9
Finlande	3.4	7.0	5.2	2.9	5.2	4.2	6.2	12.2	9.3	8.1
France	7.0	10.6	8.7	1.1	2.8	2.0	8.1	13.4	10.8	9.6
Allemagne	7.8	11.4	9.6	1.0	2.9	2.2	8.8	14.3	11.8	10.1
Grèce	4.9	8.7	6.9	0.2	2.8	2.0	5.0	11.6	8.9	6.5
Hongrie	6.7	10.3	8.5	0.3	2.4	1.0	7.0	12.6	9.5	8.6
Islande	6.8	10.7	8.9	2.9	4.4	3.4	9.6	15.2	12.3	11.0
Irlande	5.9	10.0	8.2	0.7	4.6	3.2	6.7	14.5	11.3	8.5
Italie	6.0	9.7	7.9	0.6	3.5	2.8	6.6	13.2	10.7	8.5
Japon	6.0	10.3	8.5	0.9	3.1	2.4	6.9	13.4	10.9	9.4
Corée	3.0	7.8	6.0	0.3	4.1	3.1	3.3	11.9	9.1	8.7
Luxembourg	6.1	9.9	8.0	0.7	3.8	2.6	6.8	13.7	10.6	8.2
Mexique	3.0	7.5	5.7	0.1	4.2	3.0	3.1	11.7	8.7	6.3
Pays-Bas	5.1	8.9	7.0	1.7	3.7	2.9	6.8	12.5	9.9	8.1
Nouvelle-Zélande	6.0	10.1	8.3	0.5	2.4	1.7	6.4	12.6	10.0	8.9
<b>Norvège<sup>1</sup></b>	<b>9.8</b>	<b>14.4</b>	<b>12.0</b>	<b>3.5</b>	<b>5.8</b>	<b>4.8</b>	<b>13.3</b>	<b>20.3</b>	<b>16.7</b>	<b>14.6</b>
Pologne	4.4	8.5	6.7	0.5	3.7	1.8	4.9	12.2	8.5	7.9
Portugal	6.7	10.9	9.1	0.2	2.2	1.3	6.9	13.1	10.4	9.0
République slovaque	5.1	9.7	7.9	0.3	2.6	1.5	5.4	12.3	9.4	9.1
Espagne	5.5	9.6	7.8	0.2	2.6	1.9	5.6	12.1	9.6	7.4
Suède	5.3	8.5	6.7	3.3	4.3	3.4	8.6	12.9	10.1	8.9
Suisse	6.2	9.6	7.8	1.2	2.6	1.9	7.4	12.3	9.7	8.1
Turquie	5.9	9.9	8.1	0.1	1.8	0.8	6.0	11.7	8.9	8.5
Royaume-Uni	6.1	9.7	7.9	1.1	3.0	2.1	7.2	12.7	10.0	8.6
États-Unis	6.3	9.7	7.9	0.9	2.7	1.8	7.2	12.4	9.7	8.3
<b>Moyenne</b>	<b>5.7</b>	<b>9.6</b>	<b>7.7</b>	<b>1.1</b>	<b>3.3</b>	<b>2.4</b>	<b>6.7</b>	<b>12.8</b>	<b>10.1</b>	<b>8.6</b>

1. Norvège : en pourcentage du PIB continental.

Source : Adapté de 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, No. 477.

budgétaire nécessaire ne diminue que d'environ 1½ % du PIB (graphique 3.4). Mais il ne s'agit là que d'un minimum : si l'on prend en compte une nouvelle expansion des dépenses de santé en raison de l'effet de revenu, l'effort budgétaire nécessaire lié au vieillissement s'accroît de 2-6 %<sup>3</sup>, et si l'on retient également le risque de progression persistante des entrées structurelles en préretraite, les recettes pétrolières suffiront encore moins. Le patrimoine pétrolier et la hausse des prix du pétrole ne peuvent éviter qu'en partie les réformes nécessaires.

On peut envisager ce problème sous un autre angle, en comparant les engagements à tout moment et la valeur du FNR. À l'heure actuelle, cette différence est considérable, aux environs de 150 % du PIB continental, car le FNR n'est pas un fonds de retraite de très

Tableau 3.4. **Quelques programmes budgétaires d'aide au revenu**

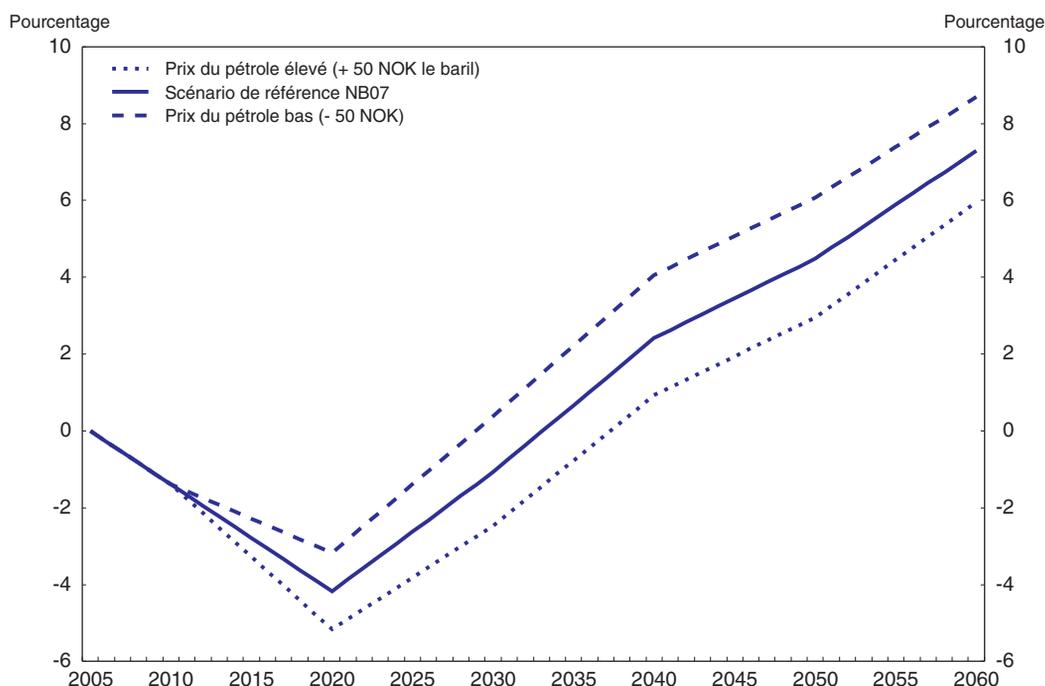
(Milliards de NOK 2007)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Programmes du Système national d'assurance :</b>						
Congé maladie	30.4	31.6	33.6	30.0	26.5	28.4
Réadaptation	15.0	17.0	19.9	21.1	20.9	20.2
Invalidité	40.9	42.0	43.8	45.6	47.2	48.7
Pensions de vieillesse	85.4	85.9	86.9	88.3	90.0	91.7
Allocations familiales et prestations en espèces	16.9	16.4	16.4	16.8	16.3	16.3
Soutien médical et technique (réadapt.)	12.4	13.7	14.2	14.9	14.8	14.7
<b>Autres :</b>						
Subventions AFP	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8
Pensions professionnelles publiques	11.3	12.0	12.5	13.3	14.0	14.6
<b>Total</b>	<b>212.6</b>	<b>219.2</b>	<b>227.9</b>	<b>230.7</b>	<b>230.4</b>	<b>235.4</b>
En % du PIB continental	15.7 %	16.0 %	16.4 %	16.0 %	15.4 %	15.2 %

Source : Ministère des Finances, et base de données n° 80 des Perspectives économiques de l'OCDE.

Graphique 3.4. **Les recettes pétrolières ne suffisent pas**

Déficit de financement des administrations publiques en pourcentage du PIB continental



Source : Ministère des Finances.

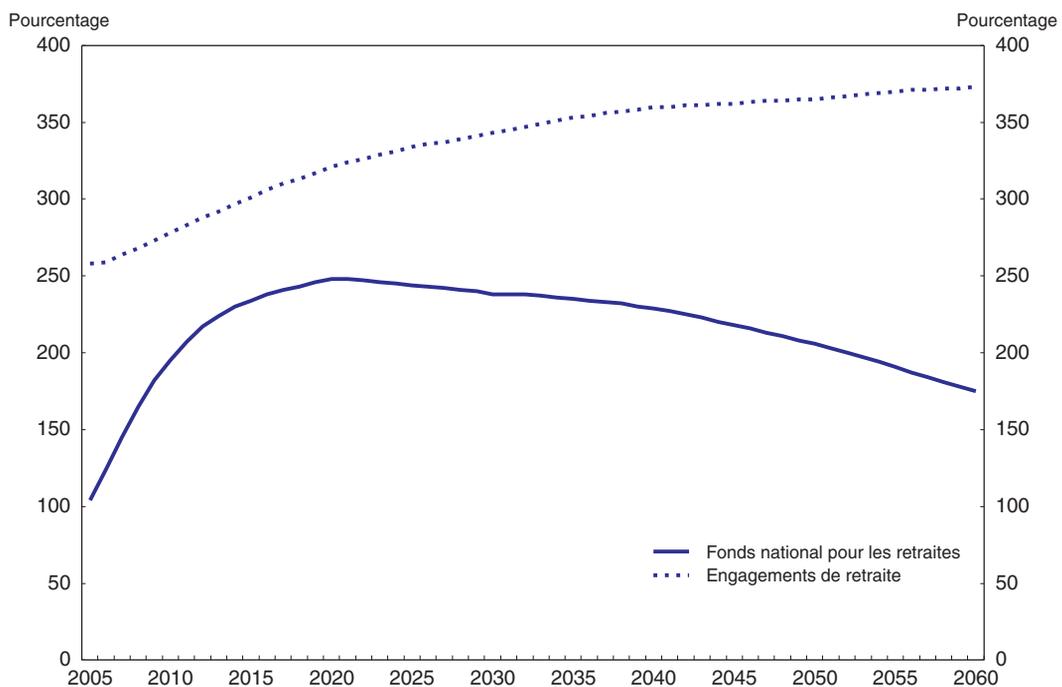
grande taille<sup>4</sup>, et la Norvège est en retard sur les autres pays en ce qui concerne la réforme du système de retraite. Vers 2020, l'écart à combler se réduit notablement en raison d'une hausse continue de la valeur du fonds, mais en 2050 il aura de nouveau augmenté pour atteindre 200 % du PIB continental selon les prévisions actuelles. Même à plus longue échéance, les dépenses pour les retraites continueront de croître et le FNR en proportion du PIB diminuera car les entrées de recettes pétrolières seront tombées au-dessous du niveau nécessaire pour maintenir la valeur du fonds constante en proportion du PIB, ce qui veut

dire que la différence ne fera que s'accroître (graphique 3.5)<sup>5</sup>. Il faut de nouveau souligner que l'on n'a pas encore totalement pris en compte l'augmentation des dépenses pour la santé et les préretraites. En durcissant suffisamment la règle budgétaire, on pourrait stabiliser la valeur du fonds par rapport au PIB ou faire en sorte qu'elle se contracte plus progressivement. Cela allégerait le problème de financement, tout en réduisant le coût que représente le passage à l'économie post-pétrolière (Akram, 2005), mais il faudra pour cela des sacrifices, que la prévoyance impose mais qui ne sont peut-être pas réalistes politiquement.

Les hypothèses concernant l'offre de main-d'œuvre influent pour beaucoup sur le besoin de financement prévu. En effet, la croissance de l'offre de main-d'œuvre entraînera un élargissement des bases d'imposition. Comme le montre le graphique 3.6, des mesures qui repousseraient suffisamment l'âge effectif de la retraite pour augmenter l'offre de main-d'œuvre de 4 % pourraient ramener le besoin de financement en 2050 à seulement 2½ % du PIB continental. En revanche, si le nombre d'heures travaillées diminue de moins de 0.1 % par an – ce qui correspond à un dixième à peine de la baisse annuelle moyenne observée depuis 1970 –, le besoin de financement pourrait atteindre près de 6 % en 2050. Dès lors, une progression des taux d'activité via l'allongement de la vie active, ou une augmentation de la part de l'emploi à plein temps, sera décisive si l'on veut réduire nettement le besoin de financement. La réforme des retraites, ainsi que des réformes ciblées sur l'invalidité et le congé maladie, constituent le principal moyen d'obtenir une telle hausse de l'offre de travail.

Graphique 3.5. **Engagements de retraite dans le système public de sécurité sociale et Fonds national pour les retraites**

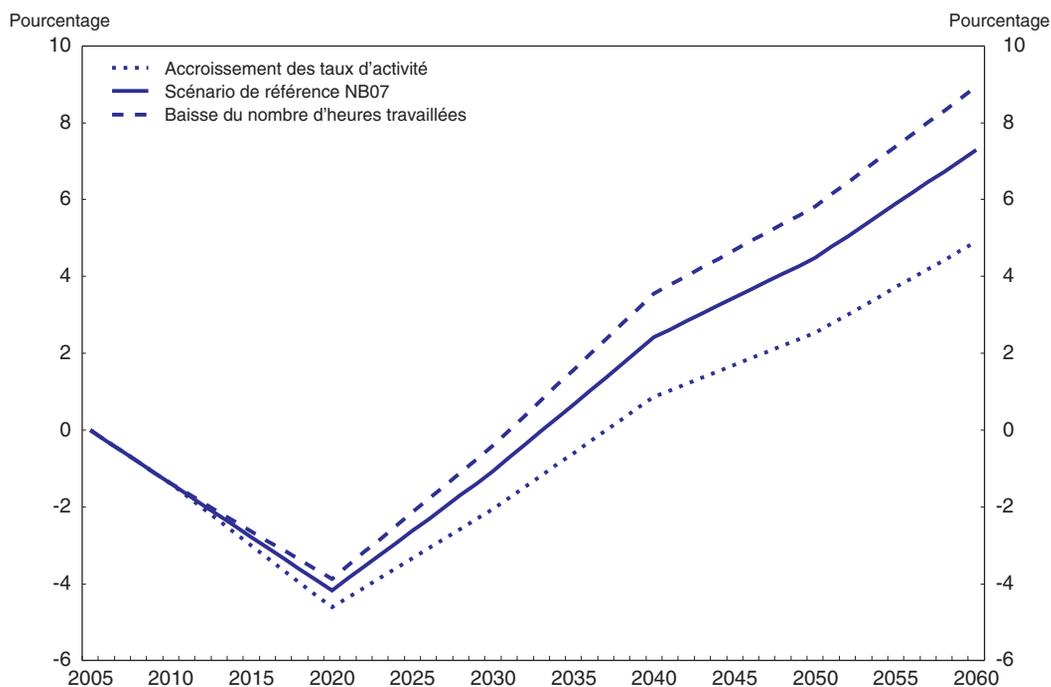
En pourcentage du PIB continental



Source : Ministère des Finances.

### Graphique 3.6. L'importance d'une offre de main-d'œuvre abondante

Déficit de financement des administrations publiques en pourcentage du PIB continental



Source : Ministère des Finances.

## Réforme des retraites

On constate dans les pays de l'OCDE un phénomène très net de substitution entre les différents moyens de sortie anticipée du marché du travail, c'est-à-dire les régimes de préretraite ou d'invalidité. Alors qu'elle faisait autrefois exception, la Norvège, avec la mise en place du régime AFP en 1988 et la progression du nombre des titulaires de pensions d'invalidité, a maintenant rattrapé et même dépassé les pays de l'OCDE dans cette évolution négative. Ainsi qu'on l'a noté, si ces tendances perduraient, elles pourraient amplifier considérablement la hausse des coûts de retraite imputable aux seuls effets démographiques.

On constate une volonté politique manifeste de s'attaquer à ces problèmes de long terme dans le contexte du processus plus large de réforme des retraites. A la suite de l'accord politique conclu au Parlement en mai 2005, plusieurs initiatives ont été récemment proposées pour réformer le régime des retraites (encadré 3.2). Par rapport aux propositions initiales, les actions prévues modifient quelque peu le profil de la pension en faveur des bas revenus, mais maintient les quatre grands principes suivants : la pension après la retraite sera indexée sur la hausse moyenne des salaires et des prix, l'acquisition des droits à pension durant la vie active restant indexée uniquement sur les salaires ; les pensions seront automatiquement ajustées pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie ; l'instauration d'un âge de départ flexible à partir de 62 ans ; enfin, la pension complémentaire (qui est fonction du revenu) sera plus équitable du point de vue actuariel, les prestations étant maintenant calculées sur l'ensemble de la carrière. Ces mesures se traduiront par des taux de prestation de retraite plus élevés pour chaque année

### Encadré 3.2. Le processus de réforme des retraites

En mai 2005, le Parlement est parvenu à un accord sur des « principes d'une réforme » dans trois domaines : introduction d'un coefficient d'ajustement pour tenir compte de l'espérance de vie, calcul des prestations sur l'ensemble de la carrière et indexation de la pension sur l'évolution moyenne des prix et des salaires après la cessation d'activité. L'accord conclu au Parlement spécifiait aussi des directives concernant d'autres mesures essentielles qui figuraient dans le Livre blanc de décembre 2004, en particulier la mise en place d'un nouveau régime de retraite dans le cadre du Système national d'assurance qui devait reposer sur le principe d'équité actuarielle à partir de 62 ans et qui s'inspirait des systèmes suédois et italien de comptes virtuels. Le Parlement a également demandé une refonte de la réforme allant dans le sens d'une plus grande redistribution. La réforme prendra effet en 2010.

Un nouveau Livre blanc sur la réforme des retraites a été soumis au Parlement en octobre 2006. Il conservait la proposition visant à instaurer dans le système de sécurité sociale un âge de départ flexible à partir de 62 ans, sur la base de principes actuariels. Parallèlement, le gouvernement proposait, pour les personnes ayant des revenus faibles à moyens, des droits à pension un peu plus élevés que dans le précédent Livre blanc. Enfin, le gouvernement annonçait son intention de négocier avec les partenaires sociaux des modifications du régime AFP actuel en vue de le transformer en un mécanisme de prestation complémentaire, fondée sur des principes actuariels, venant s'ajouter à la pension de vieillesse du système de sécurité sociale. Afin de faciliter cette réforme sur le plan politique, le gouvernement s'est déclaré prêt à accroître sa contribution à l'AFP en fonction de l'évolution démographique. On estime que cette réforme devrait réduire les dépenses de retraite du système de sécurité sociale d'environ 3 % du PIB en 2050.

En janvier 2006, les retraites professionnelles obligatoires, complétant la retraite du Système d'assurance national, ont été étendues à l'ensemble des entreprises. Il devrait en résulter une hausse du taux moyen de remplacement et du taux de couverture, élément important pour toute réforme future du système public de retraite. Cette réforme a enregistré un très large succès, bien qu'il reste à résoudre quelques questions d'ordre réglementaire. En particulier, la réglementation actuelle applicable aux caisses de retraite exige une proportion minimale de placements en obligations nationales à long terme sans risque, titres qui sont rares en Norvège faute d'emprunts publics (la dette publique a été en majeure partie remboursée durant les premières années de recettes pétrolières).

Parmi les questions en suspens figurent des ajustements, et éventuellement une large réforme, de la pension d'invalidité du système de sécurité sociale de façon à la rendre compatible avec le nouveau régime de pension vieillesse, et une réforme similaire du régime de pensions professionnelles du secteur public. Une commission spéciale étudie une réforme complète et coordonnée des régimes d'invalidité ; elle devrait publier un rapport en mars 2007.

supplémentaire d'activité. Mais tant que, parallèlement, l'AFP et les régimes professionnels publics de retraite ne seront pas réformés, on ne peut attendre de la seule réforme de la pension de vieillesse une augmentation de l'offre de main-d'œuvre.

Il est crucial, même avec un niveau élevé de recettes pétrolières, de faire en sorte que les divers régimes de retraite soient plus cohérents et plus efficaces, étant donné le besoin de financement (graphique 3.5). Il faudrait que la Norvège s'oriente vers un régime modernisé à cotisations définies de type virtuel répondant aux impératifs d'équité

actuarielle et établissant un lien direct et parfaitement net entre les cotisations et les prestations. Tel qu'il est conçu actuellement, le dispositif AFP va à l'encontre du principal objectif de toute réforme, à savoir repousser l'âge effectif de la retraite. L'intention déclarée du gouvernement de maintenir la subvention par tête au titre de l'AFP paraît aller à l'encontre des précédentes recommandations de l'OCDE, qui préconisait de la supprimer ou de la réduire fortement. Toutefois, si les partenaires sociaux parviennent à trouver un moyen ingénieux d'affecter cette subvention à une forme d'aide au revenu qui ne fausse pas le choix travail-loisirs et ne compromet donc pas la réforme majeure des retraites (ce qui risque de s'avérer difficile), cette mesure pourrait être justifiée du point de vue de l'économie politique. Il est peut-être regrettable que le gouvernement n'ait pas explicitement subordonné son offre à un accord préalable sur une telle réforme. De plus, l'accroissement des dépenses au titre des subventions AFP en fonction du vieillissement démographique devra être pris en compte pour le calcul du déficit de financement futur. Enfin, il faudrait éliminer les distorsions fiscales et les incitations financières à bénéficier d'un régime d'invalidité au lieu de faire valoir ses droits à la retraite dans le cadre du régime de base, tout en durcissant les conditions d'accès à l'invalidité. Ces aspects sont examinés de plus près au chapitre 4.

## Responsabilité budgétaire

La situation démographique favorable jusqu'à présent, se doublant d'un système de retraite qui n'est pas arrivé à maturité, occulte le lourd déficit hors retraites et hors pétrole auquel il faudra remédier par un effort budgétaire. Presque tous les indicateurs – présence de l'État dans l'économie, part du secteur public dans l'emploi ou rapport entre les dépenses publiques et le PIB (continental) – montrent que la Norvège a l'un des secteurs publics les plus développés de la zone OCDE<sup>6</sup>. Éviter le gaspillage de ressources pétrolières qui ne sont pas illimitées ou de l'argent du contribuable est donc une très grande responsabilité. Le niveau élevé des dépenses reflète un choix de société : disposer d'un système complet de protection sociale et privilégier un peuplement dispersé sur un vaste territoire. Cela est très coûteux, et faute de contrôles rigoureux et de politiques bien conçues, il existe un sérieux risque d'inefficacité des dépenses. Comme on l'a indiqué dans les *Études* précédentes, les autorités norvégiennes ont progressé depuis le milieu des années 90 dans l'élimination des dépenses inefficaces, et l'impôt a été allégé pour limiter encore les dépenses et faire en sorte que les conditions-cadres soient plus propices à la croissance. Toutefois, plusieurs évolutions récentes soulèvent des problèmes d'ordre budgétaire et fiscal qu'on examinera maintenant.

### **Mesures budgétaires visant à mieux maîtriser les dépenses**

Une série de pratiques budgétaires, utilisées dans un grand nombre de pays de l'OCDE, voire la plupart d'entre eux, ont été proposées par Joumard et Suyker (2002) et FMI (2005) pour améliorer la maîtrise des dépenses et la viabilité de la politique budgétaire en Norvège :

- compléter la règle de déficit par une règle explicite de maîtrise des dépenses pour mettre fin à la dérive dans ce domaine<sup>7</sup> ;
- instaurer un cadre à moyen terme explicite pour mieux éclairer le débat sur l'évolution dans le temps du coût du vieillissement et de la protection sociale et pour mettre davantage en lumière les écarts par rapport à la règle budgétaire et d'autres tensions<sup>8</sup> ;

- introduire la comptabilité d'exercice pour mieux informer sur les coûts, en particulier ceux des investissements ;
- évaluer correctement le coût des dépenses fiscales et déterminer précisément les bénéficiaires de ces dépenses ;
- procéder à une estimation exhaustive des coûts de la politique régionale.

L'argument en faveur d'une règle de maîtrise des dépenses paraît encore plus pertinent étant donné les prix actuels du pétrole. Le précédent gouvernement pratiquait une autodiscipline informelle, de manière à ce que les dépenses publiques augmentent moins vite que le PIB en termes réels, ce qui a été réalisé durant son mandat. Mais cela n'évite pas la dérive des dépenses dans la mesure où le déflateur de la consommation publique reflète pour une large part les coûts de main-d'œuvre, et où la plupart des transferts sociaux sont indexés sur les salaires, qui ont tendance à augmenter bien davantage que le niveau général des prix (chapitre 1). De plus, le nouveau gouvernement a pris apparemment ses distances par rapport à ce type de limitation des dépenses, même si l'engagement de maintenir les impôts inchangés à leur niveau de 2004, conjugué à la règle des 4 %, constitue une limitation implicite. La déclaration de Soria Moria (plate-forme préélectorale de la coalition actuellement au pouvoir), le budget révisé 2006 et le budget 2007 précisent que : les marges de manœuvre budgétaires futures seront utilisées pour permettre un accroissement des dépenses sociales (« les prestations collectives ont priorité sur les baisses d'impôts ») ; une forte augmentation de l'emploi public est prévue ; à cet effet, on revient sur les baisses d'impôts de 2005 qui avaient été accordées sous le précédent gouvernement. Certes, bon nombre de besoins ne sont pas satisfaits, mais il y a aussi sans aucun doute beaucoup de solutions pour réaffecter à ces priorités des dépenses actuellement inefficaces, ce qui éviterait d'avoir à accentuer les distorsions fiscales. De plus, il paraît curieux d'augmenter les impôts à un moment où le prix du pétrole est si élevé, car il peut déjà être difficile de dépenser judicieusement les recettes pétrolières supplémentaires, et des baisses d'impôts sont probablement rationnelles sachant qu'il faut stimuler la croissance potentielle.

Les prévisions budgétaires à moyen terme et un projet de comptabilité d'exercice ont été introduits sous le gouvernement précédent, avec des résultats intéressants<sup>9</sup>. Le nouveau budget prévoit d'étendre l'expérimentation concernant la comptabilité d'exercice de manière à recueillir davantage de données d'observation, une évaluation préliminaire devant être faite en 2009. Comme on l'a déjà indiqué, le budget augmente fortement les dépenses d'infrastructure – notamment pour les établissements scolaires, l'accueil de l'enfance, les équipements médicaux et la voirie urbaine – pour tenir d'importants engagements électoraux. L'adoption de pratiques budgétaires optimales, en particulier la mise en place d'une comptabilité d'exercice, se traduira par une information sur les coûts plus aisément accessible. Les prescriptions actuelles en matière d'analyse coûts-avantages et le mécanisme d'évaluation des grands projets d'investissement (plus de 500 millions de NOK) constituent un cadre satisfaisant, mais les résultats des analyses coûts-avantages devraient compter davantage lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des projets coûteux d'infrastructure.

L'OCDE a également recommandé de mettre en place une gestion axée sur les résultats, de faire jouer davantage des signaux de prix et d'accorder plus de place au secteur privé dans la prestation de certains services. Les Norvégiens ont mis en œuvre une budgétisation axée sur les résultats dans la santé, la R-D, le financement des universités et

les services pour l'emploi. Comme on l'a noté dans l'*Étude* de l'an dernier, les résultats qualitatifs se sont nettement améliorés dans le secteur de la santé, mais les coûts augmentent plus rapidement que prévu, en partie parce que les signaux de prix ne limitent pas suffisamment la demande. En adoptant ce type de financement en fonction des résultats, il faut prendre garde aux incitations perverses et aux problèmes concernant la qualité du service rendu et des informations sur les performances. Il subsiste en outre toute une série d'obstacles à l'entrée de prestataires privés sur le marché des services de santé. Étant donné les prévisions de l'OCDE pour l'évolution des dépenses de santé (voir ci-dessus), le besoin prévisible de financement pouvant presque doubler, compte tenu uniquement des dépenses pour les retraites, il semble important de mettre en pratique toutes les recommandations. Il en va de même pour l'éducation ; la Norvège se classe au quatrième rang des pays de l'OCDE pour le niveau absolu des dépenses par élève dans l'enseignement primaire et secondaire et au sixième rang pour le niveau des dépenses dans l'enseignement tertiaire ; pourtant ses résultats scolaires comptent parmi les plus faibles des pays nordiques et sont un peu inférieurs à la moyenne OCDE. De plus, le faible niveau des coûts d'opportunité pour les étudiants dans l'enseignement supérieur se traduit par de longues études inefficaces et une mauvaise affectation du capital humain (chapitre 5). Le tiers de la population bénéficiant de l'enseignement supérieur est subventionné par le reste de la population, généralement plus pauvre, qui n'en bénéficie pas, ce qui laisse penser que, dans un souci d'équité, des droits de scolarité pourraient être perçus dans l'enseignement universitaire (Clark et autres, 2006). Les services du marché du travail ont été réformés, mais on peut s'interroger sur l'impact de ces réformes du point de vue de l'efficacité des dépenses (chapitre 4). Le programme de privatisation, qui s'est enlisé sous le précédent gouvernement, risque maintenant de faire machine arrière<sup>10</sup>.

Dans ces conditions, on peut se demander si la règle budgétaire n'est pas actuellement trop « généreuse ». Est-il bien viable de dépenser « à l'état stationnaire » les recettes pétrolières à hauteur de 10 % du PIB, c'est-à-dire 4 % de 250 % du PIB correspondant à la valeur que devrait atteindre le Fonds pétrolier à son maximum vers 2020, aux prix actuels du pétrole, soit 60 USD (chapitre 1) ? Il est sans doute grand temps d'envisager une règle budgétaire conditionnelle soumise au plafond de 4 %, puisque les risques se sont aggravés pour l'évolution des prix du pétrole et des prix des actifs au niveau mondial par rapport au moment où la règle initiale a été élaborée. Cela permettrait de stabiliser dans le temps les dépenses budgétaires, de réduire l'inflation et les pressions sur le taux de change, de protéger l'économie contre l'instabilité, de préfinancer plus facilement les retraites et de préserver plus de capital pour les générations futures<sup>11, 12</sup>.

