



**Études économiques
de l'OCDE**

SUÈDE



Études économiques de l'OCDE

Suède

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.

© 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 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 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.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux défis de l'économie suédoise	21
Les performances macroéconomiques sont solides	22
Les remarquables gains de productivité sont attribuables au secteur des TIC et à la réforme de la réglementation	22
Une expansion destinée à se poursuivre	28
La lutte contre l'exclusion est un enjeu crucial	37
L'esprit d'entreprise est bridé	40
La pérennité des excédents budgétaires est cruciale à long terme	46
Notes	50
Bibliographie	51
Annexe 1.A1. Bilan des réformes structurelles	53
Chapitre 2. Pourquoi l'inflation est-elle restée obstinément faible ?	59
L'inflation a été inférieure à l'objectif la plupart du temps	60
L'influence du renforcement de la concurrence et de la mondialisation... ..	63
Conséquences pour la politique monétaire	69
Conclusion	74
Notes	75
Bibliographie	76
Annexe 2.A1. Le rapport de F. Giavazzi et F.S. Mishkin	78
Chapitre 3. L'intégration par l'emploi – pour les immigrants comme pour les autochtones	79
Fiscalité, prestations sociales et incitations au travail	80
De nouvelles initiatives destinées à rendre le travail rémunérateur	84
Intégrer les migrants	94
Protection de l'emploi et diversité de la population active	104
Maladie et invalidité	108
Conclusion	110
Notes	112
Bibliographie	114
Annexe 3.A1. Fiscalité, charges sociales et retrait des prestations – règles applicables en 2006	117

Chapitre 4. Le marché du logement-moins réglementer pour une meilleure

allocation des ressources	119
Prix des logements et endettement des ménages	121
Structure du marché du logement	126
Le dispositif de contrôle des loyers	129
Fiscalité et subventions	134
Urbanisme et construction	150
Conclusion	157
Notes	157
Bibliographie	160

Encadrés

1.1. Les prix du logement et leurs effets de richesse pourraient créer des surprises	30
1.2. Le secteur manufacturier est devenu le point d'ancrage d'une formation raisonnable des salaires	36
1.3. Il y a une perte de sécurité si un salarié expérimenté quitte ses activités pour créer une nouvelle entreprise	42
1.4. Initiatives récentes des pouvoirs publics en faveur de l'entrepreneuriat	43
2.1. Mesures de l'inflation sous-jacente	61
2.2. Mondialisation et inflation	64
2.3. Politique monétaire et prix des actifs	72
2.4. Recommandations concernant l'inflation et la politique monétaire	74
3.1. Mesures du budget 2007 destinées à rendre le travail rémunérateur	85
3.2. Externalisation des services de placement – les expériences australienne et néerlandaise	92
3.3. Programmes du marché du travail visant les immigrants	100
3.4. L'Autriche a institué la transférabilité des avantages liés à l'ancienneté	108
3.5. Recommandations relatives à l'emploi et à l'intégration des immigrants	111
4.1. Déterminants des prix réels des logements	122
4.2. Situation financière du secteur des ménages	125
4.3. Le secteur du logement coopératif	127
4.4. Les sociétés communales de logement	130
4.5. Le lien entre la TVA et l'impôt locatif/foncier	137
4.6. La faible taxation des placements en épargne-retraite incite à l'optimisation fiscale pour tirer parti de la déductibilité des paiements d'intérêts	141
4.7. De nouveaux produits hypothécaires pourraient remédier aux problèmes de liquidité d'origine fiscale que rencontrent les propriétaires de logements	144
4.8. Comment ajuster le report de l'impôt sur les plus-values sans créer d'effets de verrouillage ?	146
4.9. Calcul des bonifications d'intérêts	149
4.10. Le conflit de Vaxholm	152
4.11. Propositions actuelles pour une réforme de la loi sur l'urbanisme et la construction de 1987	155
4.12. Recommandations concernant la politique du logement	156

Tableaux

1.1.	Croissance de la productivité par secteur	26
1.2.	Perspectives économiques de la Suède à court terme	34
1.3.	Défis budgétaires à long terme	47
2.1.	Niveaux de prix relatifs en Suède par rapport à l'UE15	66
3.1.	Effets des mesures 2007 sur les prestations chômage	86
3.2.	Performance sur le marché du travail selon le pays de naissance	98
4.1.	Structure du marché du logement par mode d'occupation	127
4.2.	La fiscalité du logement en Suède, 2006	136
4.3.	Le taux de l'impôt foncier pour un logement occupé par son propriétaire qui serait neutre par rapport aux autres investissements financiers	139

Graphiques

1.1.	Principaux indicateurs économiques	23
1.2.	PIB par habitant et explications de l'écart avec les autres pays	24
1.3.	Forte croissance du PIB en volume, mais dégradation des termes de l'échange	27
1.4.	Croissance de la productivité et calendrier des réformes réglementaires	28
1.5.	Évolution divergente des prix à la consommation et des prix du logement	29
1.6.	Les pénuries de main-d'œuvre s'accroissent, mais la hausse des salaires reste pour l'instant modérée	30
1.7.	Épargne et patrimoine des ménages	32
1.8.	Cycles économiques et augmentation de l'emploi	35
1.9.	L'exclusion générée dans les années 90 persiste	38
1.10.	Résultats du marché de l'emploi pour les personnes d'origine suédoise et les personnes nées à l'étranger	39
1.11.	Taux de création et de disparition des entreprises	41
1.12.	Qui assure des services financés sur fonds publics ?	45
1.13.	Taux d'emploi et total des heures travaillées	49
2.1.	Taux d'inflation	60
2.2.	Mesures de l'inflation sous-jacente	62
2.3.	Incidence sur la hausse des prix à la consommation de l'élimination de l'effet de la mondialisation	65
2.4.	Origine des importations suédoises	66
2.5.	Coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie et dans le secteur manufacturier	69
2.6.	Anticipations inflationnistes	71
3.1.	Incidences au travail des individus à faible revenu	81
3.2.	Taux marginaux d'imposition des individus à revenu moyen et élevé	82
3.3.	Impôts et heures travaillées	90
3.4.	Distribution des revenus avec et sans l'impôt sur le revenu perçu par l'État	91
3.5.	Immigration nette et motifs d'immigration en Suède	95
3.6.	Taille de la population allogène et comparaison internationale des motifs d'immigration	97
3.7.	Niveau d'études des allogènes et des autochtones	103
3.8.	Rigidité de la législation de protection de l'emploi	106

3.9.	Absences pour maladie et pensions d'invalidité	109
4.1.	Les prix des logements en termes réels dans une perspective internationale	120
4.2.	L'investissement résidentiel	121
4.3.	Niveau effectif et niveau fondamental des prix des logements	123
4.4.	Encours des prêts hypothécaires des ménages en fonction de la nature du taux	124
4.5.	Endettement des ménages	125
4.6.	Construction de logements neufs, par mode d'occupation	128
4.7.	Prix des logements coopératifs en Suède	132
4.8.	Produit des impôts sur la propriété	143
4.9.	Aides directes au logement	147
4.10.	Le coefficient de Tobin en Suède	150
4.11.	Niveau des prix relatifs pour l'investissement dans le logement	151
4.12.	Prix régionaux des logements	154
4.13.	Permis de construire et hausse des prix des logements, par comté	154

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Suède ont été évaluées par le Comité le 11 janvier 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 23 janvier 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Jens Lundsgaard et Felix Hüfner sous la direction de Andreas Wörgötter.

L'Étude précédente de la Suède a été publiée en août 2005.

Des renseignements concernant la dernière Étude ou des Études précédentes et de plus amples informations sur la préparation des études sont disponibles à www.oecd.org/eco/etudes.