### **Réforme fiscale**

Le nouveau gouvernement a relevé la fiscalité jusqu'à son niveau de 2004 et pris l'engagement de la maintenir inchangée tout en conservant des marges de souplesse pour apporter de nouveaux ajustements au système fiscal en conformité avec ses orientations de politique sociale (encadré 3.3). Il a donc engagé un large éventail de mesures sociales, notamment un accroissement des crédits d'impôt dans le secteur agricole. Les autorités ont rendu la structure des impôts plus progressive en ajustant les niveaux d'exemption et les seuils, sans augmenter les taux marginaux d'imposition. De ce fait, les contribuables sont de plus en plus nombreux à être soumis aux taux marginaux élevés. Il faudrait s'interroger sur les effets qui en résultent du point de vue des incitations. On peut aussi se demander pourquoi le secteur agricole, qui est déjà l'un des plus fortement subventionnés

### Encadré 3.3. Les nouvelles orientations de la politique fiscale

Le budget 2007 fixe les objectifs suivants pour la politique fiscale du nouveau gouvernement :

1. *Le niveau de la fiscalité directe et indirecte sera relevé pour être ramené à celui de 2004, et la marge de manœuvre budgétaire supplémentaire servira à accroître les dépenses.* L'alourdissement de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu pour les titulaires de hauts revenus, la suppression des abattements pour les plans d'épargne retraite, la hausse de la TVA sur les produits alimentaires et une nouvelle taxe sur le CO<sub>2</sub> font plus que compenser une série d'allègements fiscaux, notamment pour l'agriculture, l'affiliation à un syndicat, les retraités à bas revenu payant l'impôt sur la fortune.
2. *Le caractère redistributif du système fiscal sera renforcé.* Bien que la distribution des revenus soit plus égale en Norvège que dans tous les autres pays de l'OCDE, le nouveau gouvernement est déterminé à améliorer encore la redistribution. Il rend l'impôt plus progressif en abaissant le seuil d'imposition au taux maximum et en relevant le seuil de la première tranche d'imposition, tout en augmentant les déductions et abattements pour les bas revenus. En outre, l'impôt sur la fortune est alourdi par réévaluation des biens immobiliers, et la TVA sur les produits alimentaires passe de 13 à 14 %, le gouvernement jugeant que cette dernière mesure n'a guère d'effet régressif. Le nouveau gouvernement propose également de réduire les avantages fiscaux dont bénéficient les plans d'épargne-retraite (en général, souscrits par les titulaires de hauts revenus) : l'exonération d'impôt sur la fortune pour les rentes et la déductibilité des versements effectués sur les plans individuels est supprimée, certaines de ces mesures ayant déjà été annoncées dans le budget révisé 2006.
3. *La consommation écologique est favorisée.* À cet effet, une taxe sur les émissions de NO<sub>x</sub> est mise en place. Une composante « émissions de CO<sub>2</sub> » est introduite dans la taxe sur les véhicules automobiles. En outre, une taxe sur le CO<sub>2</sub> est instaurée pour le chauffage domestique au gaz.
4. *Les redevances publiques « excessives » seront réduites.* Manifestement, certaines redevances perçues au niveau local sont supérieures au coût des prestations, ce qui va à l'encontre des directives applicables. Le gouvernement a décidé de s'attaquer à ce dossier, qui concerne par exemple les épreuves du permis de conduire et le contrôle des véhicules automobiles. Le mouvement de réajustement des redevances à la baisse se poursuivra durant les exercices budgétaires à venir.
5. *La modulation régionale des cotisations patronales de sécurité sociale sera rétablie.* L'Autorité de surveillance de l'AELE a autorisé la réintroduction de cette mesure, qu'elle avait interdite pendant deux ans à la lumière des décisions de politique de la concurrence de l'UE. Les cotisations patronales dans les régions situées le plus au nord sont égales à zéro, et elles sont nettement réduites dans d'autres régions excentrées. Le gouvernement fait valoir que cet instrument est efficace pour lutter contre le dépeuplement des régions périphériques et qu'il accroît la transparence de la politique régionale.

de la zone OCDE, aurait besoin d'une aide supplémentaire. Les abattements pour les cotisations aux plans privés de retraite ont été réduits. Cette mesure paraît conforme à la position de l'OCDE, qui considère que ces abattements ne stimulent sans doute pas l'épargne globale<sup>13</sup>, mais des pressions publiques s'exercent sur le gouvernement pour qu'il revienne sur cette décision afin de faciliter la conclusion d'un accord sur la réforme

### Encadré 3.4. **Recommandations en vue d'assurer la viabilité de la politique budgétaire**

#### **Réforme des retraites**

- Mettre en œuvre les propositions du Livre blanc d'octobre 2006 pour la réforme de la pension de vieillesse du Système national d'assurance, dont les principaux éléments sont les suivants : indexation partielle des prestations sur les prix ; calcul des prestations sur l'ensemble de la carrière ; ajustement pour tenir compte de l'espérance de vie ; instauration d'une retraite flexible à partir de 62 ans, avec ajustement actuariel de la prestation annuelle.
- Réformer peu après le régime AFP et le régime professionnel du secteur public, en introduisant dans les deux régimes un ajustement actuariellement neutre des taux de remplacement à partir de 62 ans ; réformer davantage les pensions d'invalidité comme indiqué au chapitre 4, de façon à assurer un traitement cohérent pour toutes les voies de sortie prématurée du marché du travail.
- Tenir la promesse de ne conserver les subventions AFP qu'en contrepartie d'une réforme de l'emploi de ces fonds par les partenaires sociaux de telle sorte qu'il soit totalement compatible avec un système général de retraite actuariellement équitable.
- Envisager de compléter par une rente de faible montant les pensions réformées de préretraite du régime AFP, cette mesure étant limitée à certaines catégories, et offrir des salaires plus élevés aux travailleurs très qualifiés du secteur public afin de compenser la moindre générosité de leur régime professionnel de retraite, l'objectif étant la complète transférabilité de la nouvelle pension.
- Régler les problèmes réglementaires qui se posent pour le financement des retraites privées, en particulier celui qui a trait au placement minimum en obligations nationales à long terme sans risque.

#### **Budget et dépenses**

- Rester en deçà de la règle budgétaire en 2007 si de nouvelles plus-values fiscales se produisent en milieu d'année, puis à moyen terme (2008-2011), et ce suffisamment pour compenser les dépassements de la période 2002-2006.
- Envisager de transformer la règle budgétaire en plafond contraignant de 4 % (au lieu de la considérer comme un objectif central, sauf choc négatif) ; compléter la règle de déficit par une règle explicite de maîtrise des dépenses exprimée en taux nominal par rapport au PIB.
- Étendre les prévisions pluriannuelles des administrations publiques, en faisant apparaître l'incidence à moyen terme des décisions de politique budgétaire afin d'améliorer la planification budgétaire.
- Développer le recours à la comptabilité d'exercice et accroître la transparence concernant les dépenses fiscales et le coût des politiques régionales afin d'éclairer le débat budgétaire
- Au moment de prendre une décision sur des projets d'investissement publics, donner plus de poids au résultat des analyses coûts-avantages des projets d'infrastructure.
- Éliminer les obstacles à l'entrée pour les prestataires de services privés en concurrence avec les services publics, afin d'améliorer la contestabilité et l'efficacité de ces derniers.

### Encadré 3.4. **Recommandations en vue d'assurer la viabilité de la politique budgétaire** (suite)

#### Réforme fiscale

- Envisager de rétablir le programme de baisse des impôts à mesure qu'augmentent les recettes du Fonds pétrolier, afin de stimuler la croissance potentielle en prévision des défis à plus long terme ;
- Examiner l'impact d'une plus forte progressivité de l'impôt sur l'incitation à travailler, à étudier intensivement et à innover, ainsi que l'incidence des nouveaux crédits d'impôt à l'agriculture sur le niveau déjà élevé de la protection agricole ;
- Reconsidérer la réduction des avantages fiscaux pour les cotisations aux plans de retraite privés compte tenu des impératifs d'économie politique.
- Maintenir les redevances justifiées pour les services publics afin de limiter la demande et élargir ces redevances à la santé, à l'éducation et à d'autres secteurs en s'appuyant sur une gestion en fonction des résultats, tout en luttant contre la pauvreté par une action plus ciblée reposant sur des aides directes au revenu ; procéder de même pour les aides fiscales à l'agriculture.
- Envisager de développer l'utilisation des impôts immobiliers au niveau local en contrepartie d'une réduction des dotations de l'administration centrale, le but étant de responsabiliser l'autorité décentralisée, en conformité avec les recommandations précédentes de l'OCDE.
- Si une plus large autonomie financière au niveau régional entraîne trop de disparités sur le plan de la capacité fiscale, envisager une péréquation bien ciblée.

des retraites. Le gouvernement a augmenté l'assiette de l'impôt immobilier, en autorisant les communes à taxer les biens immobiliers en dehors des zones densément peuplées. Les communes vont sans doute profiter de cette flexibilité accrue pour augmenter les prélèvements, ce qui devrait réduire quelque peu leur dépendance excessive à l'égard des dotations centrales discrétionnaires<sup>14</sup>.

En dépit de sa décision de revenir sur les réductions en 2005 du niveau général de la fiscalité, le gouvernement a poursuivi la réforme fiscale lancée par son prédécesseur. Elle avait pour but de remédier aux failles apparues du fait d'un certain nombre de pratiques consécutives aux grandes réformes fiscales du début des années 90. À la suite de la réforme la plus récente, le taux marginal supérieur de l'impôt sur les revenus du travail a été abaissé à 48 % (54 % compte tenu des cotisations sociales patronales) et en 2006 un impôt sur les dividendes a augmenté de 20 points, à 48 %, le taux marginal supérieur d'imposition des revenus du capital. On élimine ainsi pour une large part les fortes disparités entre les taux marginaux d'imposition du travail et du capital, ce qui met fin également aux possibilités d'arbitrage fiscal, les recettes fiscales pouvant par là même s'accroître. Toutefois, le gouvernement se réserve encore le droit de réexaminer cette réforme sous l'angle redistributif et administratif.

#### Notes

1. La faible contraction du déficit structurel hors pétrole en proportion du PIB continental qu'on a pu observer en 2005 et la hausse plus forte de ce déficit en 2006 tiennent à un déficit inférieur en 2005 à ce qui était prévu, en raison de plus-values fiscales (structurelles).

2. Voir OCDE (2005), tableau 1 et FMI (2005), annexe 1.
3. Cette fourchette est obtenue en soustrayant la composante démographique fixe de la hausse des dépenses publiques totales de santé et de soins de longue durée calculée en fonction des scénarios de pressions sur les coûts et de contention des coûts présentés dans le tableau 3.3.
4. En 2005, les fonds néerlandais, islandais et suisse (fonds publics et privés confondus) représentaient respectivement 125, 123 et 117 % du PIB (voir OCDE, *Pension Markets in Focus*, octobre 2006, Issue 3, graphique 2), contre un peu moins de 100 % du PIB continental pour le FNR-Global, plus quelque 9 % en fonds privés selon le rapport de l'OCDE précité. Toutefois, un communiqué de presse de Norges Bank du 21 novembre 2006 affirme qu'à la suite de l'augmentation du troisième trimestre 2006, la plus forte jamais enregistrée, qui a porté le FNR à environ 113 % du PIB continental, « le Fonds est désormais le plus grand fonds de retraite d'Europe ». Si l'on tient compte des fonds privés, le fonds de retraite de la Norvège semble bien figurer désormais parmi les plus importants de la zone OCDE.
5. Autrement dit, cela veut dire que même si le FNR était affecté dans sa totalité à la création d'un système de retraite capitalisé, il ne couvrirait qu'environ un tiers des engagements actuels au titre des retraites. Voir Grønvik (2006).
6. Grâce aux recettes pétrolières, le taux de prélèvements ne compte cependant pas parmi les plus élevés.
7. On citera les pratiques suivantes : augmentations de dépenses sur lesquelles on ne peut revenir en cas de ralentissement de l'activité, plus-values fiscales en période d'expansion qui sont utilisées pour accroître les dépenses, ou dépassements de dépenses des collectivités locales entérinés par le Parlement en milieu d'année.
8. La Norvège est en fait le pays le plus avancé dans le monde pour la présentation de comptes générationnels.
9. Voir OCDE (2005) pour une analyse de ces expériences.
10. Le gouvernement a indiqué dans la déclaration qu'il conservera les participations actuelles de l'État dans Telenor, Norsk Hydro, Statoil et DnBNOR, et que Statkraft et Statskog resteront des entreprises à capitaux entièrement publics.
11. Selon Akram (2005), une règle de 1 % pour les dépenses préserverait totalement le capital du Fonds pour les générations futures du point de vue du PIB, une partie des recettes effectives devant être réinvestie pour suivre la croissance économique.
12. Il faut toutefois évaluer soigneusement l'économie politique de la stratégie consistant à « se lier les mains », car une approche plus informelle pourrait être suffisante. Le principal facteur nouveau est la montée en flèche de la popularité d'un parti qui a essentiellement pour programme de dépenser une proportion beaucoup plus forte des recettes pétrolières ; cela pourrait faire pression sur les partis traditionnels qui ont gouverné jusqu'à présent.
13. Voir Yoo et De Serres (2004).
14. Voir Joumard et Suyker (2002), qui préconisent une plus grande autonomie fiscale locale afin d'améliorer les incitations à la responsabilité et au contrôle des dépenses à l'échelon local.

## Bibliographie

- Akram, Q.F. (2005), « Efficient consumption of revenues from natural resources – an application to Norwegian petroleum revenues », *Norges Bank Research Department Working Paper 2005/1*.
- Casey, B., H. Oxley, E. Whitehouse, P. Antolin, R. Duval, et W. Leibfritz (2003), « Policies for an ageing society: recent measures and areas for reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 69, novembre.
- Clark, T., R. Sweet, K. H. Gruber, P. Lourtie, P. Santiago et A. Sohlman (2006), *Thematic review of tertiary education, Norway country note*, Direction de l'éducation de l'OCDE, septembre.
- FMI (2005), *Norway: 2005 Article IV Consultation—Staff Report*, Washington, juin.
- Gouvernement norvégien (2006), *White Paper on pension reform*, novembre, à l'adresse [www.pensjonsreform.no/english.asp](http://www.pensjonsreform.no/english.asp).
- Gouvernement norvégien (2006), *Amended Budget for 2006*, mai, and *National Budget for 2007*, octobre, à l'adresse <http://odin.dep.no/fin/english/bn.html>.

- Grønvik, G. (2006), « The pension reform in Norway – A useful step, but more funding could be beneficial », *Norges Bank Staff Memo 2006/5*, novembre.
- Joumard, I. et W. Suyker, (2002) « Enhancing the effectiveness of public expenditure in Norway », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 343, octobre.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- 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, Paris, février.
- Turner, D. (2006), « Should measures of fiscal stance be adjusted for terms of trade effects? » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 519, octobre.
- Yoo, K. Y. et A. De Serres (2004), « Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax-favoured schemes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 406, octobre.

## Chapitre 4

# Des réformes pour accroître l'offre de travail

À de nombreux égards, le marché du travail norvégien se porte bien : le chômage est faible, les taux d'activité – notamment parmi les travailleurs âgés et les femmes – sont supérieurs aux moyennes OCDE et la population active s'accroît. Pourtant, un certain nombre de problèmes se posent. L'emploi a peu progressé dans le secteur privé depuis une quinzaine d'années, la durée effective du travail par personne employée est la plus faible de la zone OCDE et l'âge prévisible du départ à la retraite est inférieur de 7½ ans à l'âge officiel. Mais surtout, la Norvège est l'un des pays de l'OCDE où la proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité et de maladie est la plus forte. Il paraît donc nécessaire de durcir les critères d'attribution des prestations de maladie et d'invalidité temporaire et d'en réduire la générosité. Par exemple, ramener le nombre de journées de travail perdues pour cause de congé de maladie à la moyenne de l'UE permettrait d'accroître de 3 % la durée effective du travail en Norvège.

Après une « reprise sans création d'emplois » exceptionnellement longue, la croissance toujours soutenue du PIB s'est finalement traduite par une forte progression de l'emploi depuis le milieu de 2005. Le marché du travail s'est tendu rapidement, le chômage retombant à un niveau proche de son minimum historique. Bien que la croissance des salaires soit restée modérée jusqu'ici, il va devenir indispensable d'accroître l'offre de travail si l'on veut que l'expansion puisse se poursuivre sans inflation. La première partie du présent chapitre examine la situation du marché du travail norvégien au regard de l'évolution qu'il a connue ces deux dernières décennies. On tentera notamment de mettre en lumière les atouts et les faiblesses qui le caractérisent actuellement, en particulier du point de vue de l'emploi total, des rémunérations et de l'adéquation de l'offre et de la demande de travail. La deuxième partie est consacrée à la nécessité d'accroître l'utilisation de main-d'œuvre, condition indispensable à la viabilité financière du système de protection sociale. Les principaux enjeux sont au nombre de trois :

- réduire les absences pour cause de maladie ;
- améliorer l'insertion professionnelle des personnes handicapées ;
- réformer les dispositifs de cessation anticipée d'activité.

### Un marché du travail enviable ?

Les taux d'activité sont élevés en Norvège. Près de 75 % des personnes en âge de travailler étaient occupées en 2005, contre une moyenne d'environ 65 % pour la zone OCDE (tableau 4.1). Contrairement à la plupart des pays européens, où le taux d'emploi des travailleurs âgés a commencé à baisser au cours des années 80, la Norvège partage avec l'Islande l'un des taux d'activité les plus élevés et les plus résilients des travailleurs âgés. Les femmes ont elles aussi un taux d'activité beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE à l'exception de l'Islande.

Cependant, depuis cinq ans, les taux d'activité ont chuté. Même si leur recul est en partie imputable à des facteurs conjoncturels, ils subissent manifestement une érosion structurelle en Norvège. Cette tendance est particulièrement prononcée parmi les hommes de 55 à 64 ans, dont le taux d'activité est tombé de 80 % en 1985 à 75 % en 2005. Compte tenu du processus de vieillissement et des risques qui pèsent sur la viabilité du système de protection sociale (chapitre 3 et OCDE, 2005a), il s'agit là d'un sérieux problème. Par exemple, les travailleurs âgés qui sortent du marché du travail pour passer dans le régime d'invalidité sont proportionnellement plus nombreux qu'ailleurs. En outre, le taux de chômage des jeunes, bien qu'encore inférieur à ce qu'il est dans les autres pays, a doublé depuis deux dernières décennies, alors que les moyennes de la zone OCDE et de l'UE ont sensiblement diminué (tableau 4.1). Ce chiffre doit toutefois être relativisé compte tenu du bas niveau du chômage de longue durée effectif chez les jeunes : en 2005 près de 60 % des sans-emploi âgés de 16 à 24 ans étaient des étudiants à temps partiel. Au cours des deux décennies écoulées, le taux de chômage recensé des jeunes, qui exclut ces personnes, a été en fait réduit de moitié<sup>1</sup>.

Tableau 4.1. Performance du marché du travail

	1985-1995			1995-2005			1985			2005		
	Norvège	UE15	OCDE	Norvège	UE15	OCDE	Norvège	UE15	OCDE	Norvège	UE15	OCDE
Taux d'emploi <sup>1</sup>	74.0	60.3	52.5	76.5	62.9	54.9	75.0	58.5	63.4	75.2	65.2	65.5
<i>Dont</i> : Hommes	79.9	72.7	76.5	80.3	72.1	75.6	84.3	73.0	76.3	78.3	72.9	75.0
Femmes	67.9	48.1	52.5	72.5	53.7	54.9	65.6	44.2	50.8	72.0	57.5	56.1
Taux de chômage	4.4	10.0	7.3	4.1	9.1	6.9	2.6	10.7	8.0	4.7	8.4	6.8
<i>Dont</i> : Hommes <sup>1</sup>	4.5	8.6	6.8	4.2	8.1	6.5	2.1	9.6	7.5	4.9	7.7	6.5
Femmes <sup>1</sup>	4.2	12.0	8.0	3.9	10.4	7.4	3.2	12.5	8.7	4.4	9.2	7.1
De longue durée <sup>2</sup>	28.7	67.8	48.3	23.2	64.4	47.5	17.5	71.8	48.8	25.3	60.4	46.9
Des jeunes <sup>3</sup>	10.3	19.4	14.2	11.0	17.3	13.1	6.5	22.3	16.4	12.0	16.6	13.3
Taux d'activité	77.4	66.9	69.5	79.7	69.2	69.9	77.1	65.5	68.8	78.9	71.1	70.2
<i>Dont</i> : Hommes	83.7	79.5	82.0	83.8	78.4	80.8	86.1	80.7	82.5	82.3	78.9	80.3
Femmes	70.9	54.3	57.2	75.5	60.0	59.2	67.8	50.5	55.6	75.4	63.3	60.3
Travailleurs âgés <sup>4</sup>	64.2	40.4	49.3	68.0	42.8	51.2	66.2	41.3	49.2	68.8	50.6	54.5
<i>Dont</i> : Hommes	74.3	55.7	64.2	74.2	53.7	68.0	79.9	59.3	66.2	74.6	57.2	68.8
Femmes	26.3	26.3	35.2	31.9	31.9	39.5	25.4	25.4	34.1	38.3	38.3	43.9
Heures travaillées <sup>5</sup>	1440.5	1543.0	1448.2	1378.9	1665.8	1669.5	1473.0	1413.2	1292.0	1360.0	1634.0	1541.2

1. Population âgée de 15 à 64 ans.

2. Part du chômage de 6 mois et plus.

3. Population âgée de 15 à 24 ans.

4. Population âgée de 55 à 64 ans.

5. Moyenne annuelle par personne en âge de travailler, moyenne non pondérée pour l'UE15 et pour l'OCDE.

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

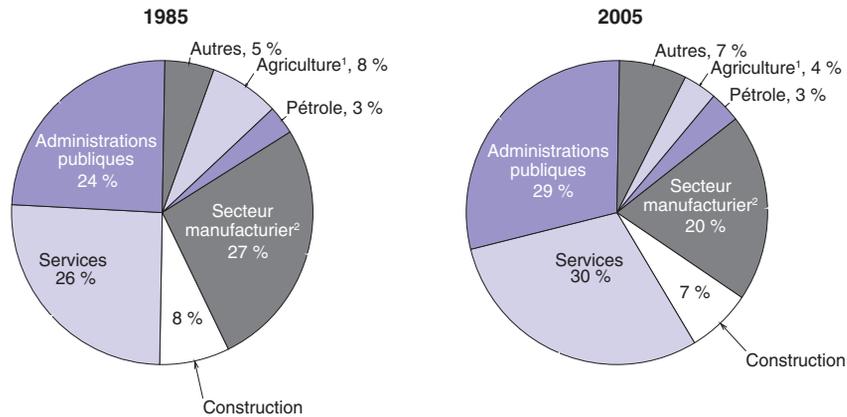
### Un secteur public important

Depuis le début des années 80, la répartition de l'emploi entre les différents secteurs s'est modifiée de façon spectaculaire (graphique 4.1). L'agriculture emploie aujourd'hui moins de 4 % des travailleurs. Avec seulement 15 % des personnes occupées dans le secteur manufacturier, la Norvège est assez désindustrialisée, mais pas plus que des pays ayant atteint un stade de développement comparable, comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France (chapitre 1). Les services représentent une part croissante de l'emploi, particulièrement concentrée dans les services publics. Depuis les années 70, la part des administrations publiques dans l'emploi a augmenté d'une dizaine de points de pourcentage, si bien qu'elle est de loin la plus importante de la zone OCDE aujourd'hui (graphique 4.1, partie A). Pour utiliser une définition plus large, la part des activités non marchandes dans l'emploi à plein temps est passée de 22 % à 31 % au cours de la même période. Étant donné que la majorité des femmes travaillent dans le secteur des services sociaux, le poids des services publics explique sans doute en partie les taux d'emploi élevés des femmes.

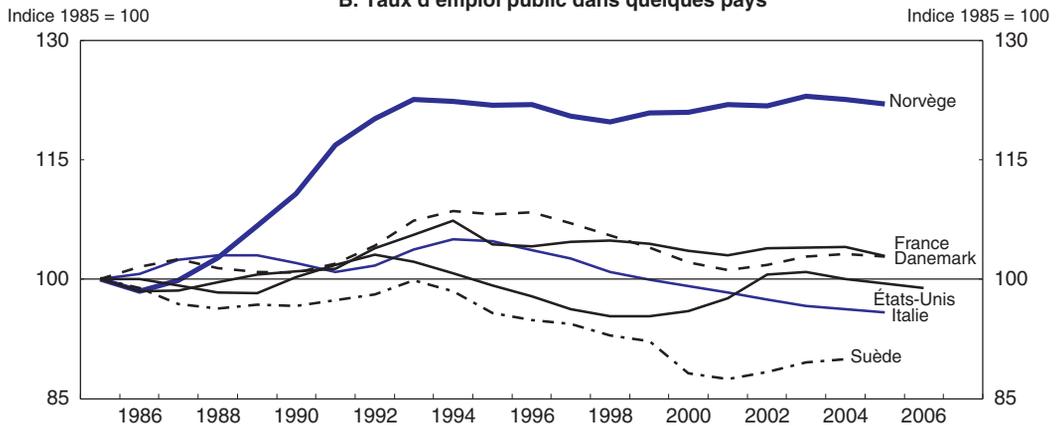
Durant les années 90, environ 50 % des créations d'emplois se sont concentrées dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux (tableau 4.2)<sup>2</sup>. Il s'agit peut-être là d'une réaction à la profonde récession amorcée en 1988 (graphique 4.1, partie B), expliquant en partie la résilience apparente des taux d'emploi et de chômage en Norvège<sup>3</sup>. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays nordiques, comme le Danemark ou la Suède, l'évolution de l'emploi public ne s'est pas inversée en Norvège. Si l'on excepte 2006, où les emplois du secteur public contribuent pour moins de 20 % à la croissance de l'emploi total, le redressement de l'emploi semble être en partie le fruit du développement des services publics, alors que les effectifs des services privés ont progressé lentement. On

Graphique 4.1. Indicateurs d'emploi

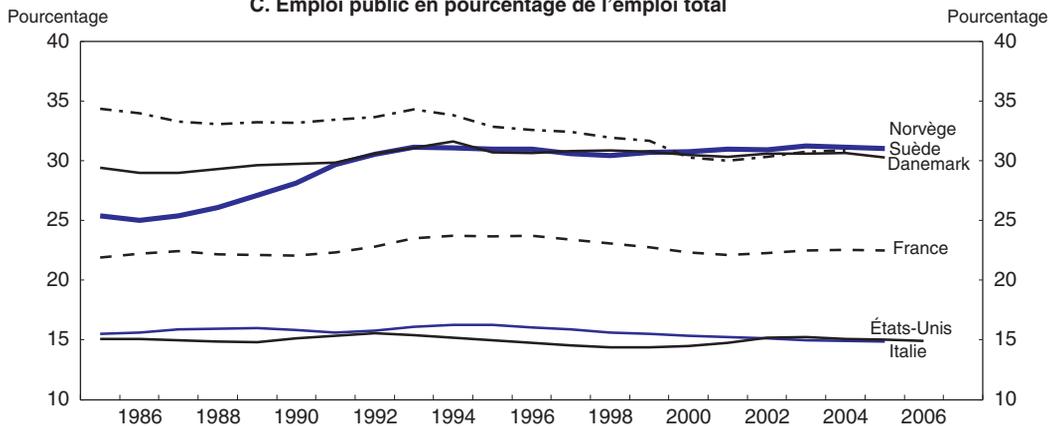
A. Ventilation de l'emploi



B. Taux d'emploi public dans quelques pays



C. Emploi public en pourcentage de l'emploi total



1. Y compris la pêche et les extractions minières.

2. Les services d'utilité publique sont inclus dans le secteur manufacturier.

Source : Statistics Norway, Comptes nationaux annuels, OCDE Base de données analytiques.

Tableau 4.2. Les créations d'emplois en Norvège :  
principalement dans le secteur public<sup>1</sup>

	Croissance annualisée (%)			Contribution à la croissance (%) <sup>2</sup>		
	1980-1990	1990-2005	1980-2005	1980-1990	1990-2005	1980-2005
<b>Agriculture, pêche et extraction minière</b>	<b>-2.4</b>	<b>-3.0</b>	<b>-2.9</b>	<b>-2.1</b>	<b>-2.4</b>	<b>-4.6</b>
Agriculture, chasse et exploitation forestière	-2.8	-3.2	-3.2	-1.9	-2.0	-4.1
Pêche et aquaculture	0.1	-2.3	-1.4	0.0	-0.3	-0.3
Extraction minière	-3.1	-2.2	-2.7	-0.1	-0.1	-0.2
<b>Pétrole</b>	<b>1.6</b>	<b>1.0</b>	<b>1.3</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>1.2</b>
Extraction de pétrole et de gaz, y compris les services	6.1	2.8	4.3	0.5	0.6	1.2
Transport via oléoduc	0.0	3.2	..	0.0	0.0	0.0
Transport par mer	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Secteur manufacturier</b>	<b>-2.1</b>	<b>-0.7</b>	<b>-1.3</b>	<b>-4.2</b>	<b>-1.6</b>	<b>-5.9</b>
<b>Services d'utilité publique</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.2</b>
Électricité et gaz	1.3	-2.5	-1.0	0.1	-0.4	-0.2
Eau	-2.0	4.0	1.6	0.0	0.0	0.0
Autres industries de transport	-0.1	0.4	0.2	-0.1	0.4	0.3
Poste et télécommunications	1.1	-1.8	-0.7	0.3	-0.6	-0.4
<b>Construction</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.2</b>
<b>Services</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>4.0</b>	<b>7.1</b>	<b>11.5</b>
Commerces gros et détail, réparation de véhicules	0.1	0.6	0.4	0.1	1.3	1.5
Hôtels et restaurants	3.2	1.0	2.0	0.8	0.4	1.2
Intermédiation financière	2.6	-1.6	0.1	0.8	-0.7	0.1
Logement	2.0	0.6	1.2	0.0	0.0	0.0
Services aux entreprises	4.4	4.6	4.7	2.3	6.1	8.7
<b>Administration publique et services sociaux</b>	<b>2.1</b>	<b>1.2</b>	<b>1.6</b>	<b>7.1</b>	<b>7.2</b>	<b>14.7</b>
Administration publique et défense	1.4	-0.7	0.2	1.3	-0.9	0.3
Éducation	2.0	1.1	1.5	1.5	1.3	2.9
Santé et travail social	2.7	2.4	2.6	3.5	6.0	9.8
Autres services sociaux et services à la personne	2.2	1.0	1.6	0.9	0.7	1.6
<b>Total</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>5.7</b>	<b>10.6</b>	<b>16.8</b>
Salariés	0.7	0.9	0.8	7.3	13.0	21.1
Travailleurs indépendants	-1.2	-1.6	-1.5	-1.7	-2.4	-4.2
<b>Total secteur privé<sup>3</sup></b>	<b>0.0</b>	<b>0.4</b>	<b>0.2</b>	<b>-0.3</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>
<b>Administrations publiques<sup>4</sup></b>	<b>2.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.6</b>	<b>5.9</b>	<b>5.5</b>	<b>11.7</b>
Administration centrale <sup>4</sup>	1.0	3.2	2.4	0.9	5.2	6.3
Collectivités locales <sup>4</sup>	2.7	0.1	1.2	5.0	0.3	5.3

1. Statistics Norway a publié des données révisées des Comptes nationaux le 5 décembre 2005. Les chiffres du tableau ne prennent pas en compte les révisions à la hausse.

2. Calculé comme  $X(T) - X(0)/Total(0)$ . Ainsi, entre 1990 et 2005, l'emploi total a augmenté de 0.6 % par an et d'un montant total de 10.6 %.

3. Estimation calculée comme la différence entre l'emploi total et l'emploi dans les administrations publiques.

4. À partir de 2002, les services de santé spécialisés sont transférés des collectivités locales vers l'administration centrale.

Source : Statistics Norway, *Comptes nationaux annuels*, Calculs de l'OCDE.

est donc très loin de l'augmentation rapide de l'emploi privé observée dans le même temps au Danemark, par exemple. La différence est particulièrement frappante dans le commerce de détail, l'hôtellerie, les transports et les services financiers, qui ont fortement contribué à l'emploi dans d'autres pays de l'OCDE durant la même période. En revanche, la croissance de la productivité a été très forte dans la plupart de ces secteurs, du fait principalement de réformes structurelles, au début des années 90 (chapitre 1).

Ces évolutions soulèvent en particulier deux questions. Premièrement, cette nette prédominance de la création d'emplois dans la sphère publique a-t-elle été préjudiciable à

l'expansion de l'emploi dans le secteur privé ? Des estimations internationales donnent effectivement à penser qu'en moyenne l'emploi privé a été évincé par l'emploi public dans les pays de l'OCDE (Bassanini et Duval, 2006). Par exemple, la création d'un emploi public aurait détruit environ 1.5 emploi privé sur la période 1960-2000 dans la zone OCDE (Algan et autres, 2002). Cet effet est très sensible dans les pays où la production publique peut très facilement se substituer aux activités privées et où le secteur public assure des rentes importantes. Même si, en Norvège, les administrations publiques assurent des services qui sont essentiellement complémentaires de la production du secteur privé, l'effet d'éviction pourrait aussi être substantiel, avec une élasticité égale ou supérieure à l'unité. Confrontés à d'importants déficits budgétaires dans les années 90, les autres pays nordiques ont dû réduire la taille de l'État providence. Il s'en est suivi une réorganisation en profondeur du secteur public (graphique 4.1, partie B), ce que la Norvège n'a jamais eu à faire. L'efficacité économique du secteur public norvégien semble assez médiocre (Joumard et Suyker, 2002), en particulier dans l'enseignement primaire et secondaire (OCDE, 2006c) et dans le secteur hospitalier général (Bibbee et Padriani, 2006).

### **Les institutions du marché du travail dans les pays nordiques**

Le marché du travail norvégien se caractérise à la fois par un interventionnisme assez prononcé, par des institutions et des politiques efficaces et par des performances de haut niveau. On peut le considérer comme représentatif du « modèle nordique » (encadré 4.1). Ainsi, il a fait preuve de résilience, avec un NAIRU remarquablement faible et stable, de l'ordre de 4 % au cours de la dernière décennie d'après les estimations de l'OCDE. La rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (LPE), jugée moyenne à forte au regard des critères établis par l'OCDE, est restée relativement stable ces dernières années, se situant dans la moyenne pour les contrats permanents et au-dessus de la moyenne pour les contrats temporaires (tableau 4.3). Ce cadre semble se caractériser par une forte aversion à l'égard de toute forme de dualisme du marché du travail, d'après des observateurs norvégiens.

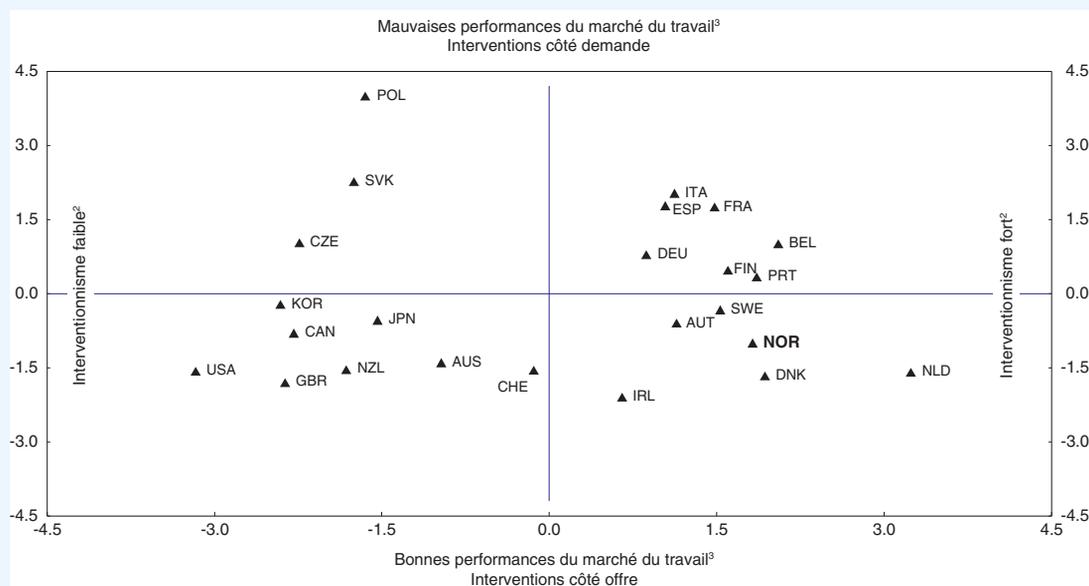
Le fonctionnement globalement satisfaisant du marché du travail est sans doute dû à l'approche pragmatique adoptée par les autorités dans la mise en œuvre de la législation, ainsi qu'à une très bonne coordination. La Norvège est le pays de l'OCDE où les négociations sont le plus centralisées et coordonnées (OCDE, 2004). Par exemple, les dernières négociations salariales se sont déroulées suivant le modèle du « chef de file », le secteur exposé négociant en premier et répercutant ses revendications salariales sur les salaires des concurrents. D'où une relative modération de la hausse globale des rémunérations. Un certain nombre d'autres facteurs spécifiques ont sans doute aussi atténué les revendications salariales : l'immigration de travailleurs de plus en plus nombreux en provenance des nouveaux États membres de l'UE, notamment des entrepreneurs (polonais) dans le secteur très actif de la construction<sup>4</sup>, et l'introduction d'un régime professionnel obligatoire à compter de 2006 cotisations versées par les employeurs). Cependant, la forte centralisation des négociations salariales et le degré élevé de coordination entraînent une compression des salaires, ce qui peut dans une certaine mesure réduire les incitations à entreprendre des études exigeantes dans des disciplines telles que l'ingénierie et les sciences. En définitive, cela pourrait fausser l'allocation de la main-d'œuvre et expliquer l'aggravation des pénuries de qualifications. En revanche, le système de négociations salariales, associé à une politique d'enseignement supérieur gratuit, contribue à l'objectif social de promotion de l'égalité en Norvège.<sup>5</sup>

### Encadré 4.1. Le marché du travail norvégien est-il authentiquement nordique ?

Des études de plus en plus nombreuses tentent depuis quelque temps d'établir un lien entre la performance du marché du travail et les institutions. Ainsi, Bassanini et Duval (2006) observent que des résultats favorables sur le plan de l'emploi peuvent être associés à différents degrés d'interventionnisme des autorités. Quels que soient les indicateurs utilisés, les institutions norvégiennes en matière d'emploi et de protection sociale s'apparentent à celles de certains pays comme le Danemark et la Suède, en particulier, mais aussi les Pays-Bas, l'Autriche, l'Irlande et, dans une moindre mesure, la Finlande.

Le graphique 4.2 présente les résultats d'une analyse en composantes principales réalisée à l'OCDE (2006a). S'appuyant sur un ensemble d'indicateurs du marché du travail, de la fiscalité et des marchés de produits, l'analyse aboutit à des résultats intéressants. Les deux axes représentent ensemble plus de 70 % de l'inertie et peuvent être facilement interprétés. L'axe horizontal indique le degré d'intervention des autorités, tandis que l'axe vertical indique l'efficacité du marché du travail et des politiques publiques. La Norvège se situe au centre d'un groupe de pays qualifiés de « nordiques » par Sapir (2005), associant un interventionnisme prononcé (mesures énergiques d'insertion, forte redistribution, taux de syndicalisation élevé) à des résultats très positifs sur le marché du travail. Suivant la définition de Sapir, ce modèle diffère du modèle anglo-saxon, qui donne aussi de bons résultats (avec un faible interventionnisme mais des performances élevées), et se distingue nettement des dispositifs peu performants des pays méditerranéens et des pays d'Europe continentale. Ainsi, sur la base d'une analyse strictement statistique, on peut considérer que la Norvège est le pays le plus représentatif du groupe « nordique », partageant le plus de caractéristiques avec chacun de ses membres.

Graphique 4.2. **Similitudes et différences entre les politiques, les institutions et la performance du marché du travail dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>**



1. L'analyse en composantes principales inclut les variables suivantes pour 24 pays de l'OCDE: programmes actifs du marché du travail (PAMT, dépense par personne sans emploi en pourcentage du PIB par tête); coordination syndicale (COOR; couverture conventionnelle (COV); législation sur la protection de l'emploi (LPE); taux d'emploi (TE); réglementation des marchés de produits (RMP); coin fiscal (CF); allocations de chômage (AC, taux de remplacement brut moyen sur une période de 5 ans); taux de chômage (TC).
2. L'axe horizontal représente la première composante principale, expliquant 39.3 % de la variance totale. Comme toutes les variables de politiques (à l'exception de RMP) y sont positivement corrélées, on peut interpréter cette première composante principale comme un indicateur global du degré d'interventionnisme des politiques du marché du travail.
3. L'axe vertical correspond à la deuxième composante principale, expliquant 34.1 % de la variance totale. Comme le coefficient de corrélation entre le taux de chômage et cette deuxième composante principale est fortement positif (fortement négatif en ce qui concerne le taux d'emploi), ceci suggère que cette deuxième composante principale est un indicateur de performance du marché du travail.

Source : OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

Tableau 4.3. La législation sur la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE

	Inconvénients des procédures régulières	Préavis et indemnités de départ pour licenciement individuel sans faute	Difficultés de licenciement	Contrats à durée déterminée	Emploi en agences de travail temporaire	Licenciements collectifs	Législation de protection de l'emploi régulière	Législation de protection de l'emploi temporaire	Indicateur synthétique <sup>1</sup>
Australie	1.5	1.0	2.0	1.3	0.5	2.9	1.5	0.9	1.5
Autriche	2.5	0.9	3.8	1.8	1.3	3.3	2.4	1.5	2.2
Belgique	1.0	2.4	1.8	1.5	3.8	4.1	1.7	2.6	2.5
Canada	1.0	1.0	2.0	0.0	0.5	2.9	1.3	0.3	1.1
Rép. tchèque.	3.5	2.7	3.8	0.5	0.5	2.1	3.3	0.5	1.9
Danemark	1.0	1.9	1.5	2.3	0.5	3.9	1.5	1.4	1.8
Finlande	2.8	1.0	2.8	3.3	0.5	2.6	2.2	1.9	2.1
France	2.5	1.9	3.0	4.0	3.3	2.1	2.5	3.6	2.9
Allemagne	3.5	1.3	3.3	1.8	1.8	3.8	2.7	1.8	2.5
Grèce	2.0	2.2	3.0	4.5	2.0	3.3	2.4	3.3	2.9
Hongrie	1.5	1.8	2.5	1.8	0.5	2.9	1.9	1.1	1.7
Irlande	2.0	0.8	2.0	0.8	0.5	2.4	1.6	0.6	1.3
Italie	1.5	0.6	3.3	2.5	1.8	4.9	1.8	2.1	2.4
Japon	2.0	1.8	3.5	0.5	2.0	1.5	2.4	1.3	1.8
Corée	3.3	0.9	3.0	0.8	2.6	1.9	2.4	1.7	2.0
Luxembourg	2.5	2.0	3.3	5.3	4.3	5.0	2.6	4.8	3.9
Mexique	1.0	2.1	3.7	2.5	5.5	3.8	2.3	4.0	3.2
Pays-Bas	4.0	1.9	3.3	0.8	1.6	3.0	3.1	1.2	2.3
Nouvelle-Zélande	2.0	0.4	2.7	1.5	1.0	0.4	1.7	1.3	1.3
<b>Norvège</b>	<b>2.0</b>	<b>1.0</b>	<b>3.8</b>	<b>3.3</b>	<b>2.5</b>	<b>2.9</b>	<b>2.3</b>	<b>2.9</b>	<b>2.6</b>
Pologne	3.0	1.4	2.3	0.0	2.5	4.1	2.2	1.3	2.1
Portugal	3.5	5.0	4.0	1.8	3.8	3.6	4.2	2.8	3.5
Rép. slovaque	5.0	2.7	2.8	0.3	0.5	2.5	3.5	0.4	2.0
Espagne	2.0	2.6	3.3	3.0	4.0	3.1	2.6	3.5	3.1
Suède	3.0	1.6	4.0	1.8	1.5	4.5	2.9	1.6	2.6
Suisse	0.5	1.5	1.5	1.3	1.0	3.9	1.2	1.1	1.6
Turquie	2.0	3.4	2.3	4.3	5.5	2.4	2.6	4.9	3.5
Royaume-Uni	1.0	1.1	1.3	0.3	0.5	2.9	1.1	0.4	1.1
États-Unis	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	2.9	0.2	0.3	0.7
<i>Min.</i>	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	0.4	0.2	0.3	0.7
<i>Max.</i>	5.0	5.0	4.0	5.3	5.5	5.0	4.2	4.9	3.9
<i>Moyenne OCDE</i>	2.2	1.7	2.8	1.8	2.0	3.1	2.2	1.9	2.2
<i>Moyenne UE15</i>	2.3	1.8	2.9	2.4	2.1	3.5	2.4	2.2	2.5

1. L'indicateur synthétique de la LPE est une moyenne pondérée de la LPE régulière, de la LPE temporaire et de la rigidité des licenciements collectifs, avec des poids respectifs de 5/12, 5/12 et 2/12.

Source : OCDE 2004 ; Ministère du Travail et de l'Intégration sociale.

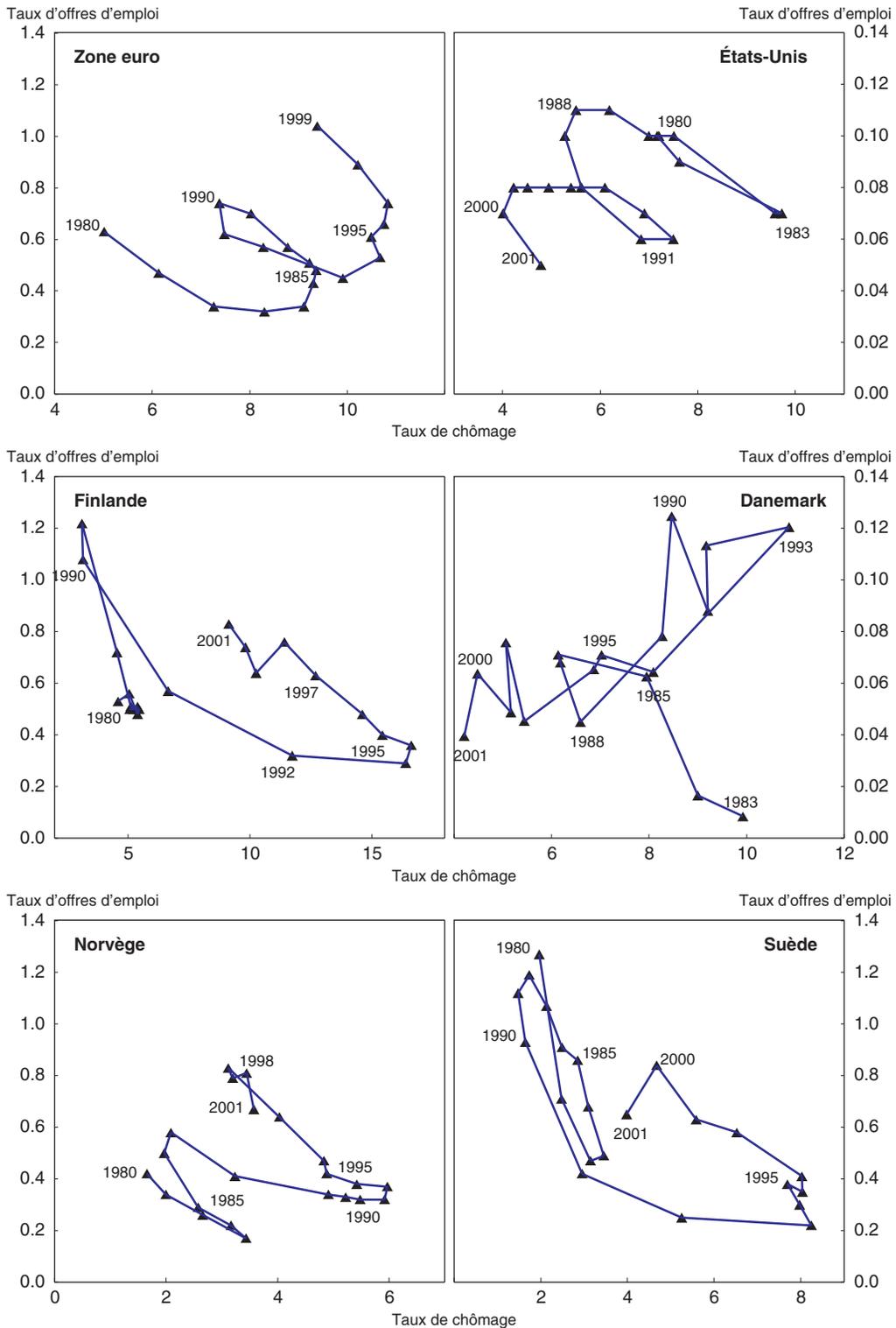
## Le principal défi consiste à stimuler l'offre de travail

### Une inadéquation croissante entre l'offre et la demande

Au cours des deux dernières décennies, une inadéquation croissante est apparue entre l'offre et la demande de main-d'œuvre dans certains pays de l'OCDE. Le graphique 4.3 indique les courbes de Beveridge calculées pour les pays nordiques, l'Union européenne et les États-Unis. Comme beaucoup d'autres pays européens, la Norvège a vu augmenter la proportion d'offres d'emploi non satisfaites, mais dans un contexte de très faible chômage. Cet infléchissement de la courbe vers l'extérieur dénote l'incapacité croissante du marché du travail à faire concorder l'offre et la demande de main-d'œuvre, de 1980 jusqu'au début

### Graphique 4.3. L'adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre ne semble guère s'être améliorée

Courbes de Beveridge pour la zone euro et quelques pays de l'OCDE, 1980-2001

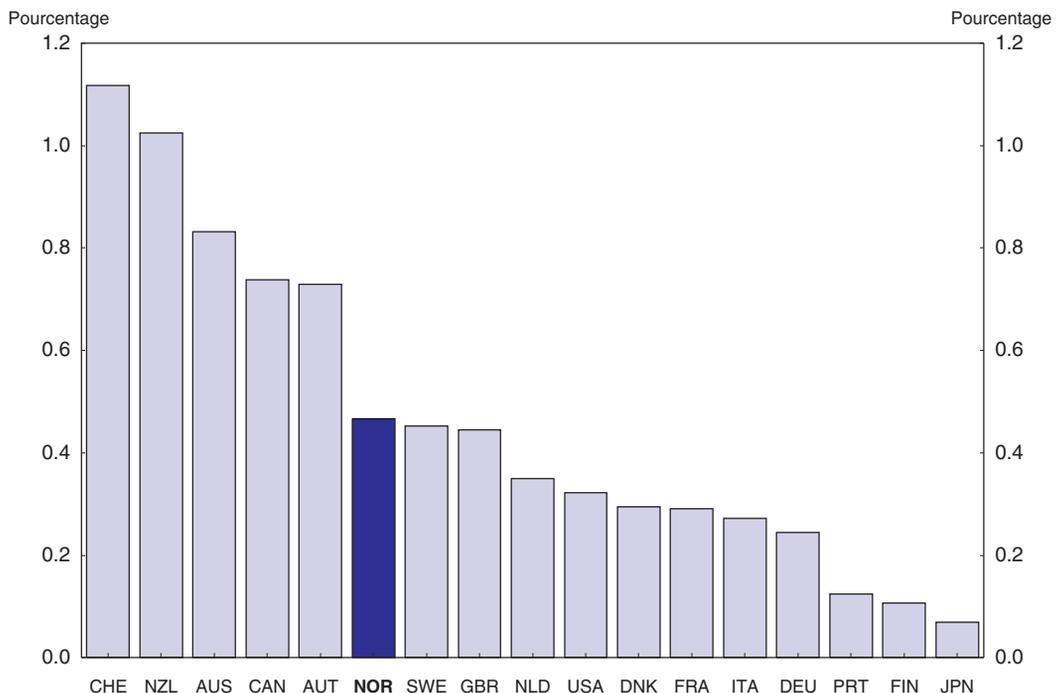


Source : OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

des années 90. Depuis, la situation n'a que faiblement changé. Ce phénomène, que l'on observe également en Finlande et en Suède, contraste vivement avec la très nette amélioration enregistrée aux États-Unis. D'importantes pénuries de qualifications, en partie conjoncturelles, sont récemment apparues en Norvège dans des secteurs comme la construction, l'ingénierie, les services aux entreprises, les services pétroliers et la santé, mais il semble aussi y avoir des signes d'inadéquation structurelle entre l'offre et la demande de qualifications. En 2005, les admissions d'étudiants ont diminué de 2 % dans l'enseignement supérieur, mais de plus de 13 % dans les disciplines scientifiques et techniques. Dans le secteur de la santé, l'insuffisance structurelle prévisible de spécialistes est accentuée par un grand nombre de départs, notamment en invalidité.

L'immigration a sensiblement augmenté ces dernières années (graphique 4.4), principalement sous l'effet de pénuries structurelles de main-d'œuvre dans certains secteurs, comme l'hôtellerie et la restauration, la construction et, dans une moindre mesure, les services médicaux et l'ingénierie. L'augmentation de l'immigration et l'ouverture aux flux transfrontaliers de travailleurs au sein de l'Espace économique européen ont largement bénéficié à la Norvège. Celle-ci a adopté des règles relativement libérales en matière d'immigration, autorisant les ressortissants des nouveaux États membres de l'UE à entrer avant d'avoir un emploi. Ces quatre dernières années, la Norvège a reçu près de 50 % des immigrants des nouveaux États membres de l'UE se rendant dans les pays nordiques, attirés surtout par des salaires plus élevés et des possibilités d'emploi. L'immigration a été importante dans l'agriculture et la construction, avec l'arrivée de nombreux entrepreneurs et ouvriers polonais, qui ont pesé sur le pouvoir de négociation des entreprises locales. Par ailleurs, cette nouvelle vague d'immigration a peut-être fait

Graphique 4.4. **Entrées de ressortissants étrangers**  
En pourcentage de la population totale en 2004, données harmonisées



Source : OCDE (2006), *Perspectives des migrations internationales*.

baisser le NAIRU en réduisant l'inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Elle pourrait aussi expliquer pourquoi les hausses des prix intérieurs et des salaires sont restées modérées jusqu'ici.

Cependant, l'immigration n'a sans doute pas été suffisante compte tenu des goulets d'étranglement de plus en plus marqués que l'on observe dans certaines branches où la barrière de la langue n'est pas négligeable, comme la santé, ou dans des secteurs exigeant un niveau élevé de qualification, comme l'ingénierie et la gestion de projets. Par ailleurs, une résistance croissante des syndicats s'est manifestée récemment, notamment dans le secteur de la construction. Les autorités locales et le gouvernement ont ainsi dû prendre l'engagement de veiller activement à contrôler les rémunérations et les conditions de travail des travailleurs venant des nouveaux États membres de l'UE (Plan d'action contre le « dumping » social). Les autorités doivent donc éviter d'adopter une orientation plus protectionniste, qui serait préjudiciable à la croissance et à la productivité à moyen terme tout en ayant des effets inflationnistes à court terme.

### **La durée du travail est faible**

La Norvège est, avec les Pays-Bas, l'un des deux pays de l'OCDE où la durée moyenne du travail est la plus faible. Ces dernières années, la durée du travail a eu une incidence négative, abaissant la croissance potentielle d'environ ½ point de pourcentage par an. Compte tenu des besoins croissants de dépenses et de services sociaux, un allongement de la durée du travail donnerait une marge de manœuvre appréciable pour accroître l'offre de travail et financer la protection sociale sans provoquer de distorsions (voir chapitre 3 et ci-après). La faible durée effective du travail s'explique principalement par une durée hebdomadaire inférieure à la moyenne et un nombre exceptionnel de journées perdues en dehors des congés, notamment d'absences pour maladie (tableau 4.4). Le nombre de journées de travail perdues pour cause de maladie en Norvège représente plus du double de la moyenne OCDE (graphique 4.5).

Diverses raisons ont été avancées pour expliquer les fortes disparités de la durée du travail entre les pays de l'OCDE (annexe 4.A1). L'augmentation des niveaux de vie s'est historiquement accompagnée d'une réduction du temps de travail. Dans le cas de la Norvège, dont le PIB par tête est l'un des plus élevés du monde, il s'agit sans doute là de la principale raison d'un choix collectif privilégiant le temps libre au détriment d'un accroissement de la consommation. L'impact des taux marginaux d'imposition élevés ne doit toutefois pas être négligé. Même si la Norvège a récemment procédé à une réforme ambitieuse, le taux marginal d'imposition des revenus du travail reste relativement élevé en moyenne, à un peu plus de 49 %. Il a donc pu jouer un rôle, même s'il n'existe pas d'indices nets d'une relation entre les variations ou le niveau du temps de travail et les variations ou le niveau de l'imposition marginale (annexe 4.A1). Toutefois, l'interaction des taux marginaux d'imposition élevés avec les prestations et les actions des syndicats et des autres institutions du marché du travail est probablement un important facteur explicatif.

Un projet pilote, tendant à ramener à 30 heures la durée hebdomadaire du travail, a récemment été lancé dans certaines entreprises norvégiennes. Une évolution de la législation dans cette direction réduirait de façon spectaculaire la croissance potentielle et accentuerait les pénuries de main-d'œuvre. Comme le pays va être confronté à de nouveaux défis avec le vieillissement de la population, il faudrait au contraire accroître la durée du travail et améliorer l'efficacité (chapitre 3). Renforcer les incitations à travailler par de nouvelles réductions des impôts marginaux sur les revenus pourrait stimuler

**Tableau 4.4. Anatomie d'une année de travail type**  
 Décomposition du nombre annuel moyen d'heures effectivement ouvrées  
 par les salariés en équivalent temps plein (salariés, 2002)

	Nombre annuel d'heures travaillées	Nombre moyen d'heures hebdomadaires tous employés confondus	Nombre annuel de semaines travaillées	Nombre de semaines de vacances et jours fériés	Semaines pleines d'absence pour raisons autres que vacances et jours fériés <sup>1</sup>	Semaines partielles d'absence pour raisons autres que vacances et jours fériés	Absences pour maladie et maternité <sup>2</sup>	Total des absences pour raisons autres que vacances et jours fériés
	(a) = (b) * (f)	(b)	(f) = 52 - [(g) + (h) + (i) + (j)]	(g)	(h)	(i)	(j)	(h) + (i) + (j)
	Nombre d'heures		Nombre de semaines non travaillées					
Autriche	1 497	38.4	39.0	7.2	2.9	0.4	2.6	5.9
Belgique	1 451	36.3	40.0	7.1	2.4	0.5	2.1	5.0
Rép. tchèque	1 692	41.3	41.0	6.2	2.3	0.3	2.2	4.8
Danemark	1 410	36.3	38.9	7.4	2.8	1.1	1.8	5.7
Espagne	1 639	38.8	42.2	7.0	1.3	0.4	1.2	2.9
Finlande	1 491	38.8	38.5	7.0	2.8	1.6	2.1	6.5
France	1 467	36.2	40.5	7.0	2.2	0.5	1.9	4.6
Allemagne	1 480	36.5	40.6	7.8	1.9	0.3	1.4	3.6
Grèce	1 816	40.7	44.6	6.7	0.2	0.2	0.2	0.6
Hongrie	1 798	40.9	43.9	6.3	0.9	0.1	0.8	1.8
Islande	1 714	43.2	39.6	6.1	2.8	1.6	1.9	6.3
Irlande	1 585	36.3	43.7	5.7	1.4	0.2	1.0	2.6
Italie	1 533	37.4	41.0	7.9	1.8	0.3	1.0	3.1
Luxembourg	1 582	37.9	41.7	7.5	1.4	0.2	1.2	2.8
Pays-Bas	1 223	31.8	38.4	7.5	2.9	1	2.2	6.1
<b>Norvège</b>	<b>1 339</b>	<b>37.3</b>	<b>36.0</b>	<b>6.5</b>	<b>4.8</b>	<b>1.1</b>	<b>3.6</b>	<b>9.5</b>
Pologne	1 817	41.8	43.4	6.2	1.2	0.3	0.9	2.4
Portugal	1 688	40.4	41.8	7.3	1.5	0.2	1.2	2.9
Rép. slovaque	1 761	41.8	42.2	6.9	1.4	0.1	1.4	2.9
Suède	1 349	38.1	35.4	6.8	4.2	1.8	3.8	9.8
Suisse	1 586	37.5	42.3	6	1.7	0.9	1.1	3.7
Royaume-Uni	1 546	38.2	40.5	6.5	1.8	1.6	1.6	5.0
Moyenne totale	1566.5	38.5	40.7	6.8	2.1	0.7	1.7	4.5
Moyenne UE15	1 517.1	37.5	40.5	7.1	2.1	0.7	1.7	4.5

1. Dans le cas de la Norvège, la colonne h donne essentiellement des estimations du nombre de semaines perdues pour maladie, qui n'est pas mesuré par l'Enquête sur la population active.

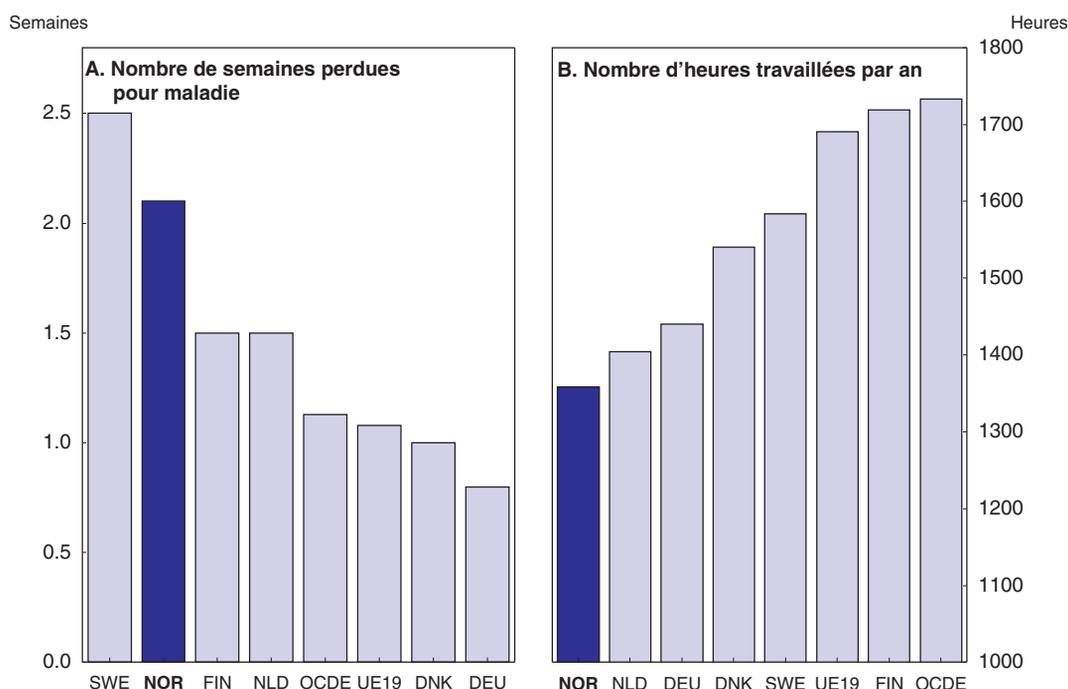
2. Ces semaines sont déjà incluses dans les colonnes h et i, mais elles sont comptabilisées une seconde fois pour tenir compte d'une sous-déclaration présumée de 50 % dans l'Enquête sur la population active.

Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

quelque peu l'offre de travail et contribuer à une solution partielle au problème du vieillissement (Fredriksen et Stølen, 2005). S'il s'avère difficile, pour des raisons politiques, de réduire le nombre de jours de congé, une diminution très marquée des jours d'absence pour cause de maladie et des absences « injustifiées » permettrait dans une large mesure d'avancer dans cette voie. Par exemple, un retour au nombre moyen de semaines de travail perdues dans l'UE pour de strictes raisons de maladie permettrait d'accroître de 3 % la durée annuelle effective du travail. Une réforme de plus grande envergure, consistant par exemple à aligner sur la moyenne de l'UE le nombre d'absences pour des raisons autres que les congés, entraînerait une augmentation de 14 % de la durée effective du travail, ce qui comblerait une part importante du déficit de financement à long terme des programmes de protection sociale (chapitre 3).

Graphique 4.5. **Durée du travail et semaines de travail perdues pour cause de congés de maladie**

2004

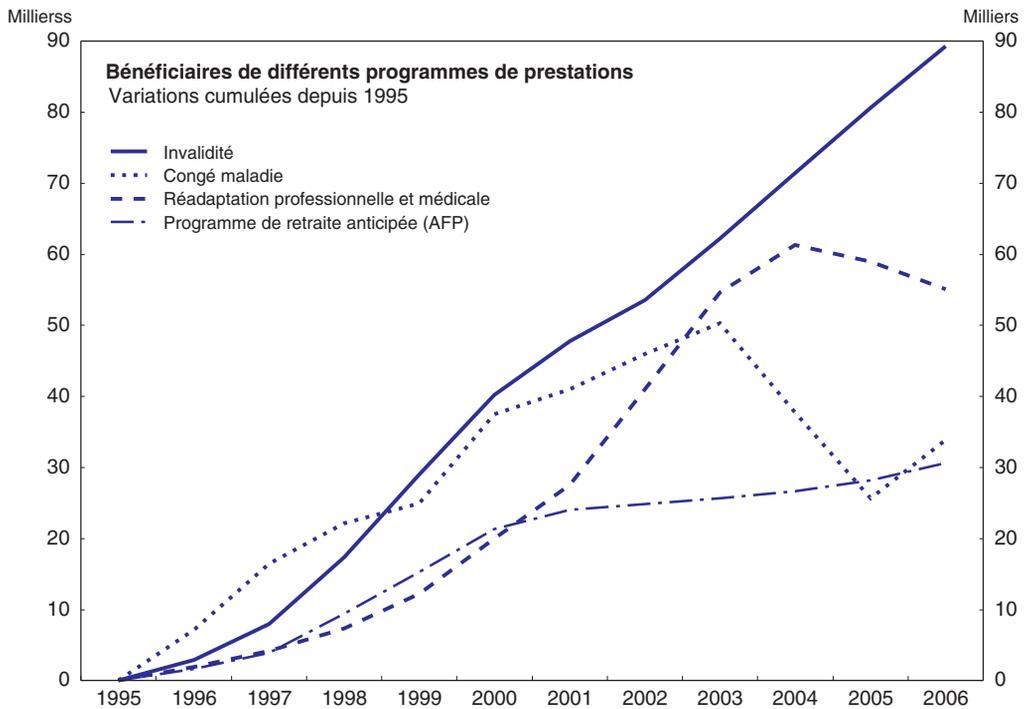


Source : OCDE, base de données de Réformes économiques : objectif croissance.

## Renforcer les incitations à travailler pour préserver le système de protection sociale

La Norvège se caractérise non seulement par des taux d'emploi élevés, mais aussi par une très forte incidence des absences pour cause de maladie et un très grand nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité. La Suède est le seul pays où les absences pour cause de maladie atteignent un niveau comparable, et seule la Pologne à une proportion aussi élevée de bénéficiaires de prestations d'invalidité. En Norvège, le nombre de nouveaux prestataires de divers dispositifs n'a cessé d'augmenter (graphique 4.6) en dépit d'un taux de rejet croissant des demandes<sup>6</sup> et de la conclusion de l'accord sur l'insertion professionnelle (voir plus loin). Les problèmes touchent toutes les classes d'âge mais sont particulièrement concentrés parmi les personnes de 55 ans et plus et, ce qui est inquiétant, parmi les jeunes de moins de 30 ans, qui sont de plus en plus nombreux à demander à être mis en invalidité permanente (tableau 4.5).

Les dépenses publiques au titre des absences pour cause de maladie et des prestations d'invalidité se sont élevées à 4.1 % du PIB en 2004. Ce chiffre est près de deux fois supérieur à la moyenne OCDE. Alors que le taux de chômage est resté stable, la proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité dans la population d'âge actif a pratiquement doublé, passant de 6 % en 1980 à 11 % en 2005<sup>7</sup>. En dépit d'une situation très favorable sur le plan économique et sur le marché du travail, le taux d'emploi des personnes handicapées est légèrement inférieur à 45 % en Norvège, alors qu'il s'élève à 83 % pour le reste de la population (OCDE, 2006b)<sup>8</sup>. C'est là un bilan décevant, dans la mesure où aucun autre pays de l'OCDE ne consacre autant de ressources que la Norvège à la réadaptation professionnelle et à la formation pour éviter le passage dans un régime de prestations de longue durée.

Graphique 4.6. **Le nombre de titulaires de pensions d'invalidité continue d'augmenter**

Source : Ministère des Finances, ministère du Travail et de l'Intégration sociale.

Tableau 4.5. **Le congé de maladie, principale passerelle vers l'invalidité en Norvège**

Répartitions des nouveaux bénéficiaires âgés de 20 à 66 ans, 2003-2004<sup>1</sup>

Statut en 2004	Statut en 2003 <sup>2</sup>					Total
	Indemnité chômage	Indemnité maladie	Indemnité de réadaptation médicale	Réadaptation professionnelle	Pension d'invalidité	
Indemnité chômage	..	75.1	6.8	8.2	9.9	100.0
Indemnité maladie	39.4	..	5.4	12.1	43.1	100.0
Indemnité de réadaptation médicale	1.8	74.0	..	17.4	6.7	100.0
Réadaptation professionnelle	3.4	41.1	37.9	..	17.6	100.0
Pension d'invalidité	2.3	41.9	33.7	22.1	..	100.0
Indemnité de départ anticipé à la retraite	21.0	67.0	1.3	0.0	10.7	100.0
Pension vieillesse	4.2	5.6	0.9	0.0	89.3	100.0

1. Le tableau doit être lu de la manière suivante. Sur la totalité des nouveaux bénéficiaires d'une pension d'invalidité en 2004, qui bénéficiaient d'une autre catégorie de prestation en 2003, 41.9 % percevaient une indemnité de maladie, 33.7 % et 22.1 % bénéficiaient respectivement de la réadaptation médicale et de la réadaptation professionnelle ; le reste, 2.3 %, percevaient des indemnités de chômage.

2. Le statut en 2003 fait référence aux bénéficiaires d'une prestation de sécurité sociale au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Pour 2004, il s'agit des personnes qui touchaient une prestation au 1<sup>er</sup> janvier 2003 mais aussi au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Source : Administration nationale d'assurance de la Norvège, OCDE (2006b).

Les autorités ont décidé de s'attaquer à cette question en renforçant l'efficacité d'un certain nombre de mesures concernant l'offre de travail (voir plus loin). Après un long débat, une commission nommée par le gouvernement devrait publier au printemps 2007 un rapport formulant des propositions de réforme du régime de pensions d'invalidité. Une

équipe de l'OCDE a récemment présenté un rapport exhaustif aux autorités (OCDE, 2006b)<sup>9</sup>. La présente section résume les principales conclusions et recommandations formulées par l'OCDE, présentées de façon plus détaillée dans le rapport OCDE 2006b. Pour résumer, trois principales priorités se dégagent dans le cas de la Norvège :

- maîtriser les dépenses publiques au titre de l'incapacité de travail (prestations de maladie, en particulier) ;
- faire en sorte que moins de personnes passent du congé de maladie à l'invalidité ;
- assurer l'insertion professionnelle d'un plus grand nombre de personnes handicapées.

### **Congés de maladie : pas d'inversion de tendance ?**

Les absences pour congé maladie de longue durée constituent, en Norvège, un premier pas vers l'invalidité et expliquent les résultats relativement médiocres en termes d'heures de travail par tête (tableau 4.4 et graphique 4.5). Un accord tripartite, intitulé « Accord sur l'insertion professionnelle », avait été signé pour la période 2001-2005 par les autorités et les partenaires sociaux. Il visait trois principaux objectifs : réduire d'au moins 20 % les congés de maladie par rapport à leur niveau du deuxième trimestre 2001, assurer l'emploi d'un plus grand nombre de personnes handicapées et relever l'âge de la retraite. La modification de la réglementation relative aux indemnités de maladie en juillet 2004 s'est traduite par des restrictions qui ont sans doute réduit temporairement les taux d'absentéisme (OCDE, 2005a). Un examen fonctionnel réalisé par un médecin généraliste est devenu obligatoire au bout de huit semaines d'absence pour cause de maladie et des sanctions plus sévères ont été instituées à l'encontre des médecins qui ne respectent pas la nouvelle règle concernant les certificats de maladie, mais ces mesures sont rarement appliquées dans la pratique. Par ailleurs, les employeurs sont désormais tenus d'établir un plan de suivi pour les travailleurs en congé maladie de longue durée, en liaison avec les services de l'emploi. En dépit de résultats encourageants, l'accord sur l'insertion professionnelle n'a pas atteint son objectif. Fin 2005, le nombre de journées de travail perdues pour cause de maladie avait seulement diminué de 12 % par rapport à 2001. Depuis, les départs en congé maladie se sont à nouveau accélérés et ont presque retrouvé leur niveau de 2001, ce qui donne à penser qu'une telle inversion de tendance est difficile à préserver sans une administration plus stricte et des mesures dissuasives (graphique 4.6).

En décembre 2005, l'accord a été prorogé jusqu'à la fin de 2009. Par ailleurs, les autorités se sont récemment fixé comme objectif une économie de 2.5 milliards de NOK au titre des prestations de maladie. S'appuyant sur les recommandations de l'OCDE, le gouvernement a proposé que les périodes d'absence soient cofinancées par les employeurs et la sécurité sociale. La part à la charge de l'employeur serait portée à 20 % pendant les six premiers mois au maximum, puis ramenée à 10 % pendant le reste de la période d'indemnisation (jusqu'à 12 mois)<sup>10</sup>. Le nouveau dispositif de cofinancement aurait représenté un pas dans la bonne direction en responsabilisant davantage les employeurs et les salariés. Cependant, cette proposition a rencontré une vive opposition et a été repoussée par les partenaires sociaux. Les employeurs ont mis en avant son coût financier et les syndicats ont craint que les employeurs ne sélectionnent les candidats à un emploi sur des critères de santé, au détriment des personnes en moins bonne santé. Une commission présidée par le Premier ministre a récemment proposé de nouvelles mesures financières et d'insertion professionnelle accélérée qui visent à permettre des économies

équivalentes à celles initialement prévues<sup>11</sup>. Non seulement les tentatives d'accords tripartites pour réformer les régimes de prestation maladie et invalidité ont échoué, mais avec le recul il apparaît que le cadre de négociation actuel a sans doute entravé les changements nécessaires, comme l'avait laissé craindre l'OCDE (OCDE, 2005d). Dans ces conditions, les autorités ne devraient pas accepter qu'un veto s'oppose à toute intervention et expérimentation. Il serait utile d'instituer un système de cofinancement progressif, car au Royaume-Uni et aux Pays-Bas l'augmentation de la participation financière des employeurs a contribué à réduire le taux d'absentéisme.

Par delà l'accord sur l'insertion professionnelle, il faudrait réformer les critères d'admission au bénéfice des indemnités de maladie de longue durée. Depuis 2004, les travailleurs en congé maladie sont censés faire évaluer leur capacité fonctionnelle par leur médecin traitant, mais les contrôles sont pratiquement inexistantes. Un contrôle fréquent des examens réalisés par les médecins généralistes et des patients par des médecins du Système national d'assurance, comme cela se fait dans d'autres pays de l'OCDE, de même que l'imposition de sanctions le cas échéant, permettraient de renforcer le système (Prinz, 2006, OCDE, 2006b et OCDE, 2005a). Ces mesures de contrôle pourraient jouer un rôle capital, en particulier durant les deux premiers mois de congé de maladie et avant que les intéressés ne se soumettent à des examens en vue d'une mise en invalidité (tableau 4.6).

### **Endiguer en priorité le flot des personnes passant dans le régime d'invalidité**

La Norvège a beaucoup fait pour donner aux travailleurs handicapés, au même titre qu'aux autres travailleurs, la possibilité d'accéder à la formation continue et d'être équitablement représentés dans tous les secteurs de l'économie, y compris le secteur public. Le système norvégien de prestations de maladie et d'invalidité comporte de nombreuses dispositions utiles : un travailleur peut reprendre progressivement une activité professionnelle après un arrêt de maladie, les différentes catégories d'incapacité partielle sont très précisément définies et il est possible de conserver le bénéfice d'une

**Tableau 4.6. Procédures applicables depuis le congé de maladie jusqu'à la mise en invalidité en Norvège**

NORVÈGE	
<i>Délais</i>	
1 semaine	Jusqu'à trois jours de déclaration d'absence faite par le salarié (jusqu'à 8 jours dans les entreprises couvertes par l'Accord sur l'insertion professionnelle)
2 semaines	Premier certificat médical pour 1 ou 2 semaines ; à partir du 16 <sup>e</sup> jour le système national d'assurance verse une indemnité maladie
6 semaines	Suivi de la part de l'employeur et de l'employé avec le soutien des centres d'insertion professionnelle ; contrôle par l'Inspection du travail, sanctions possibles
9 mois	Licenciement possible à partir de 6 mois et jusqu'à 12 mois
12 mois	Fin de l'indemnisation maladie et mise en place de l'allocation de réadaptation médicale (allocation pour invalidité possible, mais peu probable à ce stade)
1.5 an	Évaluation du service local du Système national d'assurance sur la nécessité de poursuivre la réadaptation médicale (8-9 mois de réadaptation en moyenne)
2 ans	Fin de la réadaptation médicale et début de la réadaptation professionnelle (si besoin), avec indemnité de réadaptation
3 ans	Date habituelle de transfert vers une pension d'invalidité (le transfert peut être effectué beaucoup plus tôt si il n'y a pas d'espoir d'amélioration)
3 ans et plus	La réadaptation professionnelle peut durer plusieurs années (trois ans au maximum depuis peu, deux ans en moyenne)

Source : OCDE (2006b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles (vol.1) : Norvège, Pologne, Suisse*, Administration nationale d'assurance de la Norvège, mise à jour novembre 2006.

prestation d'invalidité en prenant un emploi (OCDE, 2006b). Cependant, la forte augmentation du nombre de nouveaux prestataires, la faible proportion de personnes qui sortent du régime d'invalidité et les taux d'emploi peu élevés des handicapés ne donnent pas à penser que le dispositif de réadaptation fonctionne bien (tableau 4.7).

**Tableau 4.7. L'efficacité de la réadaptation professionnelle en Norvège, 2004**

Pourcentage des personnes ayant terminé une période de réadaptation professionnelle, 2004<sup>1</sup>

Âge	Réadaptations terminées (%)	Dont :						Total
		Travail à temps complet (> 30 h/semaine)	Travail à temps partiel (< 30 h/semaine)	Chômeurs	Maladie de longue durée ou réadaptation	Prestation d'invalidité ou pension de vieillesse	Autres résultats	
20-29	34.9	34.0	9.8	8.4	21.9	7.0	18.8	100.0
30-39	38.0	37.2	11.0	5.2	26.4	9.0	11.3	100.0
40-49	48.2	27.7	14.6	4.5	27.8	16.1	9.4	100.0
50 +	67.1	16.1	12.2	3.8	24.7	33.7	9.4	100.0
Total	44.9	28.6	12.2	5.2	25.6	16.8	11.6	100.0

1. Un programme de réadaptation est considéré comme terminé si la personne ne revient pas au bout de 13 semaines.

Source : Données administratives du Service public de l'emploi (AETAT).

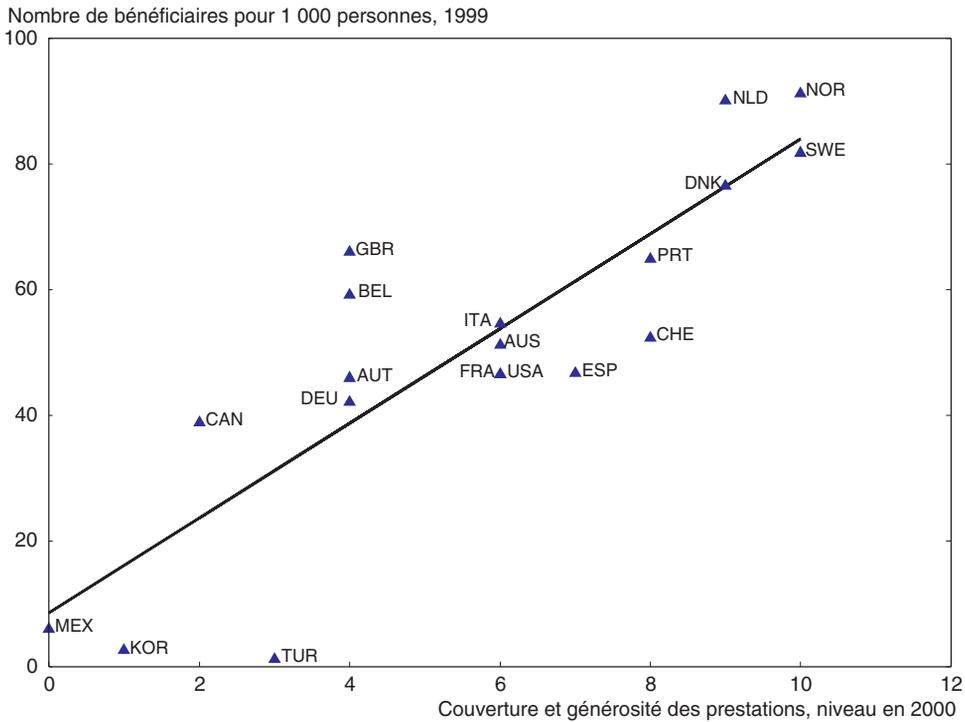
### Les incitations financières ont leur importance

D'après des recherches portant sur un ensemble de pays, le niveau des prestations et leur couverture sont les principaux facteurs qui expliquent l'augmentation du nombre de bénéficiaires d'un régime d'invalidité (OCDE, 2003). C'est ainsi qu'en Norvège, en Suède, au Danemark et aux Pays-Bas, on observe à la fois un grand nombre de bénéficiaires et une couverture et une générosité relativement grandes des pensions d'invalidité par comparaison avec les autres pays de l'OCDE (graphique 4.7). Quels sont les facteurs qui incitent à passer de l'emploi à l'invalidité en Norvège ? Premièrement, pour la plupart des Norvégiens, les prestations de maladie assurent un taux de remplacement de 100 %, jusqu'à 6 fois le montant de base (G)<sup>12</sup>, niveau proche du salaire de l'ouvrier moyen. Quant aux prestations d'invalidité<sup>13</sup>, leur taux de remplacement net est lui aussi relativement élevé en Norvège, même dans le cas des célibataires sans enfant<sup>14</sup>, puisqu'il dépasse 60 % au niveau de salaire l'ouvrier moyen. Par ailleurs, le régime professionnel du deuxième pilier à prestations définies, qui couvre 50 % des salariés norvégiens, fait passer le taux de remplacement net au voisinage de 80 % (OCDE, 2006b). Enfin, si l'on tient compte des taux d'imposition effectifs moyens des bénéficiaires, les personnes souffrant d'une incapacité temporaire ou permanente sont très peu incitées à reprendre un emploi<sup>15</sup>.

Depuis une dizaine d'années, la durée de versement des prestations de maladie et d'invalidité a eu tendance à diminuer et les contrôles à s'intensifier, tandis que les taux de remplacement sont restés inchangés. Si les critères d'éligibilité et le suivi semblent déterminants, il serait probablement possible de réduire la générosité des pensions d'invalidité temporaire et les taux de remplacement des prestations de maladie. Les indemnités de maladie de longue durée pourraient par exemple être ramenées à 75 % du dernier salaire, ce qui serait plus conforme à la situation observée dans les autres pays de l'OCDE, afin d'inciter davantage les intéressés à reprendre un emploi.

Il faudrait chercher à inciter un plus grand nombre d'handicapés à prendre un emploi. L'octroi de prestations permanentes et à taux plein à la plupart des demandeurs, la

Graphique 4.7. **La couverture et la générosité des pensions d'invalidité sont importantes en Norvège**



Source : OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*.

possibilité limitée de cumuler une prestation à taux plein avec des revenus d'activité et les incitations limitées, pour les bénéficiaires de prestations partielles, à accroître leur temps de travail, sont autant de facteurs qui font obstacle à l'exercice d'une activité (OCDE, 2006b). Il y aurait également lieu de mettre un terme au régime fiscal favorable des prestations d'invalidité permanente en comparaison des revenus du travail et d'envisager de verser des prestations liées à l'emploi aux personnes handicapées qui prennent un emploi ou qui accroissent leur temps de travail.

#### ***Durcir les critères d'éligibilité et les procédures d'évaluation***

Dans le contexte de l'accord sur l'insertion professionnelle, les efforts visant à réduire les absences pour cause de maladie reflètent davantage la motivation que les sanctions. Il est certes important d'assurer aux médecins une bonne formation pour leur permettre de remplir leur rôle dans l'évaluation de l'invalidité, mais cela ne suffit pas. En Norvège, il n'y a pas de contrôle des arrêts de travail pour cause de maladie. D'où un risque de laxisme et de conflit d'intérêt pour les médecins traitants. Dans la plupart des pays, contrairement à ce qui se passe en Norvège, des experts de l'assurance sociale contrôlent fréquemment les évaluations faites par les médecins traitants, effectuent des contrôles au domicile des patients et peuvent infliger des sanctions en cas de non-respect des obligations. Un contrôle plus étroit des patients et des médecins traitants par des médecins des assurances, comme cela se fait dans la plupart des pays de l'OCDE, devrait être institué en Norvège. Les médecins traitants devraient faire l'objet de contrôles périodiques et être sanctionnés le cas échéant par une interdiction temporaire de délivrer des certificats

d'arrêt de travail de longue durée pour cause de maladie. Les abus de la part des patients devraient quant à eux être sanctionnés par des amendes et par une réduction de leurs droits à remplacement à taux plein en cas de congé de maladie de longue durée.

À l'heure actuelle, plus de 80 % des admissions au bénéfice de prestations d'invalidité reposent exclusivement sur l'avis des médecins traitants, ce qui semble encore excessif. Cela étant, la fonction d'évaluation devient de plus en plus complexe dans la mesure où les demandes de mise en invalidité permanente s'appuient de plus en plus sur des motifs pathologiques non spécifiques d'ordre mental ou liés au stress<sup>16</sup>. En outre, la faible proportion d'invalidité partielle, en dépit de critères apparemment stricts concernant l'octroi d'une prestation à taux plein, conduit à penser que les évaluations médicales sont trop laxistes. Il conviendrait donc de confier au Système national d'assurance et à ses médecins conseils spécialisés le rôle de filtrage et d'évaluation jusqu'ici assuré par les médecins traitants, en faisant davantage appel à la participation d'experts professionnels dans le processus d'évaluation.

### **Assurer une meilleure application des politiques actives du marché du travail**

Au cours de la dernière décennie, les réformes du marché du travail visant à accroître l'efficacité des programmes d'insertion ont porté leurs fruits (OCDE, 2006c). La Norvège a aussi mis sur pied des programmes de réadaptation très énergiques. Un système de plans d'action individuels a été mis en place, parallèlement à de nouvelles mesures de conseil, de formation et d'insertion, afin de permettre à chaque demandeur d'emploi de retrouver rapidement du travail. Cependant, comme le montre le tableau 4.7, le bilan est bien décevant dans certains domaines. *Premièrement*, il faudrait sans doute réaliser des évaluations pour apprécier les effets nets sur l'emploi de différents dispositifs et examiner les pratiques des administrations concernées (voir plus loin). *Deuxièmement*, le processus de réadaptation professionnelle semble particulièrement long (tableau 4.6) : bien que l'invalidité temporaire soit officiellement reconnue depuis 2004, les intéressés restent encore à l'écart du marché du travail pendant quatre ans en moyenne, ce qui leur donne l'impression d'être sur une voie de garage et contribue à réduire leur employabilité. *Troisièmement*, comme la réadaptation médicale est financée par le Système national d'assurance mais assurée par les services de santé communaux et que la formation professionnelle relève des services publics de l'emploi, on peut s'interroger sur l'efficacité d'une organisation aussi complexe.

Comme beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Norvège a cherché à établir un lien plus étroit entre les PAMT et le respect des règles de disponibilité pour l'emploi pour le versement d'allocations de chômage. La « réforme NAV » de 2006 a fourni des ébauches de solutions. En regroupant les bureaux de chômage, les bureaux de l'emploi et les services d'assurance sociale, cette réforme vise à améliorer la collaboration entre les divers organismes administrant les différentes catégories de prestations et de services de placement. Parallèlement à ce regroupement il a été décidé à titre expérimental de fixer des objectifs de résultats pour les services publics de l'emploi, d'externaliser les activités de suivi et de placement et d'instituer des primes de résultats pour les prestataires privés. Toutefois, il n'est pas prévu de pérenniser ces mesures. Il faut féliciter les autorités norvégiennes d'avoir entrepris cette ambitieuse réorganisation, mais certains problèmes subsistent (encadré 4.2). Par exemple, la réforme NAV doit-elle être poussée plus loin, afin de déboucher sur une intégration totale des services publics de l'emploi avec les services communaux chargés de la réadaptation médicale, de la formation professionnelle et du

#### Encadré 4.2. **Un nouveau service de l'emploi et de la protection sociale : le guichet unique**

Jusqu'en 2005, trois catégories d'organismes étaient compétents en matière de protection sociale : la Direction nationale de l'emploi, la Direction nationale de la sécurité sociale (« trygd ») et le service d'aide sociale (au niveau des communes). Loin d'être optimale, cette structure a fait l'objet de nombreux débats au cours des années 90. En 2005, le Parlement a décidé de coordonner et de fusionner partiellement ces directions au sein d'un nouveau Service public de l'emploi et de la protection sociale, employant 16 000 agents et chargé de mettre sur pied les programmes du marché du travail. Les mesures arrêtées, qui sont administrées par les bureaux locaux des services publics de l'emploi, se répartissent en quatre grandes catégories (Røed et Raaum, 2006) :

- Formation professionnelle, généralement en milieu scolaire, destinée à permettre l'acquisition de qualifications répondant aux besoins des employeurs locaux ;
- Emploi public temporaire (principalement au sein des collectivités locales) ;
- Versement de subventions salariales temporaires à des employeurs privés ;
- Programmes de placement dans le secteur public et privé en vue de l'acquisition d'une qualification professionnelle de base.

Cette réforme, désignée sous le nom de « NAV », devrait d'abord contribuer à clarifier la situation des personnes se trouvant en dehors du marché du travail, notamment celles qui se situent dans une « zone grise » parce que jugées trop malades pour travailler mais pas assez malades pour bénéficier de prestations d'invalidité. Par exemple, la réadaptation médicale relevait jusqu'ici des services de santé communaux, alors que la réadaptation professionnelle était gérée par les anciens services de l'emploi. Désormais, les demandes d'allocations de chômage, de prestations de sécurité sociale, d'aide sociale et de programmes actifs du marché du travail seront effectuées auprès des mêmes services, situés dans le même bâtiment.

Le principal objectif de ce système de « guichet unique » est de développer et d'améliorer les services personnalisés et d'accroître les taux d'activité. Le regroupement d'organismes ayant une culture et un passé différents exigera toutefois une transition progressive entre 2006 et 2010. Comme cette réorganisation des services publics de l'emploi nécessite le passage d'un système passif de traitement des demandes à la mise en œuvre d'une approche plus active et individualisée, la réforme NAV ne devrait pas se traduire par une augmentation des taux d'activité avant 2010. Un certain nombre de questions ne sont toujours pas résolues :

- Les différents services vont-ils réellement collaborer ? S'agit-il d'une véritable fusion ou d'une juxtaposition de services ayant des compétences administratives différentes ? Y a-t-il une volonté effective de donner la priorité aux mesures d'insertion ?
- On ne sait guère comment la réglementation et les dispositions en vigueur sont mises en pratique par les acteurs locaux. Des investissements importants seront sûrement nécessaires pour former les agents de la nouvelle institution issue de la fusion. On peut craindre que celle-ci soit plus encline à accorder des prestations qu'à trouver des emplois pour les travailleurs (13 000 agents sur 16 000 viennent de l'organisme « payeur » et n'ont guère de compétences en matière de politique d'insertion). Il va donc falloir assurer un recyclage intensif des agents des services locaux et un suivi adéquat de leur action afin d'évaluer leurs résultats et d'identifier ceux d'entre eux qui donnent le moins satisfaction. L'évaluation demeure une question fondamentale.
- La réadaptation médicale et la réadaptation professionnelle, qui relèvent d'organismes distincts, devraient aller de pair d'après des propositions récentes. Cela exige une étroite coordination et des objectifs communs, la priorité étant de rétablir la capacité de travail des intéressés.

placement ? Un Livre blanc a récemment été publié pour accompagner cette réforme : les activités de réadaptation temporaire, professionnelle et médicale devraient être regroupées au sein d'un dispositif unique et le lien entre les prestations et les programmes devrait être rompu de manière à assurer des services plus personnalisés aux bénéficiaires, l'objectif global étant d'assurer une insertion professionnelle plus rapide.

Des recherches empiriques ont récemment fourni une évaluation détaillée de l'incidence des programmes actifs du marché du travail (PAMT) mis en œuvre en Norvège sur la durée d'emploi (Røed et Raaum, 2006). La participation à ces programmes améliore après coup les perspectives d'emploi, mais elle a souvent un coût d'opportunité immédiat en « isolant » les intéressés. On fait ainsi valoir que les effets directs en cours de programme et après ne justifient pas les coûts administratifs élevés qui en résultent. Par exemple, le coût d'un mois de formation sur le marché du travail représente le revenu moyen d'un salarié peu qualifié. Il est par ailleurs manifeste que l'efficacité d'un programme varie suivant la phase du cycle économique<sup>17</sup>. Il est donc expressément recommandé de réajuster et d'améliorer les politiques d'insertion en Norvège. On devrait cibler les programmes sur les personnes ayant des perspectives d'emploi individuelles défavorables et ayant connu de longues périodes de chômage, afin de renforcer leur intégration. On observe en particulier des effets importants dans le cas des immigrants venant de pays en développement (Røed et Raaum, 2006).

## Conclusion

En conclusion, la Norvège a bénéficié jusqu'ici d'une situation enviable. Le marché du travail fonctionne bien, avec des taux d'activité et d'emploi élevés dans toutes les tranches d'âge. Cependant, certains problèmes institutionnels mettent en danger la viabilité de l'État providence. Avec un secteur public toujours plus étendu, l'affectation des emplois entre les divers secteurs risque de ne pas être optimale, en particulier dans une société vieillissante où l'emploi privé pourrait être de plus en plus évincé par l'emploi public. Il est fort possible également que la performance globale du marché du travail se dégrade du fait de la trop grande générosité des dispositifs d'assistance et de retraite anticipée. La Norvège doit s'engager dans un processus ambitieux de réajustement de ses procédures d'évaluation de l'invalidité et de la maladie. Il faut rationaliser les politiques d'insertion et appliquer des contrôles et des sanctions. Il importe également de renforcer les incitations financières à travailler en réduisant les distorsions d'ordre fiscal et en supprimant les dispositifs qui ne sont pas neutres sur le plan actuariel. De telles réformes permettraient à moyen terme d'accroître sensiblement le nombre d'heures travaillées, tout en consolidant l'État providence.

### Encadré 4.3. Résumé des recommandations

#### Réduire les absences pour cause de maladie et les admissions au bénéfice de prestations d'invalidité

- Envisager un abaissement progressif des prestations de maladie après, par exemple, les trois premiers mois. En cas de congé de maladie de longue durée, les taux de remplacement devraient être ramenés à des niveaux plus comparables à ceux des autres pays de l'OCDE, par exemple à 75 % du salaire antérieur jusqu'à concurrence de 6 montants de base (G).
- Procéder à des vérifications fréquentes des certificats de maladie délivrés par les médecins traitants et faire contrôler les patients par des médecins relevant de l'assurance sociale, pratique qui est courante dans les pays de l'OCDE. En cas d'abus manifeste, infliger des sanctions et suspendre temporairement le droit du médecin de délivrer des certificats. Les abus imputables aux patients devraient aussi être sanctionnés par des amendes ou par une réduction de leurs droits à un remplacement à taux plein en cas de congé de maladie de longue durée.
- Confier la responsabilité de l'évaluation de l'admissibilité au bénéfice de prestations d'invalidité aux médecins de Système national d'assurance et à des spécialistes de la réadaptation professionnelle afin d'éviter les conflits d'intérêt pour les médecins généralistes.
- Adopter des mesures propres à renforcer la responsabilité de l'employeur et du salarié, comme le cofinancement des prestations de maladie, formule récemment proposée par le gouvernement et expérimentée avec succès au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.
- Réexaminer régulièrement les droits à prestations, tous les deux ans par exemple, et réévaluer les capacités fonctionnelles.

#### Rationaliser l'organisation des PAMT afin de favoriser l'entrée sur le marché du travail

- Rationaliser les programmes professionnels et envisager une intégration plus étroite dans le contexte du regroupement des services publics de l'emploi. En particulier, les programmes de réadaptation médicale et professionnelle devraient être mieux coordonnés.
- Mettre en place des programmes de réadaptation et de formation professionnelle après un congé de maladie de trois à six mois afin d'accélérer le retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations de maladie de longue durée.
- Cibler plus strictement les programmes du marché du travail sur les personnes ayant des perspectives individuelles d'emploi défavorables, notamment les immigrants, afin d'optimiser les résultats.
- Étendre la possibilité de cumuler des prestations partielles et de revenus d'activité et améliorer les incitations financières encourageant les bénéficiaires de prestations partielles à accroître leur temps de travail, tout en imposant des contrôles plus rigoureux afin d'éviter les arrangements spéciaux et le recours abusif au travail à temps partiel subventionné.

## Notes

1. De 1985 à 2005, le chômage a augmenté de 13 000 personnes chez les jeunes de 16-24 ans. Le nombre des chômeurs de ce même groupe d'âge recensés dans les agences de l'emploi est passé de 6.5 % de la population active en 1985 à 4.9 % en 2005.
2. L'augmentation s'explique principalement par la création d'emplois dans les administrations territoriales. Dans le nord du pays, plus de 40 % des salariés travaillent dans le secteur public. Cela tient à la présence de l'armée et à des spécificités régionales.
3. Cela explique en partie la stabilité des taux d'emploi en Norvège, alors qu'en Suède et en Finlande, les taux d'emploi n'ont jamais retrouvé leur niveau des années 80.
4. Le secteur de la construction a souvent été à l'origine de pressions salariales pendant les phases d'expansion en Norvège.
5. La plupart des universités et des établissements d'enseignement sont financés par l'État.
6. Cependant, d'après l'OCDE (2006b), les demandes s'approchent lentement des moyennes OCDE.
7. Il est intéressant de constater que si l'on ajoute ce chiffre à un indicateur global du chômage, on arrive à un taux de chômage structurel proche des moyennes européennes (environ 8 à 9 %).
8. Ce chiffre est légèrement inférieur à la moyenne OCDE.
9. Une version préliminaire de ce rapport a aussi été présentée à une commission chargée de réformer les régimes d'invalidité dans le contexte d'une réforme globale des pensions, laquelle devrait rendre ses principales recommandations au printemps 2007 (Prinz, 2006).
10. En contrepartie, le congé financé exclusivement par l'employeur serait réduit de deux jours et ramené ainsi à 14 jours. Par ailleurs, les nouveaux régimes de retraite professionnels obligatoires pour les petites entreprises (ayant une masse salariale totale inférieure à 2.5 millions de NOK) pourraient être administrés par la NAV.
11. Les listes d'attente des hôpitaux devraient être réduites afin d'accélérer les interventions concernant des personnes frappées d'incapacité temporaire. Les médecins généralistes, les employeurs et les salariés devraient être mobilisés plus tôt et établir un plan de suivi dans un délai maximum de 6 semaines (au lieu de 8 semaines). La loi stipule que les employeurs et les salariés doivent avoir des entretiens au plus tard 12 semaines après la délivrance du certificat médical. Les amendes infligées aux employeurs qui ne respectent pas les règles sont doublées. De nouvelles mesures financières ont été proposées dans le but d'accélérer les services de santé et de réadaptation. Elles devraient permettre un retour à l'emploi plus rapide des personnes en congé de maladie de longue durée.
12. Le montant de base, G, est de l'ordre de 61 000 NOK en moyenne pour 2006.
13. On notera que la pension d'invalidité est calculée comme si le bénéficiaire avait travaillé et cotisé au régime de retraite jusqu'à 67 ans, avec une durée de cotisation de 40 ans en moyenne. Voir Bellone et Bibbee (2006) pour une description détaillée des régimes sociaux norvégiens.
14. À 100 % du salaire de l'ouvrier moyen, il atteint 72 % en cas d'incapacité temporaire et 62 % en cas d'incapacité permanente ; à 150 % du salaire de l'ouvrier moyen, il s'établit à respectivement 57 % et 59 %.
15. Par exemple, un salarié moyen est incité à travailler, mais seulement jusqu'à 70 % du salaire de l'ouvrier moyen avec un taux d'imposition moyen de 60-70 %. Ce niveau d'imposition n'est à nouveau observé qu'à plus de 150 % du salaire de l'ouvrier moyen, rémunération que l'intéressé a fort peu de chances d'atteindre.
16. Qui représentent aujourd'hui près de 25 % des mises en invalidité sur avis médical.
17. Les effets sur l'emploi sont plus favorables en période de haute conjoncture que lorsque la situation est difficile. En outre, la proportion de personnes dont les perspectives ne sont pas favorables augmente en période de reprise et d'expansion.

## Bibliographie

- Alesina A., E.L. Glaeser et B. Sacerdote (2005), *Work and Leisure in the US and Europe: why so Different?*, CEPR Discussion Paper 5140.
- Algan Y., P. Cachuc, et A. Zylberberg (2002), *Public employment and labour market performances*, *Economic Policy*, vol. 34, 2 avril, p. 9-64.

- Bassinini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, Paris.
- Bellone, B. et A. Bibbee (2006), « The Ageing Challenge in Norway: Ensuring a Sustainable Pension and Welfare System », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 480, Paris.
- Bibbee A. et F. Padrini (2006), « Balancing health care quality and cost containment: the case of Norway », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 481, Paris.
- Faggio, G. et S. Nickell (2006), *Patterns of Work across OECD*, [www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/speaker.html#nickell](http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/speaker.html#nickell).
- Fredriksen, D. et N.M. Stølen (2005), « The Effects of demographic development, labour supply and pension reforms on the future pension burden », *Documents de travail du Bureau central de statistique de Norvège*, n° 418, avril.
- Kramarz, F., P. Cachuc, B. Crépon, T. Schank, O.N. Skans, G. Van Lomwel, et A. Zylberberg (2006), *Labour Market Performance*, MIT Press.
- Joumard I., et W. Suyker (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Norway », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 343, Paris.
- Nickell, S.J. (2003), « Employment and taxes », Conférence du groupe CESifo sur la politique fiscale et l'emploi, Venise, 21-23 juillet.
- Olovson, C. (2004), « Why do European work so little? », Institut d'études économiques internationales, Université de Sotckholm, document de séminaire n° 727.
- Prescott, E. (2004), « Why do Americans work So much than Europeans? », *Federal reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 28 (1), juillet, p. 2-13.
- Overbye E., S. Vabo et K. Wedde (2006), « Rescaling Social Welfare Policies in Norway », Rapport national, Centre européen de recherche en politique sociale.
- OCDE (2003), « *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées* », Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, Paris.
- OCDE (2005d), « The Inclusive Workplace Agreement: Past Effects and Future Directions, An interim OECD assessment », novembre 2005, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/4/12/36892986.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/4/12/36892986.pdf).
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi : Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris.
- OCDE (2006b), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles : Norvège, Pologne et Suisse*, Paris.
- OCDE (2006c), « L'efficacité des dépenses publiques d'éducation dans l'enseignement primaire et secondaire : indicateurs de performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître, Paris.
- Prinz C. (2006), « Disability pension reform issues », communication à la Commission norvégienne pour la réforme de la pension d'invalidité, Oslo, 22 février.
- Røed, K. et O. Raaum (2006), « Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 68, 5, pp. 541-566.
- Sapir, A. (2005), « Globalisation and the Reform of European Social Models », document de base pour la communication à la réunion informelle du Conseil ECOFIN à Manchester, 9 septembre 2005, [www.bruegel.org/doc\\_pdf\\_327](http://www.bruegel.org/doc_pdf_327).

## ANNEXE 4.A1

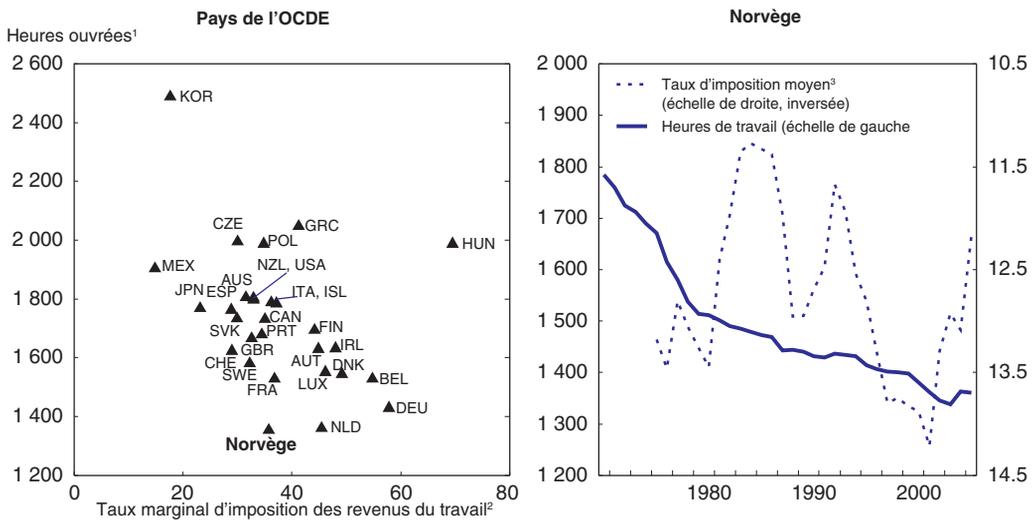
## Pourquoi les Norvégiens travaillent-ils si peu ?

Depuis quelque temps, un nombre croissant de chercheurs s'efforcent de comprendre pourquoi la durée du travail est si variable parmi les pays de l'OCDE. D'un côté, certains estiment que les différences observées entre les pays en termes d'apport de travail tiennent essentiellement à des distorsions induites par la fiscalité (Prescott, 2004). De l'autre, de plus en plus d'auteurs, mettant l'accent sur les choix collectifs et les effets de revenu, proposent une autre explication (Alesina et autres, 2005). La présente annexe examine lesquels de ces facteurs sont le plus susceptibles d'expliquer la faible durée du travail en Norvège.

Dans le cas des pays nordiques, des recherches récentes s'appuyant sur un modèle d'équilibre général révèlent que les politiques publiques peuvent expliquer la différence de durée annuelle moyenne du travail entre la Suède et les États-Unis (Olovson, 2004). La principale distorsion serait imputable à la fiscalité en général, et à la fiscalité du travail en particulier, dans la mesure où l'imposition des revenus du travail exerce manifestement une influence sur le choix entre activité marchande et production domestique. Il est intéressant de constater que ce modèle est compatible avec la baisse tendancielle de la durée effective du travail depuis 1960 et la nette diminution observée entre 1960 et 1980 environ<sup>1</sup>. Cependant, les simulations surestiment la durée effective du travail entre 1960 et 1975. Dans le cas du Danemark ou de la Suède, des taux marginaux d'imposition élevés auraient contribué de façon significative à la réduction de la durée effective du travail (OCDE, 2005c, et OCDE, 2005b). En utilisant des estimations sur données de panel et en éliminant les effets de l'endogénéité et d'autres facteurs comme le PIB par heure travaillée ou des variables représentatives du travail à temps partiel, on constate que l'élasticité des impôts par rapport à la durée moyenne du travail est voisine de -0.6 (OCDE, 2005a). De même, Nickell (2003) observe, dans le cadre d'une étude multipays, que les taux d'imposition n'expliquent à eux seuls qu'un quart environ de la variation de l'apport de travail. D'après ces résultats, ramener le taux marginal d'imposition des revenus du travail en Norvège au niveau observé aux États-Unis (ou au niveau médian de la zone OCDE) pourrait, toutes choses égales par ailleurs, accroître de 8 % (3 %) le nombre d'heures travaillées.

Des recherches plus récentes aboutissent à la conclusion que l'influence de la fiscalité est peut-être assez ténue, dans la mesure où les effets des impôts sur l'apport de travail se révèlent peu importants dans diverses études microéconomiques (Alesina et autres, 2005). En outre, même lorsqu'un impact significatif des impôts sur les revenus du travail est mis en évidence, il n'explique que très partiellement la situation générale (Faggio et Nickell, 2006). Le graphique 4.A1.1 indique la relation entre la durée du travail et la fiscalité. Il est intéressant de constater que la Norvège, la France et les Pays-Bas se distinguent des autres

## Graphique 4.A1.1. La durée du travail est faible parce que les impôts sont élevés



1. En 2004 ; 2003 pour l'Autriche, la Hongrie, et la Corée.
2. Taux marginal d'imposition du revenu plus cotisations salariales, célibataire sans enfants avec salaire moyen, en 2005.
3. Taux moyen implicite d'imposition des ménages, impôts directs acquittés par les ménages divisés par le revenu disponible réel majoré des autres ressources.

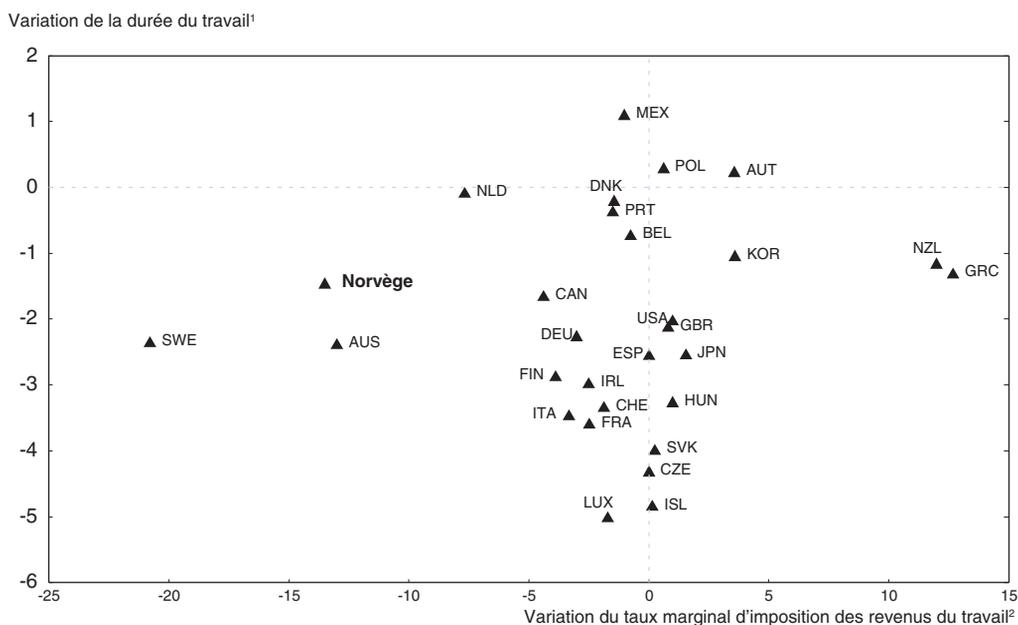
Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires: 2004-2005*, OCDE, base de données analytiques et Statistiques de la population active.

pays par une plus faible durée effective du travail pour un taux d'imposition donné. Le graphique 4.A1.2 montre qu'il n'y a pas de corrélation nette entre le taux moyen d'imposition et la durée annuelle moyenne du travail. Par ailleurs, il semble difficile d'établir un lien de causalité temporel entre les deux séries en Norvège. Si l'on examine différentes estimations empiriques sur divers horizons et dans un contexte international, il se trouve qu'il n'y a pas de preuve manifeste d'un lien entre les variations ou les niveaux de la durée du travail et les variations ou les niveaux de la charge fiscale moyenne (graphique 4.A1.2). Par exemple, la Norvège a récemment enregistré une forte baisse des taux marginaux d'imposition moyens, et la durée annuelle du travail a simultanément diminué<sup>2</sup>.

La faible durée effective du travail en Norvège reflète deux facteurs institutionnels et sociaux particuliers : beaucoup de semaines de vacances et un grand nombre de journées de travail perdues pour cause de maladie et de maternité. La part du travail à temps partiel (parmi les femmes, en particulier) est à peu près moyenne en Norvège et ne peut donc pas être considérée comme un facteur déterminant, contrairement à ce que l'on observe aux Pays-Bas<sup>3</sup>. À la différence de beaucoup de pays d'Europe continentale (comme la France, la Belgique ou l'Allemagne), en Norvège le gouvernement n'a jamais pensé que certaines personnes, notamment les travailleurs âgés, devraient être encouragées à cesser leur activité de façon anticipée afin de laisser la place aux jeunes générations (encore que la situation ait sans doute changé avec le vif soutien apporté au régime AFP). Alors que l'argument du partage du travail et du chômage est manifestement une explication très plausible dans le cas de la France (Kramarz et autres, 2006), il n'est pas convaincant dans celui de la Norvège. En revanche, la faible durée

### Graphique 4.A1.2. Faible durée du travail et baisse des impôts : variations de la durée du travail et de la fiscalité suivant les pays

Variations en pourcentage entre 2000 et 2004



1. En 2004 ; 2003 pour l'Autriche, la Hongrie, et la Corée.

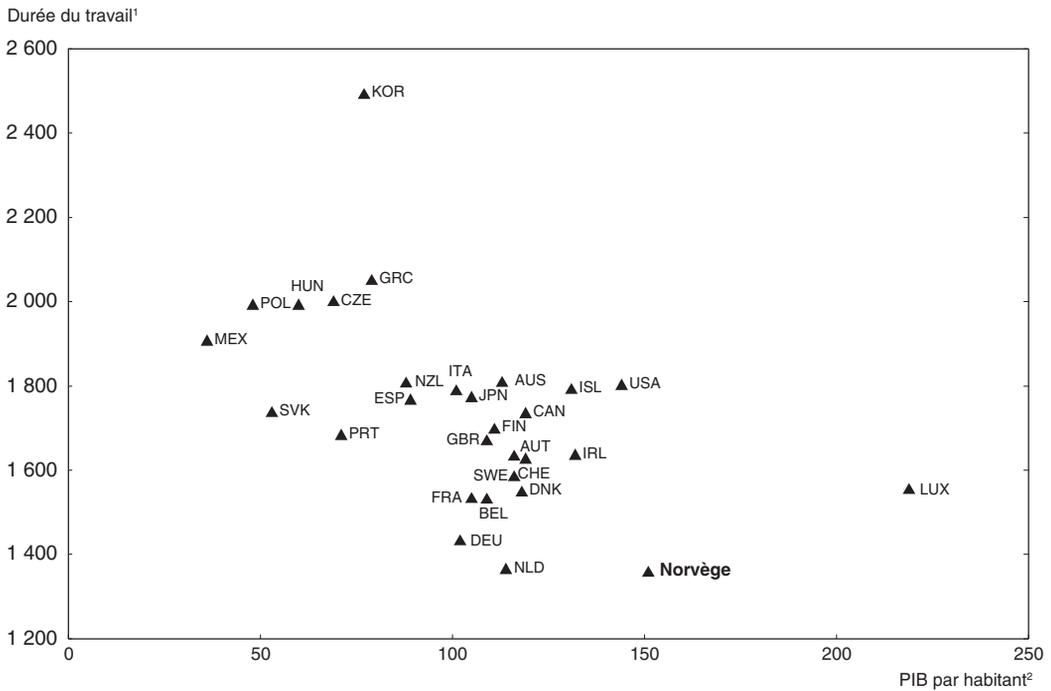
2. Taux marginal d'imposition du revenu plus cotisations salariales, célibataire sans enfants rémunéré au salaire moyen, en 2005.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires: 2004-2005*, OCDE, base de données analytiques et Statistiques de la population active.

effective du travail est peut-être la manifestation d'un effet de « multiplicateur social » reflétant des externalités positives dues à un choix de société en faveur du temps libre (Alesina et autres, 2005). Certains auteurs considèrent, par exemple, que des syndicats forts, une protection sociale généreuse et des gouvernements démocrates-sociaux impliquent à la fois des impôts élevés et une préférence collective pour une réduction du travail.

Un PIB par habitant élevé, permettant un arbitrage confortable entre consommation et temps libre – effet de revenu – semble être l'une des explications les plus plausibles de la faible durée annuelle moyenne du travail et du grand nombre de jours de vacances en Norvège. À cela s'ajoute sans doute une forte incitation à se mettre en congé de maladie au lieu de prendre des vacances ou de modifier son horaire de travail, en raison de taux de remplacement élevés et de la quasi-absence de sanctions. Le graphique 4.A1.3 montre par exemple une corrélation robuste, dans l'ensemble des pays, entre le niveau du PIB par habitant et le niveau de la durée annuelle moyenne du travail. En termes de variations relatives, la relation ne semble pas aussi nette (graphique 4.A1.4). Bien sûr, d'autres facteurs microéconomiques et sociaux particuliers, tels que le désir de mener une vie équilibrée et d'avoir de bonnes conditions de travail, ne doivent pas être négligés. Les valeurs et les normes sociales qui caractérisent les populations nordiques entrent sans doute en jeu, mais elles sont difficiles à mesurer.

Graphique 4.A1.3. Une faible durée du travail imputable à un PIB par habitant élevé

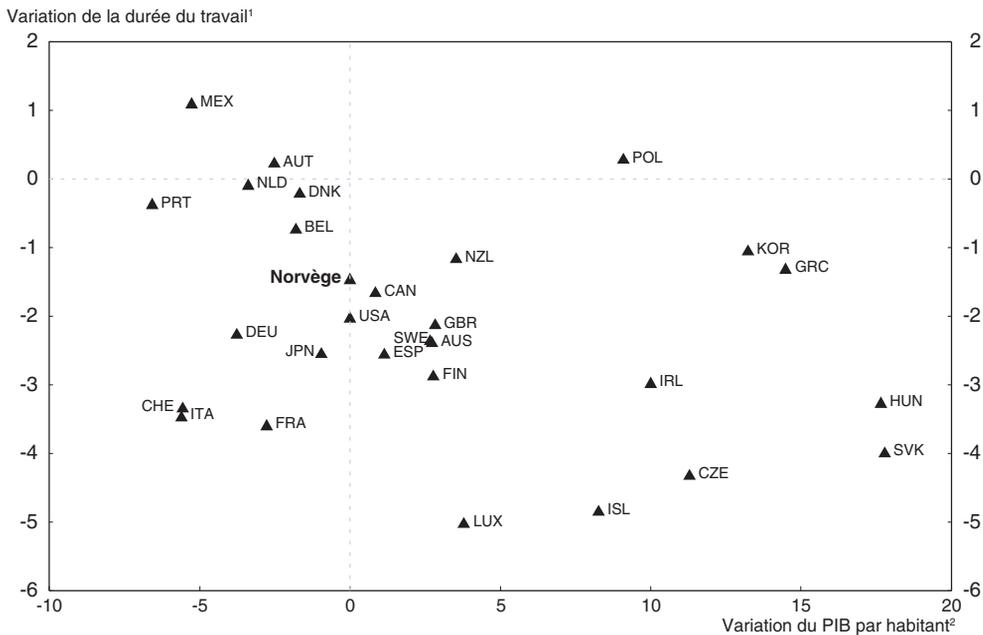


1. En 2004 ; 2003 pour l'Autriche, la Hongrie, et la Corée.
2. En 2005, prix constants et PPA 2000, OCDE = 100.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques, et OCDE, Base de données analytiques.

Graphique 4.A1.4. Évolution de la durée du travail et du PIB par habitant suivant les pays

Variations en pourcentage entre 2000 et 2005



1. En 2004 sauf 2003 pour l'Autriche, la Hongrie, et la Corée.
2. En 2005, prix constants et PPA 2000, OCDE = 100.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques, et OCDE, Base de données analytiques.

**Notes**

1. Il s'agit là d'une caractéristique commune à tous les pays nordiques.
2. Abstraction faite de la stabilisation récente des absences pour cause de maladie, qui est plus probablement liée à un durcissement des règles qu'à un nouvel arbitrage entre travail et temps libre.
3. La durée hebdomadaire moyenne du travail est à peu près la même en Norvège et aux Pays-Bas. Pourtant, la part du travail à temps partiel est deux fois plus importante aux Pays-Bas qu'en Norvège. Ainsi, en 2002, 30 % des femmes salariées travaillaient moins de 20 heures par semaine en Norvège, contre près de 60 % aux Pays-Bas (OCDE, 2004).



## Chapitre 5

# Encourager l'innovation

L'intensité de la R-D et les autres indicateurs classiques de l'innovation se situent à un faible niveau en Norvège. Cette situation est quelque peu énigmatique. D'une part, la croissance de la productivité est forte et, d'autre part, la Norvège a mis en place un solide cadre institutionnel d'aide à l'innovation. Le principal problème semble se poser du côté des entreprises qui, tout en s'adaptant très bien aux technologies actuelles pour accroître leur efficacité productive, ne jugent apparemment guère nécessaire d'innover elles-mêmes en raison des risques et des coûts que cela implique. De fait, le tissu industriel se caractérise par une proportion relativement élevée de petites entreprises et d'activités à faible intensité technologique. On retrouve le même schéma dans l'éducation, avec la diminution du nombre de diplômés en mathématiques, sciences et technologie. Or, le potentiel de croissance sera de plus en plus tributaire à l'avenir de l'innovation, surtout parce que le secteur pétrolier, source jusqu'à présent de nombreuses retombées en termes de connaissances, est désormais appelé à se contracter, alors même que le vieillissement de la population limite la croissance future de la main-d'œuvre. De plus, il faut une masse critique minimale de compétences techniques pour pouvoir faire face à la concurrence mondiale en identifiant et en adaptant les nouvelles technologies, qui évoluent très rapidement. Toute cela montre qu'il faut mettre davantage l'accent sur l'amélioration des conditions-cadres de la concurrence et la prise de risque, ce qui suppose une politique de la concurrence plus vigoureuse, une participation plus réduite de l'État dans la production marchande et des marchés de capitaux plus développés. De la sorte, les entreprises seraient plus sensibles à l'impératif d'innovation, et la demande de compétences en mathématiques, sciences et technologie progresserait en conséquence. Le gouvernement contribuerait à cette évolution en augmentant l'offre d'enseignants qualifiés en mathématiques, sciences et technologie et en remédiant aux carences du marché pour le financement en capital-risque et, plus généralement, en fonds propres. Il faudrait aussi éliminer divers obstacles réglementaires et fiscaux à la croissance des entreprises, de manière à harmoniser les conditions de concurrence.

L'amélioration du niveau de vie matériel depuis la révolution industrielle tient en majeure partie à l'innovation, c'est-à-dire à l'apparition de biens et services nouveaux ou améliorés et de nouveaux procédés de production et de prestation. Les travaux de l'OCDE révèlent un lien étroit entre l'activité d'innovation dans le secteur privé telle qu'on la mesure habituellement et la croissance du PIB (Bassanini et autres, 2000 ; Ahn, 2002). L'activité d'innovation est coûteuse ; ses résultats sont incertains et, si elle est couronnée de succès, elle peut être copiée à faible coût faute de protection juridique. Mais si la protection est trop restrictive (ou si le secret est gardé sur l'innovation), la collectivité perdra une partie des avantages attendus. C'est pourquoi il faut privilégier les politiques qui offrent un cadre pour l'innovation de la part des entreprises privées mais accordent aussi un niveau approprié de protection des résultats de l'innovation tout en favorisant leur diffusion (Nadiri, 1993 ; Cameron, 1998). L'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine est largement approuvée et tous les pays de l'OCDE ont mis en place un ensemble de mesures visant à soutenir l'innovation.

On décrira tout d'abord dans ce chapitre les institutions et les politiques qui influent sur l'activité d'innovation, soit délibérément, soit par effet secondaire. Puis on évaluera la situation et l'évolution de l'innovation en s'interrogeant sur l'efficacité de certaines mesures par rapport à leur coût. On formulera enfin une série de conclusions et de recommandations.

## Le cadre institutionnel

### **Les institutions sont bien établies et ont des missions clairement définies**

Après la réorganisation et la rationalisation des années 90 et de la décennie actuelle, la Norvège compte aujourd'hui trois grandes institutions publiques encourageant l'innovation ou contribuant à son financement : le Conseil norvégien de la recherche (Forskingsradet, NFR) ; Innovation Norvège (Innovasjon Norge) et la SIVA (Société norvégienne pour le développement industriel). Les réformes avaient pour but de préciser et de bien individualiser le mandat des différentes institutions, tout en organisant leur coopération afin de fournir un meilleur service au secteur privé.

Le ministère de l'Éducation et de la Recherche a la responsabilité administrative du **NFR**, qui a fusionné en 1993 cinq conseils de recherche. Sur son budget 2006, d'un montant de 5,2 milliards de NOK (environ 650 millions d'euros, ou 1/4 pour cent du PIB), 20 % des crédits provenaient du ministère du Commerce et de l'Industrie, pour les projets industriels de R-D, et 24 % du ministère de l'Éducation et de la Recherche. Celui-ci alloue aussi près de 200 millions d'euros au titre du rendement du « fonds recherche », et représente donc le principal contributeur<sup>1</sup>. Le reste correspond aux contributions d'autres ministères. Le NFR conseille le gouvernement pour sa politique de la recherche ; il finance en grande partie la recherche fondamentale et appliquée publique ; il constitue un lieu de rencontre pour les chercheurs du secteur public et du secteur privé ; il coopère aux recherches internationales ; enfin, il attribue, après évaluation des projets, des subventions qui représentent près de 30 % des financements publics consacrés à la R-D.

Parmi les instruments de soutien à la R-D et à l'innovation industrielles, le programme d'innovation général et par projet (Brukerstyrt innovasjonsarena, BIA) et les programmes connexes jouent un rôle central. En outre, le NFR contribue au financement de trois types d'établissements ayant pour vocation de favoriser l'innovation. Les nouveaux « Centres pour l'innovation fondés sur la recherche » (SFI) ont pour but d'encourager l'effort de R-D du secteur privé par le biais de liens plus étroits entre les principaux organismes de recherche et les entreprises à forte intensité en R-D. L'attribution d'une subvention du NFR suppose que des liens aient été établis avec des chercheurs et des établissements de recherche étrangers (aucune subvention n'a encore été accordée à ce jour). Treize « Centres norvégiens d'excellence » (SFF) ont été désignés (et d'autres devraient l'être prochainement). Ils se situent essentiellement dans les universités et l'objectif qui leur a été fixé est de conclure des contrats de recherche fondamentale à long terme de haute qualité. Avec le SIVA et Innovation Norvège (voir ci-après), le NFR contribue au financement des Centres norvégiens d'expertise (NCE), qui soutiennent les concentrations industrielles régionales dans leur effort d'amélioration des compétences. Pour l'avenir, l'intention est que le NFR se spécialise dans le financement des programmes à long terme (c'est-à-dire des programmes d'environ 125 millions d'euros par an sur une période de cinq à dix ans) dans les secteurs de la gestion des ressources pétrolières, des énergies propres, des nanotechnologies, de l'aquaculture, du changement climatique, des TIC et de la recherche génomique.

**Innovation Norvège** est issue de la fusion, en janvier 2004, du Conseil norvégien pour le tourisme, du Conseil norvégien pour le commerce, du Fonds norvégien pour le développement industriel et régional (SND) et du Service consultatif du gouvernement pour les inventeurs (SVO). Financée principalement par le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère des Collectivités locales et du Développement régional, son budget est comparable à celui du NFR. Elle a pour mission de réaliser certains objectifs nationaux et régionaux conformément à la politique d'innovation du gouvernement. Elle encourage l'innovation dans le secteur privé, surtout de la part des jeunes entreprises, auxquelles elle fournit des financements de démarrage en coopération avec le secteur privé. Toutefois, la plupart de ces jeunes pousses sont restées de petite taille (comme la grande majorité des entreprises norvégiennes). Innovation Norvège encourage également les contrats de R-D industrielle (IFU), par lesquels (au moins) deux parties, généralement un client et (normalement) un fournisseur qui est une PME, s'engagent à mettre au point un produit, un service ou un procédé nouveaux sur leur marché. Innovation Norvège peut subventionner jusqu'à 35 % des coûts de développement. Elle favorise particulièrement la collaboration entre les PME norvégiennes et les entreprises étrangères.

La **SIVA**, dont le chiffre d'affaires est de l'ordre de 30 millions d'euros, est copropriétaire d'une soixantaine de parcs consacrés à la science et à la recherche et d'autres centres pour l'innovation. Elle donne des conseils et accorde des financements pour la création de réseaux entre les unités régionales, nationales et internationales de R-D. Elle aide aussi à la création de pépinières d'entreprises et encourage l'établissement de nouvelles entreprises au sein de ces structures. Innovation Norvège peut accorder à ces entreprises des subventions de démarrage.

Une initiative indirecte a été prise pour encourager la R-D : la réforme du mécanisme de financement des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur. En 2002, 40 % des financements étaient fonction des résultats, et notamment des publications dans les revues faisant appel à la méthode de l'examen par les pairs. De même, le

financement des organismes hospitaliers régionaux est maintenant concurrentiel, 40 % du financement de base étant consacrés à la recherche et 60 % variant en fonction des résultats. Les projets dans le domaine de la recherche fondamentale sont financés par le ministère de l'Éducation et de la Recherche, sous l'égide du NFR. En termes réels, les dépenses des universités pour la R-D ont augmenté de 8 % entre 2003 et 2005. Le budget 2006 des universités prévoit une redistribution entre les universités de 10 % de l'enveloppe totale, en fonction de quatre indicateurs : le volume des publications scientifiques, le nombre des doctorants, le montant des financements pour la recherche accordés par le NFR et le montant des financements accordés au titre des programmes cadres de l'UE. Cette incitation financière supplémentaire fera l'objet d'une évaluation dans quelques années.

Enfin, la Norvège compte un grand nombre d'instituts de recherche de différentes tailles, qui opèrent généralement sous contrat pour les entreprises et pour le secteur public. Ils représentent environ un quart de l'ensemble de la R-D norvégienne, mais ils perdent de leur importance depuis les années 80. Le NFR est chargé de réexaminer les modalités de subventionnement de ces instituts et de mettre au point de nouvelles lignes directrices pour leur financement par les pouvoirs publics. L'un des premiers résultats de ce réexamen a été de relever le niveau de l'aide à la recherche environnementale et technique.

## Le cadre d'action

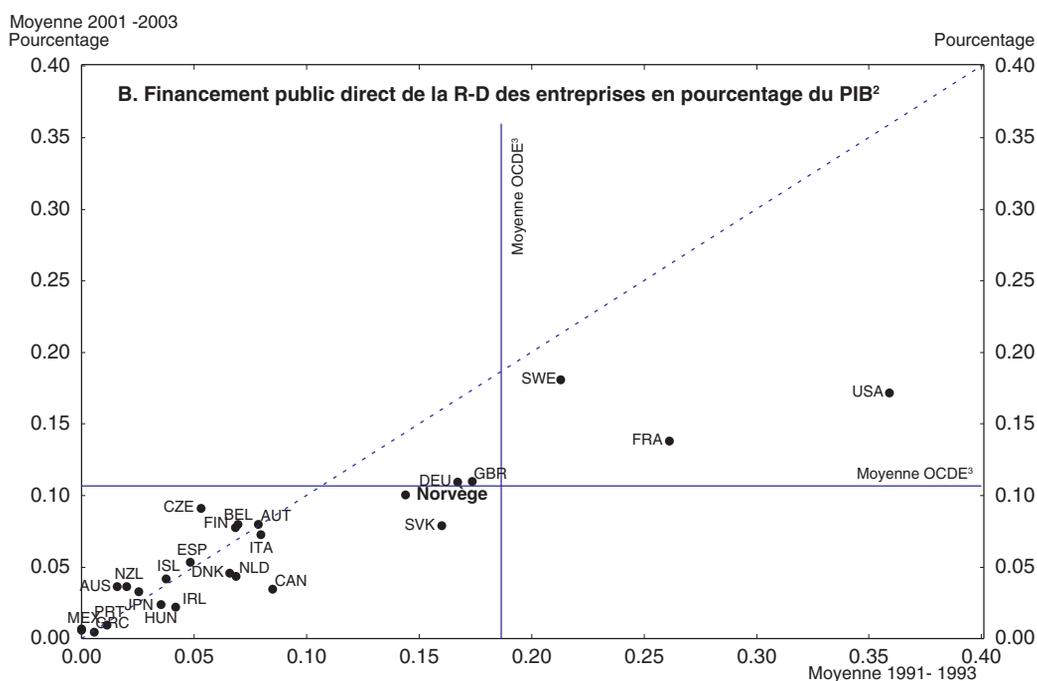
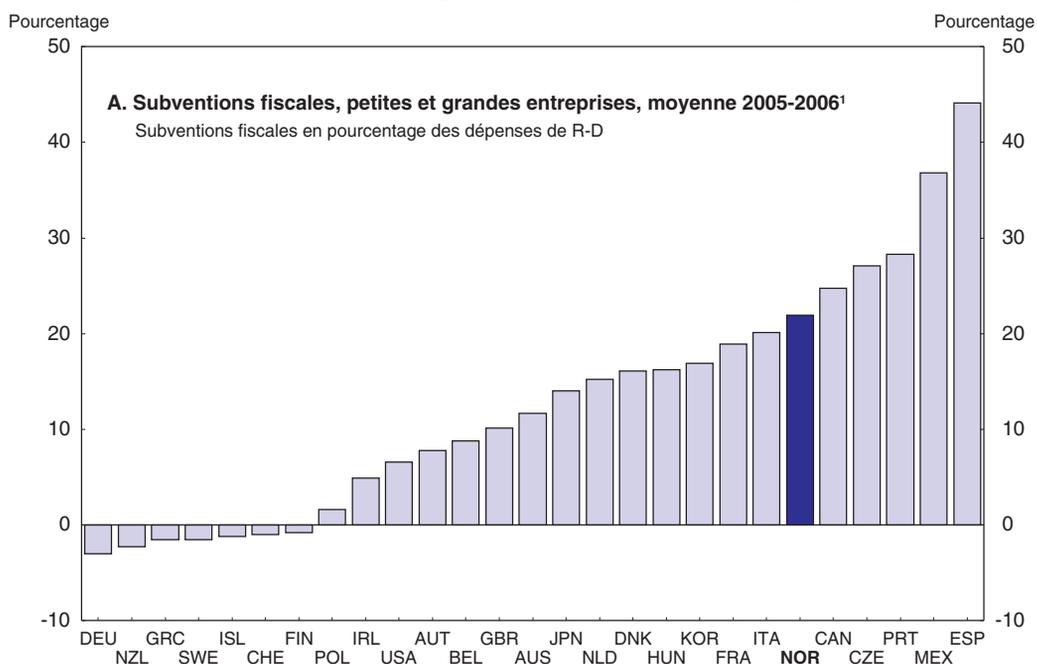
### ***Encourager l'innovation est une priorité***

Les gouvernements successifs ont souligné l'importance de l'innovation pour le maintien et l'amélioration du niveau de vie à l'avenir, surtout lorsque les recettes pétrolières commenceront de diminuer. La réorganisation et le financement renforcé des trois grands organismes chargés de mettre en œuvre la politique d'innovation illustrent cette préoccupation. L'objectif du gouvernement actuel est de faire passer en 2010 les dépenses totales de R-D à 3 % du PIB, en atteignant 1 % pour les financements publics de R-D (les chiffres pour 2004 étaient respectivement 1.6 % et 0.74 % ; cela représente 2.1 % et 1 % en pourcentage du PIB continental).

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la R-D du secteur privé bénéficie d'avantages fiscaux et de subventions. La générosité des avantages fiscaux, telle que mesurée par l'« indice B » de l'OCDE, a atteint en moyenne 22 % en 2006, chiffre qui dépasse nettement la moyenne OCDE et qui n'est dépassé qu'au Canada, en Espagne, au Mexique, au Portugal et en République tchèque (graphique 5.1). Le financement public direct de la R-D privée représentait 0.11 % du PIB, proportion proche de la moyenne OCDE, mais très supérieure à la médiane.

Le régime de crédit d'impôt « Skattefunn » a été introduit en 2002. C'est le NFR qui approuve les projets, en fonction du contenu en R-D. Lorsque ce régime a été mis en place, certaines subventions ont été réduites. Le Skattefunn consiste en une déduction de 20 % des coûts de la R-D jusqu'à 4 millions de NOK (environ 530 000 euros) par entreprise et par an pour les projets internes et 4 millions de NOK supplémentaires pour les achats de R-D aux universités et instituts de recherche. Les grandes entreprises ont droit à une déduction de 18 % (du fait des règles UE/EEE relatives aux aides d'État), avec le même plafond. Les projets éligibles doivent créer des connaissances au sens large contribuant au développement de nouveaux produits, services ou procédés. Il n'y a aucune condition à

Graphique 5.1. Aides budgétaires à l'investissement privé en R-D



1. Générosité des incitations fiscales en faveur des investissements dans la R-D, en fonction du revenu avant impôts nécessaire pour couvrir le coût initial d'une dépense de R-D de un dollar et pour acquitter l'impôt sur les sociétés correspondant à un bénéfice de un dollar (indice B). Une valeur nulle signifie que l'avantage fiscal en faveur des dépenses de R-D compense exactement l'effet de l'impôt sur les sociétés. A noter que l'indice B ne mesure que le niveau d'aide fiscale pour les entreprises et projets éligibles. Tous les projets de R-D privés ne sont pas éligibles dans tous les pays, par exemple dans le cas où, comme en Norvège, les projets doivent être inférieurs à un plafond de dépenses relativement bas pour bénéficier de l'allégement fiscal.
2. La forte baisse observée dans certains pays entre 1991-1993 et 2001-2003 reflète compression des dépenses militaires. Dans le cas de la Norvège, elle traduit aussi la réduction des subventions de R-D après la mise en place du programme Skattefunn.
3. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2006), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2006*.

caractère régional ou sectoriel. Les entreprises qui n'ont pas de bénéfice imposable ou dont le bénéfice imposable est insuffisant se voient accorder une subvention équivalente (76 % des dépenses fiscales totales ont été distribuées de la sorte en 2004). Le Skattefunn est donc neutre du point de vue du projet, de la région, du secteur et de la situation fiscale des entreprises éligibles, mais il entraîne une baisse du coût marginal de la R-D plus forte pour les petites entreprises et celles qui ont de faibles dépenses de R-D que pour les entreprises plus grandes. Il a enregistré un grand succès depuis sa création. Les dépenses fiscales pour 2004 au titre du Skattefunn ont atteint 1.4 milliard de NOK, soit environ 0.1 % du PIB.

La neutralité globale du Skattefunn est un élément positif, surtout en Norvège, où l'on a depuis longtemps l'habitude d'intégrer les objectifs régionaux, sociaux et sectoriels dans la politique industrielle. Bien entendu, les allègements fiscaux en faveur des entreprises doivent être compensés par des augmentations d'impôts ailleurs. Il se peut aussi que des entreprises fassent maintenant valoir le crédit d'impôt pour des dépenses qu'elles n'auraient précédemment pas classées dans la R-D. Se pose également un problème d'additionnalité : dans quelle mesure le crédit d'impôt génère-t-il une véritable R-D supplémentaire qui n'aurait pas eu lieu sans cette mesure ? On évalue actuellement l'efficacité du Skattefunn du point de vue de la R-D privée supplémentaire qui en résulte. Un constat pertinent à cet égard, même s'il n'est pas concluant, est que les dépenses fiscales sur la période 2002-2004 ont atteint 3.4 milliards de NOK, soit l'équivalent de plus de 400 millions d'euros, alors que le montant des dépenses de R-D des entreprises qui a été enregistré, et qui est irrégulier, n'a pas augmenté<sup>2</sup>. À en juger par des données préliminaires, les dépenses nominales pour la R-D se sont légèrement accélérées en 2005, mais en restant légèrement inférieures au niveau de 2003. Enfin, même si le crédit d'impôt se traduit par un véritable supplément de dépenses de R-D, les dépenses fiscales auraient peut-être été plus utiles dans d'autres secteurs. Sur ce dernier point, Russo (2004) conclut, à l'issue d'une analyse portant sur l'ensemble de l'économie, que des incitations fiscales efficaces liées à la R-D sont bien plus bénéfiques qu'une baisse équivalente de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur les sociétés. Cela tient au rendement social potentiellement élevé des dépenses de R-D privées.

**L'éducation et la formation** sont essentielles pour créer un cadre propice à l'innovation. Les dépenses éducatives totales représentent 6.3 % du PIB, soit davantage que dans la plupart des pays de l'OCDE. L'enseignement primaire et l'enseignement secondaire sont gratuits et la plupart des dépenses sont également financées par les pouvoirs publics dans l'enseignement supérieur. La durée de la scolarisation compte parmi les plus longues dans la zone OCDE, aussi bien pour les femmes que pour les hommes, et ce depuis plusieurs décennies. Environ 40 % de la tranche d'âge 25-34 ans avaient au moins une formation de l'enseignement supérieur en 2002, proportion plus forte que dans tous les pays européens et qui n'est dépassée qu'en Corée, au Japon et au Canada. Près d'un tiers de la population de 25 à 64 ans a une formation de l'enseignement supérieur, chiffre comparable à celui observé dans les autres pays nordiques et qui n'est plus élevé qu'aux États-Unis et au Japon (tableau 5.1). Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le pourcentage de la population atteignant le niveau de la licence est en augmentation ces dernières décennies, tandis que la proportion des étudiants pour les filières scientifiques et techniques est en baisse, l'effectif de ces étudiants étant faible au regard des autres pays (graphique 5.2). Le nombre de titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat a augmenté assez rapidement et la proportion de diplômés dans les filières scientifiques et techniques est plus forte à ce niveau qu'aux niveaux inférieurs. En outre, le nombre et la proportion

Tableau 5.1. Indicateurs de l'éducation

	Années de formation scolaire, 2003				Proportion de la tranche d'âge ayant fait des études supérieures			
	Total	Hommes		Femmes		25-64	25-34	55-64
		25-34	55-64	25-34	55-64			
République tchèque	12.4	12.6	12.4	12.6	11.8	12	12	10
Danemark	13.6	13.7	13.5	14.0	13.0	32	35	26
Finlande	12.1	12.9	10.5	13.6	10.4	33	40	24
France	11.5	12.8	10.3	13.0	9.5	23	37	14
Allemagne	13.4	13.5	13.6	13.4	12.4	24	22	22
Grèce	10.5	11.8	9.0	12.5	7.9	18	24	11
Islande	13.3	13.7	13.3	13.5	11.8	26	29	17
Irlande	12.9	13.9	11.1	14.3	11.2	26	37	15
Italie <sup>1</sup>	10.0	11.2	8.4	11.6	7.4	10	12	7
Japon	12.4	13.3	11.2	13.2	10.5	37	52	19
Corée	11.9	13.6	10.1	13.5	7.9	29	47	10
Pays-Bas <sup>1</sup>	12.9	13.4	12.6	13.6	11.4	24	28	19
<b>Norvège</b>	<b>13.8</b>	<b>14.3</b>	<b>13.2</b>	<b>14.7</b>	<b>13.0</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>22</b>
Pologne	11.6	12.0	10.8	12.7	10.4	14	20	11
Portugal	8.2	9.0	7.2	10.0	6.9	11	16	6
République slovaque	12.4	12.8	12.2	13.0	11.4	12	13	9
Espagne	10.5	11.9	8.6	12.5	7.7	25	38	11
Suède	12.5	13.1	11.2	13.4	11.6	33	40	26
Royaume-Uni	12.7	13.1	12.4	13.0	12.1	28	33	21
États-Unis	13.8	13.7	13.8	14.0	13.5	38	39	35

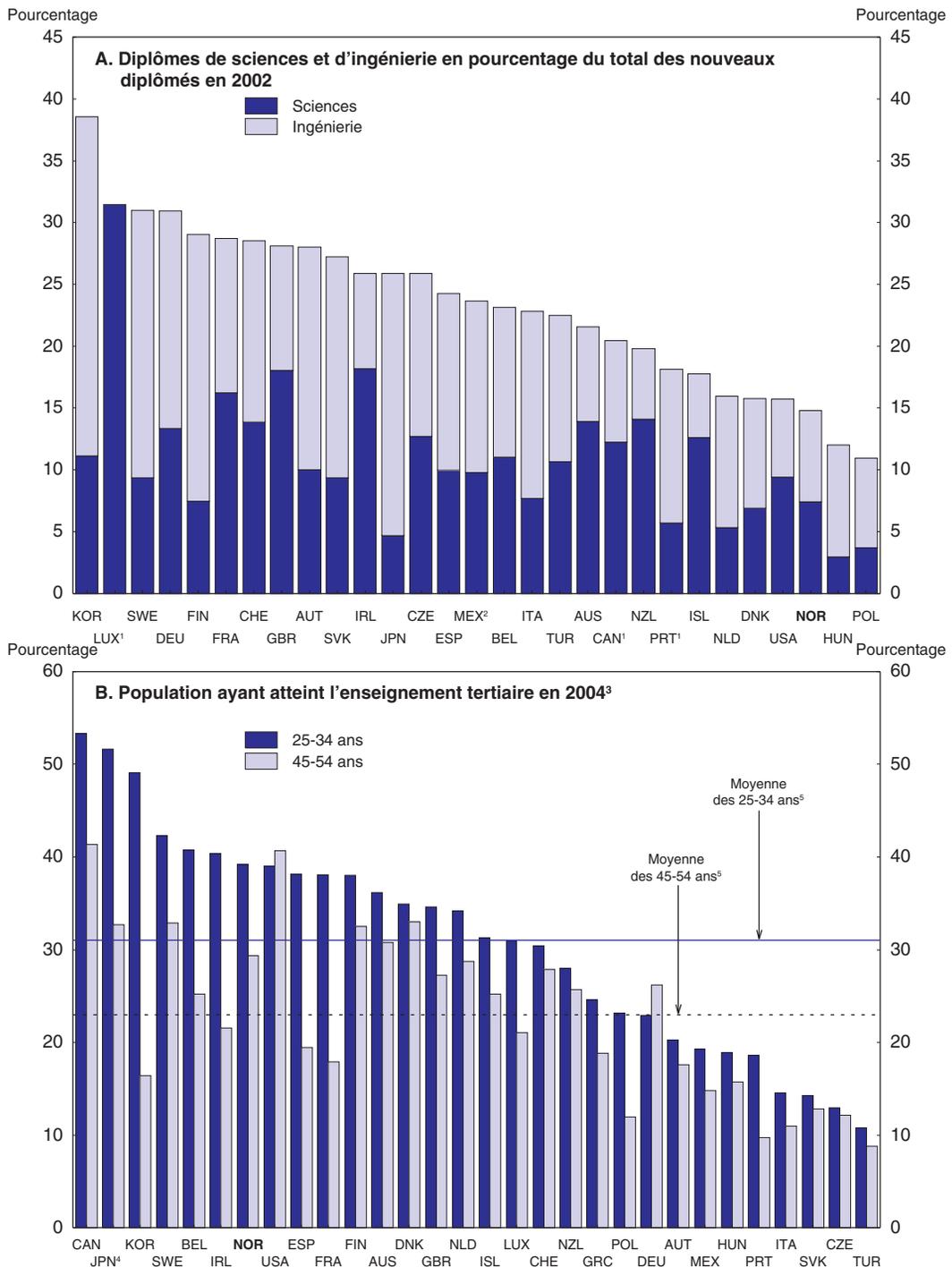
1. 2002.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*.

d'étudiants au niveau de la licence et de la maîtrise sont élevés dans les filières du commerce et de la gestion des entreprises.

On peut s'interroger sur le rapport coût/efficacité du système éducatif norvégien actuel pour la formation des futurs scientifiques et ingénieurs. La Norvège dépense plus que la moyenne des pays de l'OCDE pour l'éducation (par rapport au PIB), mais les performances sont médiocres en comparaison internationale. Selon les données de l'enquête PISA 2000 de l'OCDE pour les mathématiques (voir « *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* »), les jeunes Norvégiens de 15 ans ne se situaient que dans la moyenne des pays étudiés<sup>3</sup>, et selon les données de la même enquête pour 2003, leur classement était nettement inférieur à la moyenne. De même, les résultats des enquêtes TIMSS<sup>4</sup> de 1995 et 2003 pour les élèves de la quatrième et de la huitième classe plaçaient la Norvège bien au-dessous de la moyenne de l'échantillon et révélaient également une nette dégradation entre les deux années considérées (tableau 5.2). Certes, la Norvège se classe mieux que les États-Unis ou l'Italie dans l'enquête PISA, mais la plupart des autres pays les plus avancés de la zone OCDE sont plus performants. En revanche, selon l'étude OCDE/StatCan (voir « *Apprentissage et réussite* » (OCDE, 2005)), les adultes norvégiens ont un niveau relativement élevé (avec de faibles inégalités) pour les compétences en lecture, calcul et résolution des problèmes ; on notera toutefois que l'échantillon ne comprenait que six pays. On peut déduire de ce constat que le système éducatif était plus performant dans le passé pour la formation des élèves dans les disciplines concernées. Cette interprétation est confirmée par le fait qu'en général les enseignants norvégiens actuels n'ont pas les qualifications universitaires spécifiques requises pour les mathématiques et les sciences fondamentales

Graphique 5.2. Enseignement tertiaire



1. Données 2000.
2. À l'exclusion des programmes de deuxième cycle du tertiaire A.
3. L'enseignement tertiaire comprend l'enseignement tertiaire de type A, les programmes de recherche de haut niveau et l'enseignement tertiaire de type B.
4. Données 2003.
5. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2005) *Science, technique et industrie : tableau de bord de l'OCDE 2005*, et OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*.

Tableau 5.2. **Résultats scolaires**

	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
		Échantillon haut		Échantillon moyen	
		1995	2003	1995	2003
République tchèque	84	..	..	..	..
Danemark	85	..	..	..	..
Finlande	93	..	..	..	..
France	83	..	..	..	..
Allemagne	76	..	..	..	..
Grèce	62	..	..	..	..
Islande <sup>1</sup>	85	..	..	..	..
Irlande	83	..	..	..	..
Italie <sup>1, 2</sup>	69	26	23	59	59
Japon	86	54	53	85	86
Corée	91	50	57	81	88
Pays-Bas <sup>1</sup>	88	48	43	82	85
<b>Norvège</b>	<b>80</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>72</b>	<b>63</b>
Pologne	78	..	..	..	..
Portugal	70	..	..	..	..
République slovaque	81	42	34	77	72
Espagne	76	..	20	..	58
Suède	83	52	38	83	75
Royaume-Uni <sup>3</sup>	..	30	32	61	70
États-Unis	74	38	41	68	75

Colonne I : Pourcentage des élèves de 15 ans atteignant les niveaux 2-5 sur l'échelle de mathématiques.

Colonne II – V : pourcentage des élèves de 4<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> classe atteignant les niveaux de référence TIMSS en sciences.

1. Colonnes 2003 : données 2002.

2. Colonnes 1995 : données 1999.

3. Écosse.

Source : OCDE (2003), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* et IEA, *Trends in International Mathematics and Science Study*.

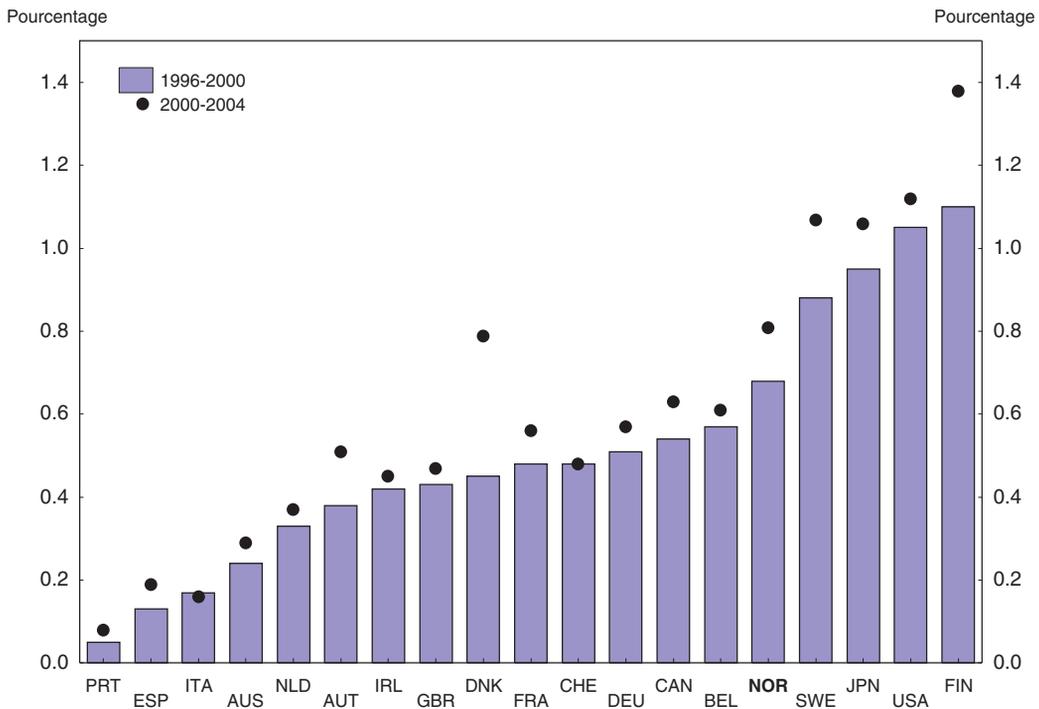
(la physique, par exemple). Une autre interprétation est que les élèves doués d'aujourd'hui sont sans doute moins nombreux que par le passé à choisir les filières scientifiques et technologiques, plus difficiles. Ces mêmes tendances sont encore plus prononcées en Suède et dans plusieurs autres pays, ce qui n'est qu'un maigre réconfort.

Malgré tout, la Norvège obtient systématiquement un bon classement pour les effectifs de chercheurs dans le secteur privé. En 2001 – année précédant l'introduction du Skattefunn –, environ 0.7 % de l'ensemble des salariés occupaient un poste dans la recherche, proportion qui n'est supérieure qu'en Finlande, en Suède, au Japon et aux États-Unis et qui ne cesse d'augmenter en Norvège depuis 25 ans par rapport à un niveau qui dépassait déjà la moyenne (graphique 5.3). Par conséquent, il n'y a aucune pénurie de qualifications pour la R-D. De fait, les entreprises innovantes ne signalent aucun problème majeur dans ce domaine (voir ci-après).

Les initiatives actuelles et les mesures récentes visent à accroître les effectifs et améliorer les qualifications dans les disciplines en cause, l'idée étant que les effets bénéfiques sur le plan social (par le biais d'une plus grande intensité de la recherche) l'emportent sur les coûts. Comme on l'a noté précédemment, les « Centres norvégiens d'excellence » accorderont des financements stables aux organismes qui réalisent des recherches jugées de haute qualité. Les recherches en mathématiques, sciences et technologie auront la priorité. Il est prévu d'augmenter encore le nombre des bourses

## Graphique 5.3. Les effectifs de chercheurs dans le secteur des entreprises

En pourcentage de l'emploi total dans l'industrie, moyenne annuelle



Source : OCDE, Base de données des Principaux Indicateurs de la science et de la technologie.

doctorales dans les universités et des formations postdoctorales. Davantage d'aides financières seront accordées aux chercheurs norvégiens souhaitant acquérir une expérience à l'étranger. Les établissements d'enseignement supérieur faisant objectivement la preuve de leur haute qualité scientifique peuvent accéder au statut d'établissement national, avec à la clé des financements supplémentaires. En outre, on augmentera les crédits pour la formation des futurs enseignants du secondaire en mathématiques, en sciences et en technologie<sup>5</sup>. Aux niveaux primaire et secondaire, l'enseignement de ces disciplines bénéficiera de financements renforcés. Les initiatives de réforme (« Culture de l'apprentissage » et « Kunnskapsløftet ») visent à consacrer davantage d'heures d'enseignement aux mathématiques, aux sciences et à la technologie, à promouvoir l'égalité des sexes et à accroître la proportion d'élèves du deuxième cycle du secondaire optant pour la filière mathématiques, sciences et technologie.

On peut aussi développer l'innovation en incitant davantage les chercheurs universitaires à exploiter commercialement les résultats de leurs travaux. Les États-Unis ont ouvert la voie avec la loi Bayh Dole de 1980, grâce à laquelle les universitaires et leurs établissements peuvent déposer des brevets ou concéder des licences pour leurs travaux et percevoir ainsi des redevances. L'expérience montre que, généralement, la commercialisation des résultats des recherches universitaires n'a été que d'un assez faible rapport pour les créateurs, même si certains d'entre eux, et leurs établissements, ont pu engranger des millions de dollars grâce à un petit nombre de découvertes fortement médiatisées. Pour aider les chercheurs qui ne connaissent pas bien les procédures, parfois très longues, des bureaux de transfert de technologie dotés d'un effectif de 10 à

15 personnes ont été créés dans les universités norvégiennes à partir de 2003 (le programme-cadre FORNY, dont le budget était de 15 millions EUR pour 2006, facilite ainsi, et par d'autres mesures, la commercialisation des résultats de la recherche publique). Ces bureaux ont pour mission d'aider à commercialiser les recherches et de donner des conseils pour la création d'une entreprise. Les résultats pratiques de cette initiative sont en cours d'évaluation. Ce type de politique a toutefois un effet secondaire : les chercheurs sont moins incités à rendre publics leurs résultats à un stade précoce, au moyen de publications et conférences, ce qui réduit les retombées sociales que peuvent avoir les découvertes scientifiques.

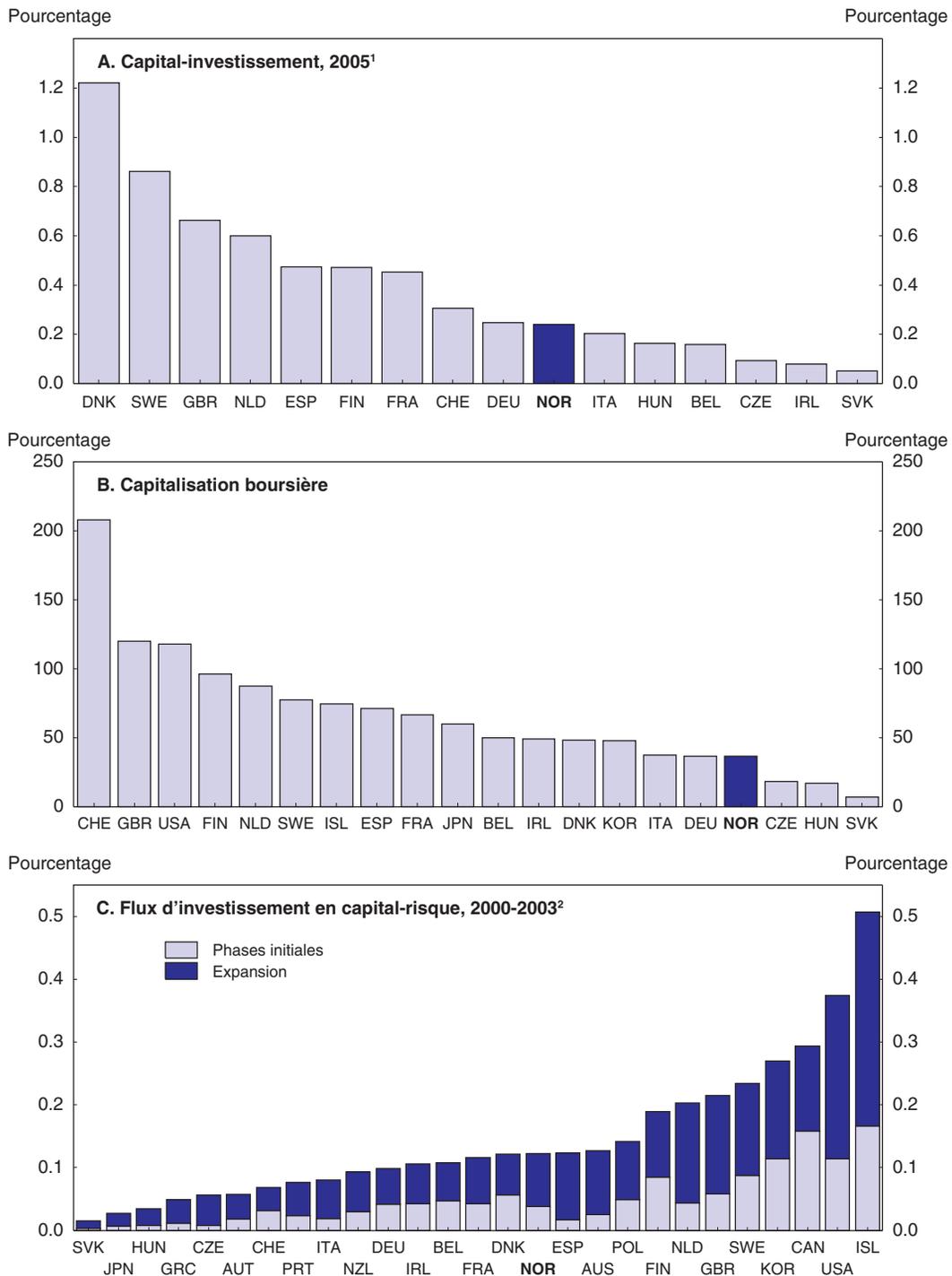
Exploiter les synergies entre l'effort de recherche des universités et celui des entreprises en facilitant les partenariats peut être très fructueux pour les deux parties. On observe actuellement des initiatives en ce sens. La collaboration avec les PME est encouragée dans les filières universitaires axées sur le commerce et la gestion des entreprises. Les entreprises participantes peuvent en tirer beaucoup d'avantages, mais généralement les entreprises séduites par cette forme de collaboration sont peu nombreuses. Pour obtenir de meilleurs résultats, on pourrait faciliter les transferts de chercheurs dans les deux sens entre le secteur privé et le secteur public.

Les politiques et institutions concernant les marchés de capitaux contribuent pour beaucoup à l'innovation. En effet, la recherche est coûteuse et risquée. On pourrait croire que seules les grandes entreprises en place disposant d'un pouvoir de monopole à la faveur d'innovations antérieures peuvent se permettre d'investir massivement dans la R-D. Or, la plupart des études empiriques montrent que, si l'on tient compte des caractéristiques sectorielles, il n'y a aucun lien entre les dépenses de R-D et les taux sectoriels de concentration (Ahn, 2001). En définitive, les innovations les plus réussies sont souvent le fait de jeunes entreprises qui manquent d'expérience, qui ne dégagent guère de bénéfices et qui n'ont même pas de marché, ou d'entreprises trop petites pour pouvoir financer elles-mêmes en interne des recherches de grande ampleur. C'est pourquoi il faut des marchés de titres de capital qui soient suffisamment étoffés et liquides et qui soient complétés par des dispositifs efficaces de capital-risque pouvant fournir des conseils, des compétences en gestion et des financements.

Étant donné notamment que l'État détient la totalité ou une partie du capital dans de nombreuses grandes entreprises, le marché norvégien des actions est relativement sous-développé et le capital-investissement ne représente qu'environ 15 % du PIB, contre 25 % en moyenne en Europe et 87 % en Suède. Les entreprises représentent 65 % de ces investissements, et les particuliers seulement 4 %. Le marché du capital-risque est de plus grande taille que dans beaucoup de pays de l'OCDE, mais on est loin des pays qui se situent en tête. Selon les données de l'Association norvégienne des investisseurs en capital-investissement et en capital-risque (NVCA), dont les membres géraient environ 31/4 milliards d'euros fin 2005<sup>6</sup>, les collectivités locales et l'État assuraient plus de la moitié des financements sur le marché du capital-risque, la part des investisseurs privés étant voisine d'un tiers. Les organismes de retraite et les compagnies d'assurances ne peuvent pratiquement pas investir dans le capital-risque. L'une des principales caractéristiques du capital-risque en Norvège est que la majeure partie des investissements est consacrée à des opérations d'expansion et de rachat. Les financements de démarrage au profit des entreprises nouvellement créées sont assez faibles (graphique 5.4).

Graphique 5.4. **Capital-risque**

En pourcentage du PIB



1. Ressources en capital-risque ou en capital-investissement (ou en capital-transmission) affectées à l'investissement et provenant de fonds levés par des tiers pour des opérations d'expansion ou de restructuration.

2. 2000-2002 pour l'Islande; 1998-2001 pour l'Australie, le Japon, la Corée et la Nouvelle-Zélande.

Source : Association européenne de capital-risque, Banque mondiale, Financial Development and Structure Database et OCDE, base de données sur le capital-risque.

Autre initiative visant à combler cette lacune dans le financement des nouvelles entreprises : des fonds de capital d'amorçage à financement mixte privé/public ont été mis en place pour stimuler l'investissement au moyen de mesures incitatives (et également pour favoriser l'exploitation commerciale des recherches universitaires). Dans le cadre du « Régime national de capital d'amorçage », géré par le ministère du Commerce et de l'Industrie et par Innovation Norvège, l'État pourra prêter (au NIBOR + 2 %) près de 100 millions d'euros à quatre fonds d'investissement implantés dans des villes universitaires. La contribution des investisseurs privés sera du même montant. Il n'y a aucune restriction géographique en ce qui concerne la localisation de l'investissement. Ce régime n'est pas encore opérationnel, les investisseurs se montrant réticents à l'égard des restrictions concernant les possibilités d'investissements supplémentaires. Le ministère du Commerce et de l'Industrie et Innovation Norvège participent à un dispositif similaire, mais de plus faible dimension, destiné à encourager les créations d'entreprises dans les zones aidées. Ce dispositif non plus n'est pas encore opérationnel. En règle générale, Innovation Norvège est l'instrument d'action utilisé pour ce type de financement.

L'État a créé un fonds de fonds, **Argentum**, auquel le Storting a affecté au fil du temps 330 millions d'euros. Le but est de faciliter l'accès au capital-risque international et, plus généralement, de favoriser le développement du marché norvégien des actions. Argentum ne peut investir que dans des opérations à majorité privée : la participation de l'État est passive, mais elle peut en quelque sorte représenter une garantie implicite pour les participants.

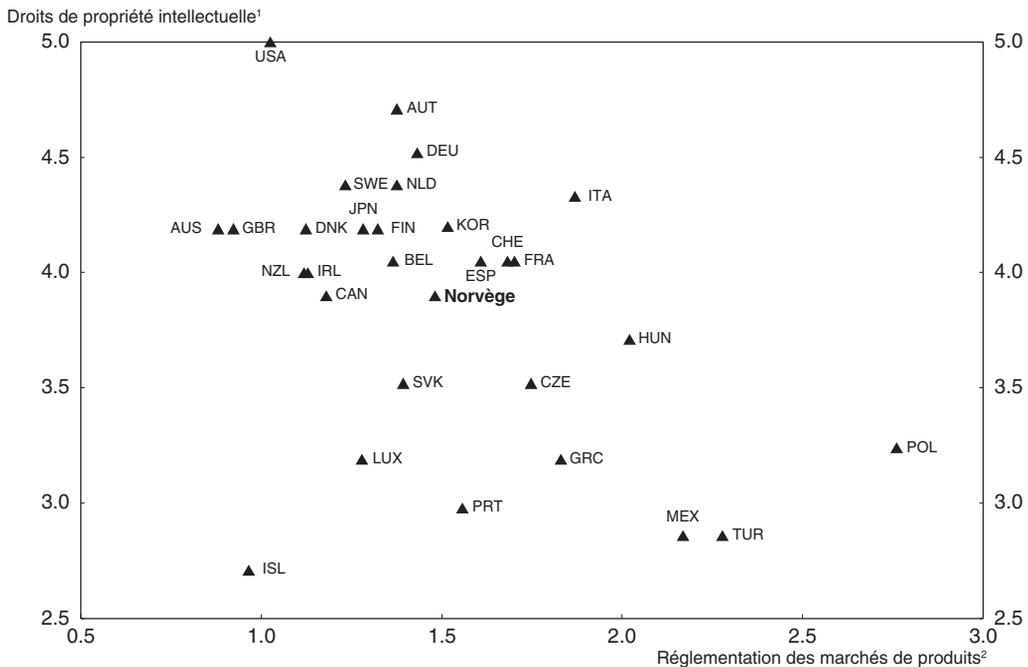
L'activité d'innovation est également influencée par la **politique de la concurrence** et sa mise en œuvre, en conjonction avec la **protection des droits de propriété intellectuelle** (DPI). L'impact de la concurrence entre entreprises peut être en lui-même ambigu : les profits de monopole tirés d'innovations antérieures et protégés par les DPI peuvent financer un flux continu de recherches, mais une vive concurrence entre les entreprises en place, se doublant d'une menace crédible d'entrée, peut aussi inciter fortement les entreprises à innover pour échapper aux dangers qui les guettent (Aghion et Howitt, 2005). À l'inverse, l'innovation peut être entravée par un environnement réglementaire qui ne stimule pas toujours la concurrence et se double d'une faible protection des DPI. Pour ces deux critères, la Norvège occupe un rang intermédiaire parmi les pays de l'OCDE (graphique 5.5), les pays qui ont un environnement réglementaire plus restrictif qu'en Norvège comptant néanmoins parmi ceux qui sont les moins avancés. Tandis que les obstacles à l'entrepreneuriat sont parmi les plus faibles de la zone OCDE, étant donné l'ampleur du contrôle étatique la Norvège n'occupe qu'une position moyenne pour la réglementation globale des marchés de produits.

En résumé, la Norvège se caractérise par un ferme soutien des pouvoirs publics à l'innovation dans le secteur public et dans le secteur privé, aussi bien au niveau politique que financier, et elle est dotée d'institutions dont la mission est de favoriser l'innovation, d'un ensemble de mesures spécifiques et de dispositifs globaux qui rendent attrayante la R-D privée ainsi que d'un effectif nombreux de chercheurs. Quels sont les résultats ?

## L'activité d'innovation

### **L'activité d'innovation et ses résultats sont médiocres**

La plupart des indicateurs de l'activité d'innovation impliquent que la Norvège est peu performante par rapport aux autres pays avancés de l'OCDE et par rapport à ses voisins

Graphique 5.5. **Réglementation et droits de propriété intellectuelle**

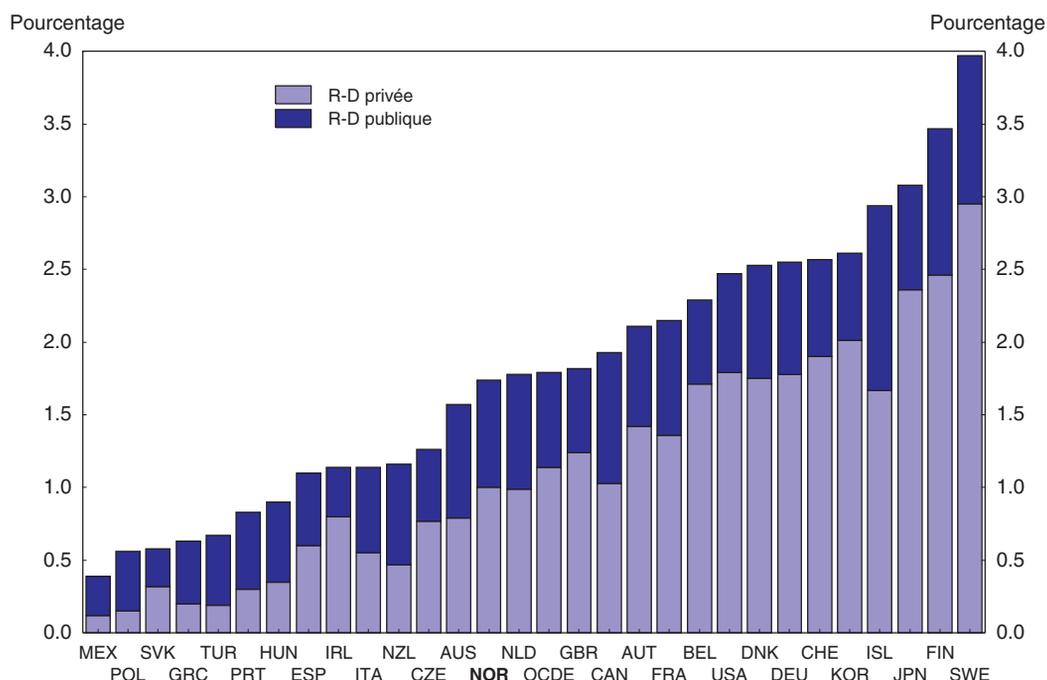
1. Les valeurs des indicateurs s'échelonnent de 0 à 5, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

2. Les valeurs des indicateurs s'échelonnent de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

Source : OCDE (2006), *Réformes économiques : objectif croissance*.

nordiques. Les dépenses de R-D sont faibles au total, et particulièrement dans le secteur privé ; les dépôts de brevets sont peu nombreux ; compte tenu de son revenu par habitant, la Norvège n'obtient qu'un classement moyen dans le Tableau de bord européen de l'innovation (EIS, 2005)<sup>7</sup> et la situation ne s'améliore que très lentement ; le ratio moteurs de l'innovation/résultats est faible ; la dernière enquête communautaire sur l'innovation montre que les entreprises ont une attitude réactive, et non proactive (et que la plupart des entreprises n'innovent pas) ; enfin, une étude récente de l'OCDE classe la Norvège au-dessous de la moyenne pour 20 pays examinés dans le cadre d'une analyse factorielle des indicateurs d'innovation. C'est en partie pour cela que les gouvernements norvégiens successifs ont jugé prioritaire l'amélioration du niveau d'innovation et que le Storting a attribué de substantiels financements pour l'innovation dans le secteur privé.

En 2004 (dernière année pour laquelle il existe des données comparables pour la majeure partie des pays de l'OCDE), les dépenses totales de R-D, indicateur classique de l'innovation du côté des ressources, représentaient 1.6 % du PIB en Norvège. C'est nettement moins que la moyenne de 2.3 % des vingt pays pour lesquels des données étaient disponibles, la Norvège se classant au douzième rang<sup>8</sup> (graphique 5.6). La plupart des pays qui dépensent moins pour la R-D que la Norvège ont aussi un revenu par habitant plus faible. Le ratio pour la Norvège est inférieur à celui de l'UE15 depuis plus de 20 ans et on n'observe aucun signe de rattrapage. Les dépenses privées de R-D se situent au niveau comparativement bas de 0.9 % du PIB, soit un peu plus de la moitié de la moyenne OCDE, et ce pourcentage a eu plutôt tendance à baisser ces dernières années. Par conséquent, le faible niveau des dépenses de R-D en Norvège reflète tout particulièrement le bas niveau des dépenses privées.

Graphique 5.6. **Dépenses de R-D dans le secteur public et privé**En pourcentage du PIB, 2003<sup>1</sup>

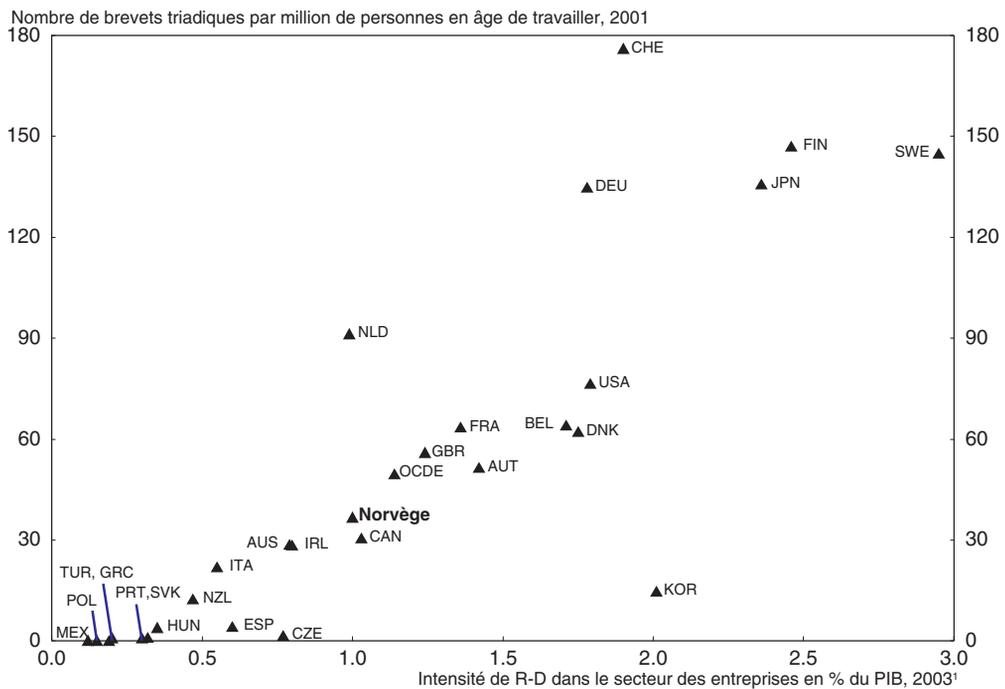
1. 2002 pour l'Australie, l'Autriche, le Portugal, la Suisse et la Turquie; 2001 pour la Grèce et le Mexique.

Source : OCDE (2006), Base de données des Principaux Indicateurs de la science et de la technologie.

L'un des indicateurs de l'activité d'innovation sous l'angle des résultats est le nombre de brevets déposés. Là encore, la Norvège se montre peu performante et la tendance récente est à la baisse. Les brevets déposés en Norvège par les entreprises norvégiennes sont en diminution depuis 1999, et ceux déposés par les entreprises étrangères déclinent très fortement depuis plus longtemps encore. Bien que les demandes de brevets internationales aient eu un certain effet compensateur, le nombre total de dépôts de brevets est lui aussi en baisse. On ne peut utilement comparer les demandes nationales de brevets d'un pays à l'autre, en particulier parce que les législations, les critères et les coûts peuvent être très différents. Une solution consiste à comparer les demandes de brevets « triadiques », c'est-à-dire les demandes d'un même brevet auprès des offices des brevets américain, européen et japonais (on peut penser que ces brevets concernent des innovations importantes, le demandeur considérant que le brevet présente un intérêt mondial). Compte tenu de sa population, la Norvège obtient un meilleur rang que certains pays à revenu élevé par habitant (Australie, Canada, Irlande et Italie), mais se classe bien loin d'autres pays, notamment ses voisins nordiques, la Suède et la Finlande (graphique 5.7). On notera dans ce contexte que la Norvège a décidé d'adhérer dès que possible à l'Office européen des brevets. Les entrepreneurs norvégiens pourront ainsi plus facilement et à moindre coût protéger leurs innovations et les faire connaître sur un plus vaste marché.

Le « Tableau de bord de l'innovation » publié par TrendChart comporte un indice synthétique des innovations techniques. Selon l'indice synthétique 2005, la Norvège se situe bien au-dessous de la moyenne de l'UE15 et n'atteint pas la moyenne de l'UE25 (et son rang est nettement inférieur à celui des pays de tête comme la Suède, la Finlande, les

## Graphique 5.7. Dépôts de brevets



1. 2002 pour l'Australie, l'Autriche, le Portugal, la Suisse et la Turquie; 2001 pour la Grèce et le Mexique.

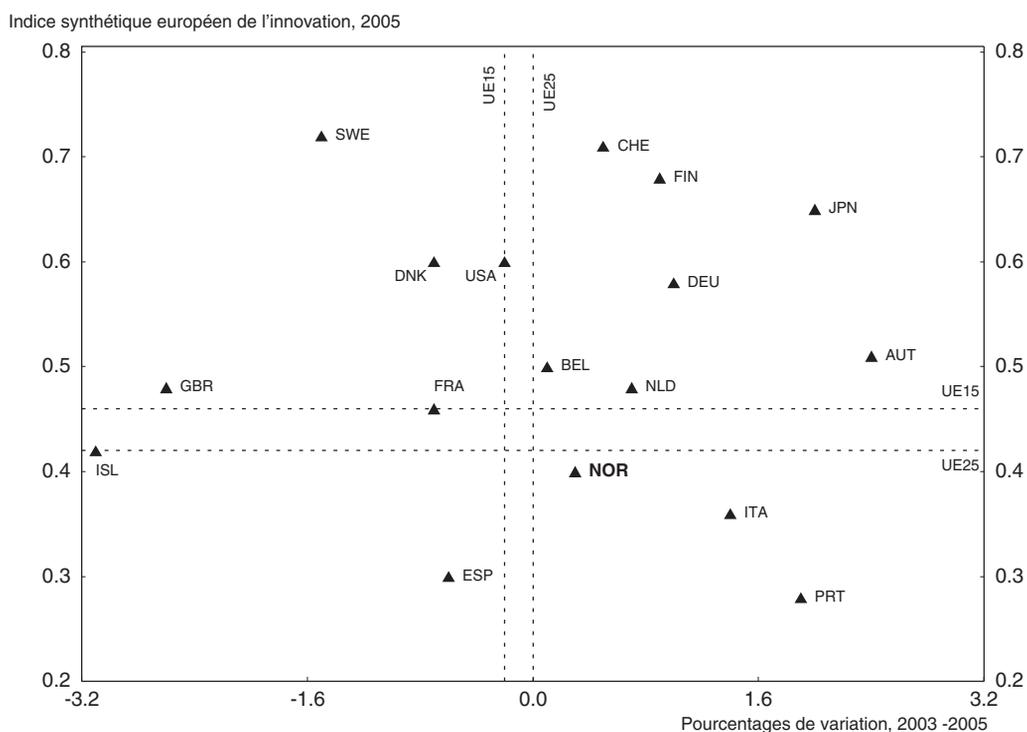
Source : OCDE (2006), *Réformes économiques : Objectif croissance*.

États-Unis et le Japon). Comme pour les dépenses de R-D et les dépôts de brevets, presque tous les pays qui se classent moins bien que la Norvège ont également un revenu par habitant nettement plus faible (graphique 5.8)<sup>9</sup>. Le Tableau de bord répartit les indicateurs entre deux catégories : les ressources de l'innovation (capital humain ; R-D ; financement public de la R-D, financement privé de la recherche universitaire ; indicateurs de l'entrepreneuriat ; intensité de l'activité d'innovation) et les résultats de l'innovation (emploi et exportations dans les industries de haute technologie ; ventes de nouveaux produits ; dépôts de brevets ; dépôts de marques). La Norvège obtient un bon classement pour le capital humain, mais ses résultats sont médiocres pour la propriété intellectuelle et pour les demandes de brevets compte tenu de l'importance des secteurs innovants. Les résultats sont presque tous médiocres en ce qui concerne les résultats de l'innovation.

L'une des conséquences des divergences entre les moteurs de l'innovation et les résultats est le faible niveau du ratio résultats/ressources. À supposer que les ressources donnent des résultats, le graphique 5.8 montre que les résultats de la Norvège sont nettement inférieurs à ce qu'on aurait pu attendre compte tenu du niveau des ressources (qui sont elles-mêmes plus faibles que dans la plupart des pays avancés de l'échantillon). Cette fois encore, la plupart des pays qui se classent moins bien que la Norvège pour les ressources sont relativement pauvres ; un grand nombre d'entre eux sont des pays d'Europe centrale et orientale, dont l'effort d'amélioration des performances de l'innovation est relativement récent.

Les enquêtes communautaires sur l'innovation (CIS) réalisées par l'UE sont une source utile d'informations concernant l'activité d'innovation. Elles couvrent la plupart des pays européens, et du reste la CIS est la principale source de données pour le Tableau de bord

## Graphique 5.8. Scores pour l'indice synthétique européen de l'innovation



Source : Tableau de bord européen de l'innovation 2005. Analyse comparative de la performance de l'innovation.

européen de l'innovation. Les entreprises de ces pays sont invitées à répondre à un questionnaire détaillé portant sur un grand nombre d'aspects pratiques de l'innovation. La réponse étant obligatoire pour les entreprises norvégiennes qui font partie de l'échantillon, on peut obtenir ainsi de riches informations. Pour d'autres pays, la réponse n'a qu'un caractère facultatif et le taux de réponse est parfois faible, ce qui peut fausser les résultats (par exemple, les entreprises innovantes peuvent être plus disposées à répondre que celles qui n'innovent pas et les entreprises qui ont rencontré des difficultés pour innover peuvent elles aussi être plus disposées à répondre aux questions sur ce point). L'interprétation des résultats est également délicate en ce qu'il n'est pas possible d'estimer « l'importance » d'une innovation. Une innovation peut être très simple, par exemple l'informatisation de la paie, ou très complexe, par exemple la mise au point d'une méthode entièrement nouvelle d'analyse des informations génétiques. Les entreprises de certains pays peuvent avoir tendance plus que celles d'autres pays à considérer comme une innovation une modification mineure d'une méthode de production ou d'un produit qui est nouvelle pour le marché local.

Les résultats détaillés de l'enquête CIS4<sup>10</sup> font apparaître pour la Norvège que :

- les résultats 2004 ne sont guère différents pour les activités d'innovation de ceux de l'enquête 2001 ;
- environ 40 % des entreprises ont indiqué qu'elles avaient eu une activité d'innovation en 2002-2004 ; environ 10 % ont signalé qu'elles avaient mis au point des produits innovants nouveaux sur le marché ;
- pour les grandes entreprises (plus de 500 salariés), la probabilité de signaler une activité d'innovation était plus de deux fois supérieure à celle observée pour les petites

entreprises (moins de 20 salariés), mais ce sont les entreprises moyennes (plus de 100 salariés), les plus nombreuses, qui représentaient la majeure partie des innovations signalées ;

- l'innovation par une entreprise est susceptible d'être déclenchée autant par des informations extérieures (clients ou fournisseurs) qu'en interne ;
- une minorité d'entreprises innovantes faisaient état de facteurs entravant leur activité d'innovation, ces facteurs étant surtout économiques (coût élevé, manque de financements). Le recrutement de personnel qualifié n'était pas un problème majeur ;
- moins d'un cinquième des entreprises innovantes (mais un cinquième environ des entreprises manufacturières innovantes) déposaient des brevets pour protéger leurs innovations. Les autres formes de protection (dessins et modèles, marques de commerce ou de fabrique et droits d'auteur et copyright) étaient deux fois plus utilisées. La protection stratégique (secret, complexité de la conception et, surtout, avantage d'antériorité) jouait encore un plus grand rôle ;
- la probabilité était plus forte pour les grandes entreprises manufacturières de faire état d'innovations de tous types (procédé, produit, organisation, commercialisation).

Ces résultats sont confirmés par une étude récente de l'OCDE (Carey et autres, 2006), qui a examiné les données de l'indice synthétique européen d'innovation afin de déterminer, par analyse factorielle, quelles étaient les variables qui avaient le lien le plus étroit avec les phénomènes envisagés. Dix indicateurs sont fortement associés à l'*élaboration des connaissances*. Quatre facteurs différents concernent tous l'*application des connaissances*<sup>11</sup>. Au total, ces deux facteurs expliquent 66 % de la variance. Les autres ont individuellement un faible pouvoir explicatif. La Norvège se classait 10<sup>e</sup> sur 20 pays pour l'*élaboration des connaissances*, parce que ses résultats relativement bons pour le capital humain et la coopération entre les PME en vue de la mise au point d'innovations étaient compensés par une médiocre performance pour les dépenses privées de R-D, les dépôts de brevets et la part des activités de haute technologie. La Norvège se classait au dernier rang, avec le Danemark, sur 17 pays pour l'*application des connaissances*, avec de médiocres résultats pour tous les indicateurs (pourcentage de PME innovant en interne, dépenses d'innovation des PME par rapport à leur chiffre d'affaires et ventes de produits nouveaux pour l'entreprise, mais pas sur le marché).

L'image qui en résulte est que la Norvège est un pays doté de la plupart des politiques cadres, des mesures spécifiques, des institutions et des ressources humaines nécessaires pour avoir une économie innovante, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE relativement avancés. Or, les indicateurs dénotent une activité d'innovation relativement faible et des résultats médiocres pour l'innovation dans le secteur des entreprises. Certes, le lien entre l'activité d'innovation (mesurée notamment par l'indice synthétique d'innovation) et le PIB par habitant est loin d'être parfait, mais vu le niveau d'innovation de la Norvège, le PIB norvégien par habitant « devrait » se situer aux alentours de celui de l'Espagne.

### L'« énigme norvégienne »

Cette énigme réside dans le fait que, malgré les faibles ressources consacrées à l'innovation et les résultats encore plus médiocres dans ce domaine, le revenu norvégien par habitant est très élevé sur le plan international, même si on exclut les recettes pétrolières<sup>12</sup>. De plus, le niveau et le rythme de croissance de la productivité totale des

facteurs (PTF) sont tout à fait corrects par rapport aux autres pays. L'innovation dans les procédés de production et les modes de commercialisation a toutes les chances d'avoir un impact positif sur la croissance de la PTF, car elle permet d'obtenir une plus forte production avec moins de ressources<sup>13</sup>. L'énigme norvégienne réside dans la présence de revenus élevés et dynamiques dans un contexte de faible activité mesurée d'innovation.

Quatre questions se posent à propos de cette énigme : est-elle réelle ? Si oui, est-elle importante ? Si elle est réelle et importante, l'action menée est-elle de nature à la résoudre ? Est-il possible et nécessaire de prendre de nouvelles mesures ?

### **L'énigme est-elle réelle ?**

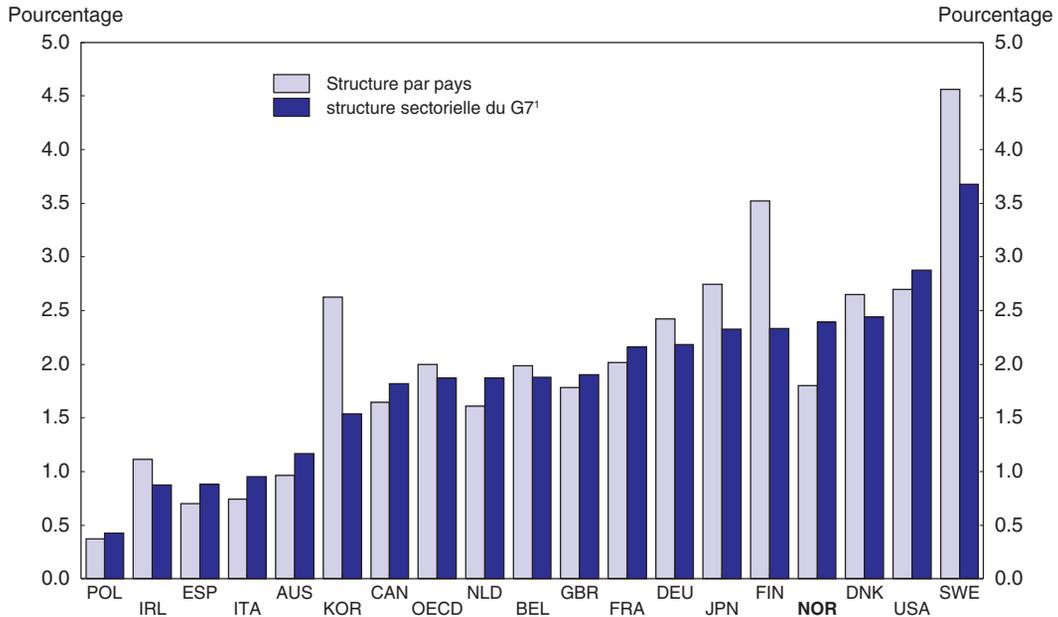
On peut trouver plusieurs explications à cette énigme : l'économie norvégienne est sous-représentée dans les activités à forte intensité en innovation ; les indicateurs classiques de l'activité d'innovation sous-estiment cette activité dans le cas de la Norvège ; ce qui est important pour la productivité, c'est d'utiliser les innovations qui ont pu être mises au point ailleurs, et pas de les mettre au point dans le pays, et/ou la R-D est surtout importante pour les industries de haute technologie, mais une croissance satisfaisante de la productivité est réalisable dans les industries à faible technologie pour une dépense minimale. Ce sont là des sources d'innovation importantes et généralisées.

En général, les activités à forte intensité en R-D, notamment la fabrication de TIC, les produits pharmaceutiques, le secteur aérospatial et la construction automobile, sont effectivement sous-représentées en Norvège. Si l'industrie norvégienne avait la même structure que la moyenne des pays du G7, les dépenses de R-D de son secteur privé par rapport au PIB du secteur des entreprises passeraient de 1.7 %, proportion inférieure à la moyenne, à 2.3 %, proportion supérieure à la moyenne (graphique 5.9). En outre, le secteur privé se caractérise par un nombre relativement élevé de petites entreprises ; or, ce sont les grandes entreprises (comme dans les autres pays) qui dépensent relativement plus pour la R-D et qui déposent davantage de brevets<sup>14</sup>. À première vue, ce sont donc ces caractéristiques qui expliquent le plus l'énigme norvégienne dans le domaine de l'innovation. Mais il faut démêler la cause et l'effet. Y a-t-il beaucoup de PME parce que leur situation favorable à certains égards (législation du travail, obligations déclaratives, subventions) les dissuade de se développer ? Les dépenses de R-D sont-elles faibles parce qu'il y a peu d'industries à forte intensité de R-D, ou y a-t-il peu d'industries à forte intensité de R-D parce que les entrepreneurs norvégiens évitent ces activités ? L'énigme tient en partie au fait que l'économie norvégienne possède tous les atouts nécessaires pour avoir d'importantes industries intensives en R-D dynamiques et rentables, mais qu'elle en a relativement peu<sup>15</sup>.

Une forte intensité en R-D (et également de nombreux dépôts de brevets) peut être souhaitable pour obtenir une croissance rapide, mais est-elle pour autant indispensable ? L'expérience contrastée de la Norvège, de l'Irlande, de la Suède et du Japon est particulièrement instructive à cet égard. Les deux premiers pays connaissent depuis longtemps une vive croissance, mais dépensent relativement peu pour la R-D privée, alors que les deux autres investissent massivement dans la R-D, mais ont vu leur croissance ralentir jusqu'à une période récente. Toutefois, les simples comparaisons bivariées peuvent être trompeuses. Les résultats d'analyses multivariées plus complexes sont plus fiables. Par exemple, les travaux de Bassanini et autres (2001) concluent à une relation statistiquement fiable et positive entre les dépenses privées de R-D et la croissance du PIB par habitant après prise en compte des autres facteurs. La relation entre la R-D publique et

### Graphique 5.9. Intensité de R-D dans le secteur des entreprises, corrigée des variations de la structure sectorielle

En pourcentage de la valeur ajoutée du secteur des entreprises, moyenne sur la période 1999-2002



1. On suppose que tous les pays ont la même structure sectorielle. Calculée sur la base de l'intensité de R-D par branche d'activité, le poids de chaque branche correspondant à la part moyenne de celle-ci dans la valeur ajoutée du secteur des entreprises des pays du G7.

Source : OCDE, bases de données Analyse structurelle (STAN) et Dépenses de R-D dans l'industrie (ANBERD).

la croissance se révèle plus lâche. On constate que les dépenses essentiellement consacrées à la R-D pour la défense évincent la R-D privée, alors que la R-D publique à caractère civil paraît compléter la R-D privée.

On pourrait faire valoir que le nombre de brevets déposés sous-estime très nettement les résultats de l'innovation en Norvège, les entreprises norvégiennes s'appuyant sur d'autres moyens pour protéger leurs innovations. Mais la Norvège ne se trouve pas dans une situation exceptionnelle sur ce plan. Les réponses à l'Enquête communautaire sur l'innovation (CIS) montrent que moins de 20 % des entreprises innovantes avaient déposé un brevet les deux années précédentes, proportion similaire à celle observée en Norvège. En pratique, le secret, la complexité et l'antériorité jouent un rôle bien plus important dans tous les pays. En outre, le nombre des dépôts norvégiens de marques, dessins et modèles dans le cadre de l'UE est bien inférieur à la moyenne pour l'UE. Quoiqu'il en soit, comme on l'a indiqué précédemment, la quasi-totalité des indicateurs de l'innovation – au niveau des ressources et des résultats – démontrent la sous-performance de la Norvège.

Ce qui importe pour la rentabilité et la productivité, c'est d'appliquer efficacement les nouvelles connaissances, et pas nécessairement de les produire en interne. Les entreprises qui se tiennent au courant des nouveaux développements dans leur secteur à l'échelon mondial et qui sont suffisamment motivées pour en tirer parti peuvent pour ce faire conclure des contrats de licence ou s'appuyer sur d'autres formes de coopération. Il est possible que ces moyens soient davantage utilisés en Norvège que dans d'autres pays. Les indicateurs de performance du Tableau de bord européen de l'innovation font apparaître

que la formation tout au long de la vie et la coopération entre les PME ont un impact nettement supérieur à la moyenne sur l'innovation en Norvège, alors que les résultats sont nettement inférieurs à la moyenne pour la plupart des autres indicateurs. En revanche, la Suède, dont le score est encore meilleur que celui de la Norvège pour ces deux indicateurs, se classe également à un meilleur rang pour tous les indicateurs classiques de l'activité d'innovation. De plus, la performance européenne dans le domaine de l'innovation est inférieure à celle du Japon et des États-Unis pour les indicateurs classiques. Et, en tout état de cause, un personnel bien formé et hautement qualifié obtient probablement plus de satisfaction au travail lorsqu'il peut exploiter directement ses talents, au lieu de passer son temps à s'informer sur les succès enregistrés ailleurs. Il n'est donc pas évident que la réussite économique indéniable de la Norvège tienne essentiellement à une grande réceptivité aux idées technologiques d'autres pays, se doublant d'une meilleure aptitude à appliquer ces idées. En outre, comme il ressort des enquêtes PISA et TIMSS (voir ci-dessus), cette aptitude supérieure, si tant est qu'elle existe, est menacée.

La Norvège a peu d'industries de haute technologie en dehors de l'industrie pétrolière (qui, en tant qu'activité extractive, ne fait pas l'objet d'une notation de l'OCDE du point de vue technologique)<sup>16</sup>. La part de la production manufacturière de basse technologie dans la production manufacturière totale est de l'ordre de 80 %, chiffre bien supérieur à celui observé dans la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE (Høj et Wise, 2004). Mais basse technologie et faible productivité ne sont pas synonymes : la productivité est généralement forte en Norvège. Cela représente en partie un phénomène de réaction au niveau élevé du PIB par habitant, à la faveur de l'augmentation des exportations de pétrole<sup>17</sup>. La main-d'œuvre est très coûteuse<sup>18</sup> et les entreprises sont contraintes d'ajuster en conséquence leur mode opératoire. Le trait frappant de la Norvège est que l'ajustement à des niveaux élevés de salaires s'est fait tout en préservant des niveaux élevés d'emploi, et pas en évinçant les travailleurs peu qualifiés, comme cela a pu se produire dans plusieurs autres pays de l'OCDE. Cette évolution tient en partie à une croissance exceptionnellement forte de l'emploi dans le secteur public (où les indicateurs de niveau de productivité sont quelque peu arbitraires) depuis le début des années 90 (voir le chapitre 4). De fait, le taux d'emploi en Norvège est l'un des plus élevés de la zone OCDE, y compris pour les jeunes et pour les travailleurs âgés. Autre caractéristique de la structure de l'emploi en Norvège : la proportion des travailleurs indépendants est la plus faible de toute la zone OCDE (tableau 5.3). On peut donc penser que les Norvégiens préfèrent le salariat au travail indépendant, avec tous les soucis et les risques que ce dernier comporte. « Mais les nuits sans sommeil de l'entrepreneur ne sont pas improductives » (Hébert et Link, 2006).

L'emploi dans le secteur des services représente près de 40 % de l'emploi total (nombre d'heures travaillées) et près d'un tiers de l'ensemble des travailleurs sont employés par le secteur public. Il n'est pas facile de mesurer la productivité dans le secteur public. La Norvège a comparativement le secteur public le plus important dans la zone OCDE, ce qui peut avoir un effet inhibiteur sur la concurrence (Høj et Wise, *op. cit.*)<sup>19</sup>.

La valeur ajoutée dans le secteur des services privés est maintenant proche de la moitié du PIB continental, proportion comparable à celle enregistrée dans la majorité des pays de l'OCDE les plus riches, et sa contribution à la croissance totale est élevée (celle du secteur manufacturier est négligeable et, sauf ces toutes dernières années, la croissance de la productivité dans le secteur manufacturier a été bien plus faible que dans les pays aussi avancés que la Norvège). La croissance de la productivité totale des facteurs dans le commerce de gros et de détail est tout particulièrement rapide. Ces secteurs sont

Tableau 5.3. **Évolution du travail indépendant**

	Emploi indépendant en pourcentage de l'emploi total		
	Années 90	2000-2003	2004 ou dernière année disponible
Australie	15.8	14.1	14.0
Autriche	13.7	13.1	12.8
Belgique	18.5	..	17.8
Canada	10.8	10.0	9.5
Danemark	10.1	8.9	8.7
Finlande	15.3	13.1	12.8
France	11.2	8.9	8.8
Allemagne	10.6	11.2	11.8
Grèce	46.0	41.3	40.3
Hongrie	17.7	14.3	14.3
Islande	18.2	16.3	14.1
Irlande	22.2	18.1	18.0
Italie	28.9	28.0	27.5
Japon	18.9	15.8	14.9
Corée	37.5	36.1	34.0
Pays-Bas	11.9	11.7	11.6
<b>Norvège</b>	<b>9.5</b>	<b>7.2</b>	<b>7.4</b>
Portugal	28.0	26.5	25.9
Espagne	24.6	19.3	18.1
Suède	10.4	9.9	9.9
Suisse	11.7	12.6	11.3
Royaume-Uni	14.2	12.3	13.6
États-Unis	8.5	7.4	7.6
UE15	16.9	15.6	15.7

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

relativement concentrés – quatre grandes chaînes ayant de très nombreux points de vente d'assez faible surface dominant aujourd'hui le commerce de détail des produits alimentaires (en outre, Lidl est présent sur le marché depuis septembre 2004) – et il est donc possible que l'intégration horizontale et verticale depuis les années 90 ait favorisé l'efficacité. Aujourd'hui, la marge de nouveaux gains d'efficacité est nécessairement limitée et une concurrence insuffisante (voir Høj et Wise, *op. cit.*) pourrait freiner l'effort en ce sens. Un problème parallèle pourrait se poser sur le marché de détail de l'essence, qui a longtemps été dominé par cinq fournisseurs (dont un est à capitaux publics). Les prix de l'essence hors taxes sont généralement les plus élevés parmi les pays de l'AIE (Høj et Wise, *op. cit.*).

Dans l'optique de l'innovation, on constate donc que l'intensité de la R-D est globalement faible en Norvège, mais qu'elle est forte dans les services par rapport au secteur manufacturier norvégien et par rapport aux services dans un grand nombre d'autres pays. Le niveau de moyen de qualification des salariés des services est également élevé en Norvège. Malgré tout, les dépenses de R-D dans les services n'ont pas sensiblement augmenté ces quinze dernières années et la proportion des entreprises de ce secteur signalant des innovations dans leurs activités est tombée de 34 % des entreprises déclarantes lors de l'Enquête communautaire sur l'innovation de 2000-2002 à 28 % lors de l'enquête 2002-2004<sup>20</sup>. De plus, la proportion des entreprises du secteur des services signalant la mise au point de produits nouveaux sur leurs marchés n'était que de 13 %. Par conséquent, les résultats de l'innovation dans les services paraissent faibles par rapport aux ressources qui y sont consacrées.

La conclusion est donc qu'on se trouve bien en présence d'une énigme. Malgré des politiques favorables à l'innovation, les dépenses qui y sont affectées atteignent un faible niveau, sauf dans les services, mais même dans ce secteur, les activités d'innovation consécutives sont décevantes. Un autre élément de l'énigme est que les dépenses de R-D dans le secteur manufacturier sont inférieures à celles qui devraient correspondre à la structure industrielle de la Norvège (elle-même quelque peu énigmatique). Le secteur manufacturier a dû s'adapter à la hausse du taux de change en termes réels, comme cela a été le cas notamment en Allemagne, avant l'UEM. Pour ce faire, il faut généralement améliorer en particulier le niveau technologique et les procédés de production, ce qui induit des gains de PTF. Mais, selon Statistics Norway, le secteur manufacturier n'a pratiquement pas contribué à la croissance globale de la PTF ces 20 dernières années. Le secteur manufacturier, en compétition sur le marché international et sur le marché intérieur, dépense peu pour la R-D et ne progresse pratiquement pas en moyenne sur le plan technologique (sauf pour la fabrication de produits électroniques, qui semble être une exception). Le secteur protégé des services dépense beaucoup pour la R-D, son taux déclaré d'innovation est faible, mais la croissance observée de la PTF est forte, même si elle est concentrée dans quelques activités (commerce de gros et de détail, transports intérieurs et communications).

### ***Cette énigme est-elle importante ?***

Puisque les Norvégiens sont riches et s'enrichissent encore, et pas seulement grâce aux exportations de pétrole, on pourrait considérer que les médiocres performances sur le front l'innovation ne posent pas de problème majeur. La productivité est forte, les taux de croissance en termes réels sont tout à fait corrects, la PTF progresse plus que dans un grand nombre de pays qui dépensent plus pour la R-D et l'industrie a su globalement survivre aux mutations mondiales et à un taux de change élevé. Tant que les gouvernements respecteront la règle budgétaire, le Fonds pétrolier/pour les retraites contribuera à maintenir le niveau de vie très longtemps.

Il maintiendra le niveau de vie, mais ne l'améliorera pas dès lors que la valeur de ses ressources atteindra un point haut par rapport au PIB. Dorénavant, la croissance exigera la combinaison de quatre facteurs : une augmentation des apports en main-d'œuvre en proportion de la population (qui ne peut être indéfinie vu le vieillissement démographique), une amélioration constante de la qualité des ressources en main-d'œuvre (difficile à en juger par les enquêtes PISA et TIMSS, mais pas impossible), une hausse du ratio capital/travail (réalisable, mais avec un rendement décroissant) et une progression régulière et durable de la PTF.

Une progression régulière et durable de la PTF est pratiquement indissociable de l'innovation, qui crée une demande pour de nouveaux produits et de nouvelles méthodes de production et de distribution de l'ensemble des produits. Par conséquent, il faut que le rythme d'innovation en Norvège s'accélère par rapport à ses niveaux médiocres, passés et actuels, pour répondre à l'attente d'une prospérité sans cesse croissante. Le secteur des biens échangeables se trouvera confronté en particulier à une concurrence toujours plus vive des pays à bas salaires d'Asie et d'Europe qui connaissent une forte expansion. Il faudra pour cela des gains de productivité dans le secteur manufacturier bien plus rapides que par le passé (ce qui semble être le cas actuellement). Il faudra également se rapprocher de la frontière technologique et, de préférence, l'atteindre dans certaines activités. La Norvège bénéficie depuis longtemps d'un environnement macroéconomique, social et

politique comparativement stable, et aussi d'une population active bien formée, ce qui crée un contexte propice à l'investissement privé sous toutes ses formes, en particulier la R-D. Au niveau politique, l'importance de l'innovation est parfaitement perçue, les mesures en faveur de l'innovation bénéficient depuis longtemps d'un ferme soutien et l'objectif actuel, ambitieux, est d'augmenter les dépenses de R-D privées de plus d'un point de PIB au cours des prochaines années. Les incitations sont nombreuses et, comme le montrent les enquêtes communautaires sur l'innovation, peu d'entreprises se heurtent à de véritables obstacles, sur le plan du financement ou des qualifications, de nature à limiter l'activité d'innovation. Les mesures spécifiques de subventionnement de l'innovation, par exemple le Skattefunn et diverses aides, sont bien conçues (il faudrait toutefois déterminer le degré d'additionnalité, et donc l'efficacité de ces mesures). Les institutions publiques qui ont pour vocation de promouvoir l'innovation ont gagné en efficacité avec les réformes et restructurations des 10 à 15 dernières années. Leurs missions et leurs compétences sont clairement définies et elles sont correctement financées. Le problème, ce sont les résultats : les politiques et les institutions paraissent « se battre contre des moulins à vent ». Les entreprises norvégiennes, surtout dans le secteur manufacturier, jugent manifestement qu'elles peuvent engranger de confortables bénéfices sans investir massivement dans la R-D.

Les travaux de l'OCDE et d'autres études concluent que l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits en Norvège se situe à un niveau intermédiaire parmi les pays de l'OCDE. L'une des explications est peut-être la concentration du pouvoir de marché, dans une économie de taille relativement modeste. En revanche, la réglementation administrative n'est pas très pesante. Comme on l'a indiqué précédemment, les collectivités publiques sont très présentes dans le secteur des grandes entreprises. En ce qui concerne le secteur manufacturier, on constate que l'agro-alimentaire est efficacement préservé d'une vive concurrence au moyen d'obstacles aux importations agricoles (y compris les denrées transformées). Malgré la protection contre la concurrence étrangère, les marges dans l'agro-alimentaire sont faibles, de même que les gains de productivité. Cela peut signifier que peu de pressions s'exercent pour améliorer la rentabilité, par exemple via l'innovation.

Ce qui vaut pour les secteurs les plus protégés est probablement vrai jusqu'à un certain point pour les autres secteurs, et cela pourrait expliquer d'abord pourquoi les entreprises norvégiennes dépensent relativement peu pour la R-D et, ensuite, pourquoi elles paraissent obtenir moins de résultats que dans les autres pays pour les efforts qu'elles déploient. On peut ainsi comprendre également pourquoi l'activité d'innovation est souvent le résultat d'une demande de la part des clients ou des fournisseurs, et pas d'une action spontanée de l'entreprise, et aussi pourquoi les entreprises qui innovent se regroupent souvent avec leurs homologues du même secteur, c'est-à-dire leurs concurrents potentiels, pour financer les projets innovants.

## Enseignements pour l'action des pouvoirs publics

La pertinence des conclusions de fond repose sur la précision et la validité de l'analyse du problème. Celui-ci se pose en termes simples : la quasi-totalité des indicateurs disponibles montrent que l'activité innovante est faible en Norvège ; or, la prospérité future du pays dépendra de plus en plus de l'innovation. Mais les politiques actuelles axées sur l'innovation octroient de fortes incitations financières aux entreprises privées, et il ne manque pas d'organismes publics capables de fournir informations et conseils. Qui plus

est : la coopération pour la recherche entre les universités et le secteur des entreprises est désormais facilitée par le financement à long terme des centres de recherche et d'innovation qualifiés, dans le cadre du programme FORNY ; le brevetage des résultats de la recherche universitaire est officiellement encouragé, de même que la création de nouvelles entreprises par des universités ; d'ici à 2010, les pouvoirs publics comptent faire passer les dépenses de R-D à 3 % du PIB (2 % par le secteur privé, 1 % par le secteur public), soit près du double du niveau actuel ; le niveau d'études des Norvégiens, y compris en ce qui concerne la formation tertiaire, dépasse largement la moyenne OCDE, chez les hommes comme chez les femmes et à tous les âges ; les pénuries de qualifications ou de connaissances technologiques et les contraintes financières ne représentent pas pour les entreprises des obstacles majeurs à l'innovation.

On peut donc penser que les politiques d'innovation en vigueur et les conditions-cadres importantes stimulent correctement l'innovation. Au vu des résultats, on pourrait même affirmer que les stimulants fiscaux sont excessifs – ou tout au moins qu'il ne semble pas souhaitable de les rendre plus généreux jusqu'à ce que des évaluations commencent à montrer qu'ils produisent le résultat voulu avec un bon rapport coût-efficacité. Des études actuelles fondées sur des bases de données au niveau de l'entreprise concernant les bénéficiaires d'aides laissent à penser que les programmes sont bien conçus (Hervik et autres, 2006). En particulier, l'objectif de porter les dépenses de R-D à 3 % du PIB dès 2010 est contestable. Il apparaît désormais difficile à atteindre même dans les meilleures circonstances et risque d'avoir des effets pervers sur le comportement des entreprises. À court terme, les rémunérations des chercheurs pourraient se trouver majorées, sans effets perceptibles sur les résultats. Il n'est guère raisonnable de viser un niveau quantitatif de dépenses de R-D à court terme, bien que l'on ait de bonnes raisons de chercher à l'accroître à long terme. Dans la mesure où les entreprises norvégiennes jugeront que leur survie dans des conditions rentables dépend d'une innovation plus intense, les dépenses de R-D augmenteront automatiquement.

Il est clair que l'offre future de personnel de recherche qualifié commence à se réduire. Cette tendance peut refléter tout simplement les signaux du marché : si l'offre actuelle de personnel de recherche effectif ou potentiel très qualifié excède la demande correspondante des secteurs public et privé, les étudiants d'aujourd'hui ne seront guère incités à suivre une longue et difficile formation universitaire en mathématiques, sciences et technologie. La Norvège n'est pas le seul pays qui enregistre une baisse du nombre d'étudiants optant pour les disciplines scientifiques et techniques : le même phénomène est constaté dans des pays où les dépenses de R-D sont élevées. Il se peut donc qu'il y ait actuellement en Norvège (et dans d'autres pays de l'OCDE) un excédent global de personnel engagé dans des activités innovantes<sup>21</sup>. Mais il est important que l'offre future réponde à la demande future, qui sera nécessairement plus forte qu'aujourd'hui pour que les objectifs de politique économique soient atteints. Les diplômés de demain en mathématiques, sciences et technologie assureront une grande partie de la croissance à long terme du niveau de vie, et il faudra des enseignants qualifiés pour les former. Cela implique tout d'abord que ces personnels soient correctement rémunérés. Une plus grande différenciation entre les salaires des enseignants et professeurs de mathématiques, sciences et technologie et ceux des autres disciplines est souhaitable (et probablement nécessaire) ; du reste, ce besoin est officiellement reconnu. Toutefois, dans une société traditionnellement égalitaire, des mesures en ce sens pourraient se heurter à l'opposition des enseignants d'autres disciplines.

Le marché des capitaux de la Norvège est moins développé qu'il ne pourrait l'être, du fait à la fois de la taille relativement réduite de l'économie nationale et de l'entreprise norvégienne moyenne, mais aussi de la forte présence de l'État actionnaire. L'octroi de financements aux nouvelles entreprises (capital-risque) s'accroît, mais à partir d'une base faible. Les réglementations empêchent ou dissuadent les fonds de pension, par exemple, d'investir en actifs de capital-risque ; il convient donc de les réviser. En particulier, on constate une nette pénurie de capital d'amorçage. Les tentatives faites pour y remédier dans le cadre de l'initiative Innovation Norvège n'ont pas été jusqu'ici très efficaces. En tout état de cause, il semble bien que ce sont les « semences » qui manquent et pas seulement le capital d'ensemencement. Les entrepreneurs sont rares, peut-être parce que le risque d'échec est aussi grand que partout ailleurs, alors que les gains obtenus en cas de réussite sont lourdement imposés.

Une raison possible du niveau médiocre de l'activité innovante dans le secteur des entreprises (exception faite, comme toujours, du secteur pétrolier) est l'insuffisance de la concurrence entre entreprises. Pratiquement toutes les études empiriques récentes constatent que la croissance de la productivité et l'activité d'innovation sont positivement liées à la vigueur de la concurrence, qui est inférieure à la moyenne en Norvège. De précédentes Études de l'OCDE ont préconisé des mesures pour exposer les entreprises à une concurrence plus intense, par exemple par une réduction de la propriété publique dans l'économie de marché, tandis que les règles de concurrence devraient être appliquées plus souvent et plus strictement. Ce sera politiquement difficile à faire dans le contexte actuel de forte expansion des recettes pétrolières à l'exportation et de croissance vigoureuse de l'économie dans son ensemble. De fait, le nouveau gouvernement a annoncé son intention de maintenir les participations publiques à peu près à leur niveau actuel et il a annulé certaines décisions de l'Autorité de la concurrence dans des affaires de fusion. Le danger d'une « confiance excessive dans les ressources naturelles » (Sachs et Warner, 1995) est bien réel, et il augmente. Or, la richesse pétrolière ne contribuera pas indéfiniment à la croissance ; il serait regrettable que, le moment venu, la société ne soit pas préparée à relever de nouveaux défis.

Encadré 5.1. **Recommandations d'action**

- **Avant tout, il faut renforcer la politique de la concurrence et sa mise en œuvre et assouplir les réglementations des marchés de produits, tout en poursuivant la réduction des participations de l'État dans la production marchande.** Il y a lieu de penser que les entreprises ne sont pas soumises à des pressions concurrentielles suffisantes pour les inciter à voir dans l'innovation un moyen manifeste de poursuivre leur activité de manière rentable.
- **Mettre en place de meilleures incitations dans le système éducatif.** La baisse préoccupante du nombre d'étudiants optant pour des études mathématiques, scientifiques et techniques doit être enrayerée. À cet effet, il faudra offrir de meilleures incitations aux personnes qualifiées pour qu'elles enseignent ces disciplines dans les établissements d'enseignement tertiaire et (surtout) secondaire. Outre les mesures actuelles, il faudrait envisager une différenciation des salaires.
- **Le système financier** est relativement peu développé, en partie à cause des restrictions visant les catégories de placements que peuvent faire les compagnies d'assurances et les fonds de pension. Ces restrictions devraient être assouplies. Le faible montant des capitaux d'amorçage disponibles pour les créations d'entreprises reflète peut-être à la fois ces restrictions et un climat d'aversion pour le risque. Les tentatives faites par le secteur public (avec l'initiative Innovation Norvège) pour accroître les emprunts de capitaux d'amorçage n'ont pas été très concluantes, apparemment parce que la conditionnalité des prêts était trop restrictive. Si l'on souhaite aller plus loin dans cette voie, il faudrait alléger la conditionnalité.
- **Resserrer encore les liens entre recherche publique et recherche privée.** Les réformes récentes destinées à faciliter le transfert de technologie par les chercheurs universitaires sont très opportunes, mais il faut les suivre de près pour assurer leur efficacité et leur efficience. Des mesures supplémentaires s'imposent pour encourager les partenariats entre chercheurs universitaires et chercheurs d'entreprise. Cela pourrait exiger une attitude plus volontariste de la part des universitaires, mais aussi des mécanismes permettant de détacher des salariés du secteur public dans le secteur privé pendant des périodes déterminées sans les exposer à des risques financiers, et notamment à l'érosion de leurs droits à pension
- **Les crédits d'impôt et les subventions** à la R-D du secteur privé semblent suffisamment généreux pour les PME. Il serait envisageable de relever les plafonds du dispositif Skattefunn qui affaiblissent les incitations principalement pour les grandes entreprises, si les évaluations menées montrent que l'additionnalité est significative. Les autorités devraient évaluer en continu l'efficacité des politiques actuelles de la science, de la technologie et de l'innovation pour faire en sorte que les instruments actuels répondent aux besoins.
- **Objectifs de long terme pour les dépenses de R-D en pourcentage du PIB.** Rechercher des mécanismes pour remplacer les actuels objectifs chiffrés de dépenses de R-D qui arrivent bientôt à expiration. L'augmentation effective des dépenses de R-D dépend de la vitesse à laquelle les ressources supplémentaires peuvent être utilement absorbées par le secteur des entreprises. À long terme, des réformes appropriées aboutiraient probablement à une hausse spontanée de ces dépenses sous l'impulsion de la demande.

## Notes

1. Le Fonds pour la recherche est constitué sous la forme d'un compte auprès de la Banque de Norvège, auquel le Storting a affecté 1.7 milliard d'euros supplémentaires en 2006, le capital total étant ainsi porté à environ 6.2 milliards d'euros.
2. Les études publiées montrent bien que les programmes fiscaux de ce type décollent lentement (voir Bloom et autres, 2002) ; en outre, il y a eu une réduction des dépenses au titre des subventions à la R-D industrielle au moment où le Skattefunn a été lancé.
3. L'échantillon comprend tous les pays de l'OCDE plus 10 pays non membres se trouvant à des stades différents de développement. Les résultats de l'enquête PISA classent la Norvège nettement au-dessous de 14 pays de l'OCDE, mais avant les États-Unis, l'Italie, la Grèce, le Portugal, la Turquie et le Mexique.
4. TIMSS est le sigle qui correspond à « Trends in International Mathematics and Science Study », enquête réalisée par l'Association internationale pour l'évaluation de l'enseignement (IEA).
5. La situation est contrastée pour les disciplines scientifiques en Norvège, avec certains points forts, mais aussi plusieurs points faibles. Toutefois, la tendance est favorable depuis une dizaine d'années, avec un développement relativement rapide des TIC et un nombre croissant de publications et de citations dans les revues spécialisées.
6. Les membres de l'organisme suédois équivalent, la SVCA, gèrent près de 10 fois plus de financements pour un pays dont l'économie ne représente qu'environ deux fois l'économie norvégienne. On estime que la SVCA suédoise lèvera plus de 4 milliards d'euros à la fin de 2006.
7. Le Tableau de bord européen de l'innovation est une initiative de la Commission européenne (DG5). Il peut être consulté sur le site de Trend Chart à l'adresse : [http://trendchart.cordis.lu/tc\\_innovation\\_scoreboard.cfm](http://trendchart.cordis.lu/tc_innovation_scoreboard.cfm).
8. Le chiffre est inférieur à la moyenne même si on l'exprime en proportion du PIB continental.
9. Les résultats de l'Enquête communautaire sur l'innovation de 2005 ne sont pas exceptionnels : la Norvège a obtenu un score relativement faible dans le passé pour ces indicateurs de l'enquête. Selon des calculs reposant sur les résultats passés et actuels obtenus par la Norvège dans le cadre de l'Enquête communautaire sur l'innovation, il faudrait à la Norvège 20 ans pour rattraper la moyenne de l'UE, qui est elle-même actuellement inférieure de 50 à 80 % aux résultats qu'obtiennent les pays en tête comme la Suède, la Finlande, le Japon et les États-Unis.
10. Les tableaux détaillés de l'Enquête communautaire sur l'innovation (CIS4) sont disponibles pour la Norvège, avec des informations par secteur et par taille, à l'adresse : [www.ssb.no/english/subjects/10/03/innov\\_en/](http://www.ssb.no/english/subjects/10/03/innov_en/).
11. Plus précisément, 10 indicateurs sont fortement corrélés au premier facteur, et expliquent 45 % de la variance : ces 10 indicateurs mesurent tous l'élaboration des connaissances. Quatre indicateurs différents mesurant l'application des connaissances sont fortement corrélés au second facteur, et expliquent 21 % de la variance. La contribution des autres indicateurs est très faible.
12. On peut être tenté de considérer que la Norvège est riche essentiellement grâce à son patrimoine pétrolier. Mais le PIB continental de la Norvège représente environ 75 % du PIB total aux prix actuels du pétrole, très élevés, ce qu'on peut interpréter comme la limite basse du véritable PIB « non pétrolier », car au moins une partie des ressources utilisées dans le secteur non continental ont d'autres usages sur le continent. La Norvège est parvenue à éviter le pire du « syndrome néerlandais », qui se manifeste par le phénomène suivant : les exportations de ressources à faible coût mais à prix élevés font monter le taux de change et évincent le secteur traditionnel des biens exportables, ce qui aboutit à un chômage structurel de grande ampleur. Il pourrait être plus difficile d'éviter la « malédiction des ressources naturelles » (Sachs et Warner, 1995) par laquelle la rente tirée des ressources naturelles incite à l'autosatisfaction et à une dépendance excessive à l'égard des largesses de l'État, et décourage l'investissement en capital humain (voir le premier chapitre).
13. Comme au Danemark, le marché du travail se caractérise en Norvège par une forte flexibilité, un faible niveau de protection de l'emploi et une généreuse indemnisation du chômage subordonnée à une recherche active d'emploi. Ces caractéristiques du marché du travail peuvent contribuer à expliquer le niveau élevé de la PTF.
14. Malgré tout, parce que les petites entreprises sont beaucoup plus nombreuses que les grandes entreprises, les dépenses totales de R-D de la première catégorie sont pratiquement similaires à celles de la deuxième catégorie.
15. Le secteur pétrolier est très probablement une exception, même si les dépenses de R-D enregistrées ne sont pas élevées. Mais cela pourrait résulter en partie d'un problème de classification. La

- construction des plates-formes pétrolières géantes dans les eaux profondes et hostiles de la mer du Nord est autant une activité de « développement » qu'un investissement pur et simple.
16. Les notations de l'OCDE pour la technologie ne s'appliquent qu'au secteur manufacturier et dépendent du rapport entre les dépenses de R-D et la valeur ajoutée.
  17. Les opérations du Fonds national pour les retraites font en sorte que la plupart des recettes provenant de l'exportation du pétrole n'alimentent pas directement les revenus courants. Mais il y a néanmoins un impact (voir le premier chapitre).
  18. L'enquête annuelle UBS sur les prix et les salaires classe Oslo, Copenhague et Tokyo parmi les trois villes les plus chères.
  19. Néanmoins, on notera que des appels d'offres sont requis pour les marchés d'Etat et municipaux d'un montant supérieur à 500 000 NOK (environ 60 000 euros), ce qui est très inférieur aux prescriptions UE/EEE.
  20. Comme on l'a indiqué précédemment, il faut interpréter avec prudence toute comparaison des résultats de l'Enquête communautaire sur l'innovation ; en effet, il est obligatoire de répondre à cette enquête en Norvège, mais ce n'est pas le cas en Allemagne ou en Suède. On peut considérer que, dans ces deux derniers pays, les entreprises qui n'innovent pas sont moins enclines à répondre à l'enquête.
  21. Les entreprises ayant répondu à l'enquête CIS4 ne considèrent pas que les difficultés pour trouver des chercheurs qualifiés constituent un important frein à l'accroissement des dépenses de R-D.

## Bibliographie

- Aghion, P., et P. Howitt (2005), *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, Joseph Schumpeter Lecture, août.
- Ahn, S. (2001), « Firm Dynamics and Productivity Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 297, juin.
- Ahn, S. (2002), « Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 317, janvier.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et I. Visco (2000), « Knowledge, Technology and Economic Growth Recent Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 259, octobre.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001), « Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 283, janvier.
- Cameron, G. (1998), *Innovation and Growth: A Survey of the Empirical Evidence*, Nuffield College, Oxford. Juillet.
- Carey, D., E. Ernst, R. Oyomopito et J. Theisens (2006), « Strengthening innovation in the Netherlands: making better use of knowledge creation in innovation activities », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 479, février.
- Hébert, R.F. et A.N. Link (2006), « The Entrepreneur as Innovator », *Journal of Technology Transfer*, n° 31, pp. 589-597.
- Hervik, A., L. Bræin, H. Bremnes et B.G. Bergem (2006), « Resultatmåling av brukerstyrt forskning (Évaluation des subventions à la R-D en faveur des entreprises) 2005 », Møreforskning, Rapport 0616.
- Høj, J., et M. Wise (2004), « Product market competition and economic performance in Norway », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 389, mai.
- Nadiri, I. (1993), « Innovations and Technological Spillovers ». *Working Paper No. 4423*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- OCDE (2005), *Apprentissage et réussite : Premiers résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, Paris.
- Russo, B. (2004), « A Cost-Benefit Analysis of R&D Tax Incentives », *Canadian Journal of Economics*, vol. 37, No. 2.
- Sachs, J. et A. Warner (1995), « Natural Resource Abundance and Economic Growth », *NBER Working Paper n° W5398*, décembre.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2007 02 2 P1) ISBN 978-92-64-03127-2 – n° 55472 2008

# Études économiques de l'OCDE

## NORVÈGE

### THÈME SPÉCIAL : L'INNOVATION

#### Études économiques *Dernières parutions*

Allemagne, avril 2008  
Australie, juillet 2006  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2006  
Corée, juillet 2007  
Danemark, février 2008  
Espagne, janvier 2007  
États-Unis, mai 2007  
Finlande, mai 2006  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, avril 2008  
Islande, février 2008  
Italie, juin 2007  
Japon, avril 2008  
Luxembourg, juillet 2006  
Mexique, septembre 2007  
**Norvège, janvier 2007**  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, janvier 2008  
Pologne, juin 2006  
Portugal, avril 2006  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, avril 2008  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, octobre 2006  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2007

#### Pays non membres *Dernières parutions*

Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2007/2 – Janvier 2007**

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2007  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-03127-2  
10 2007 02 2 P



9 789264 031272