STATISTIQUES DE BASE DE LA SUÉDE

LE PAYS

Superficie terrestre (en milliers de km ²)	410	Population des principales villes, banlieue comprise	
Lacs (en milliers de km ²)	39	(1 ^{er} novembre 2006) en milliers :	
Terres arables (en milliers de km ²) (2004)	27	Stockholm	1 915
Bois (en milliers de km ²) (1998-2002)	227	Göteborg	888
		Malmö	613

LA POPULATION

Population (30 novembre 2006), milliers	9 111	Accroissement naturel net pour 1000 habitants	
Densité au km ²	22	(moyenne 2001-2005)	0.5
Accroissement naturel net (2001-2005), en milliers	4.9	Solde net des migrations (moyenne 2001-2005), milliers	28.2

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2005 (en milliards de couronnes)	2 670.5	Formation brute de capital fixe en 2005 :	
PIB par habitant (en dollars des États-Unis)	32 111	Pourcentage du PIB	17.2
		Par habitant (en dollars des États-Unis)	5 535
		Emploi	
		Civil, total, en milliers, 2005	4 263
		Pourcentage du total (2005) :	
		Agriculture, sylviculture, pêche	2
		Industrie	22
		Autres activités	76

L'ÉTAT

Pourcentage du PIB en 2005 :		Composition du Parlement	Nombre de sièges
Consommation publique	27.2	Sociaux démocrates	130
Recette courantes des administrations publiques	59.0	Modérés	97
Formation brute de capital fixe des administrations publiques	3.0	Libéraux	28
		Démocrates chrétiens	24
		Gauche	22
		Centre	29
		Verts	19
		Total	349
		Dernières élections générales : septembre 2006	
		Prochaines élections générales : septembre 2010	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, 2005 en pourcentage du PIB	44.4	Importations de biens et services, 2005 en pourcentage du PIB	36.7
Principales exportations de marchandises (en pourcentage du total) janvier-octobre 2006		Principales importations de marchandises (en pourcentage du total) janvier-octobre 2006	
Bois, pâtes à papiers, papiers	11.4	Bois, pâtes à papiers, papiers	3.0
Minéraux	10.5	Minéraux	15.0
Produits chimiques	12.2	Produits chimiques	14.0
Énergie	6.1	Énergie	12.9
Construction mécanique	48.8	Construction mécanique	43.6
Autres produits	10.9	Autres produits	18.8

LA MONNAIE

Unité monétaire : la couronne		Unités monétaires par dollar	
		Année 2006	7.37
		Décembre 2006	6.85

Résumé

La Suède enregistre d'excellentes performances macroéconomiques, avec une croissance rapide, un faible chômage et des anticipations inflationnistes stables. La réforme de la réglementation, engagée dès les années 90, se révèle payante en termes de productivité et de croissance du PIB. Mais on peut constater certaines tensions à la marge. Les taux d'emploi ne sont pas revenus à leur niveau traditionnellement élevé depuis la crise du début des années 90. Le non-emploi est fréquent parmi les immigrants et les jeunes, et les taux d'invalidité et de congés de maladie sont relativement élevés. En outre, un nouvel effort de réforme de la réglementation est nécessaire, notamment pour remédier au faible taux de création d'entreprises et à leur croissance limitée, qui pourraient nuire à la capacité de l'économie de se lancer dans de nouvelles activités.

Le nouveau gouvernement, entré en fonctions en octobre 2006, a réitéré l'attachement à de solides conditions cadres macroéconomiques et il respectera l'objectif d'excédent budgétaire de 2 % du PIB. Cela est nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques face aux pressions qui s'exerceront sur les dépenses. Dans le domaine de la politique structurelle, le gouvernement est déterminé à mettre fin à l'exclusion du marché du travail et à alléger les charges administratives des entreprises. Plusieurs mesures importantes figurent déjà à cet effet dans le budget 2007. Dans la lignée de ces louables efforts, la présente Étude formule une série de recommandations qui visent à améliorer le rapport coût/efficacité des réformes mises en œuvre ou envisagées.

Le dispositif de ciblage de l'inflation a été très utile. en ancrant efficacement les anticipations inflationnistes. La hausse des prix étant inférieure à l'objectif d'inflation depuis assez longtemps, en partie grâce à l'effet positif que certains facteurs liés à la mondialisation ont exercé sur l'offre, la Riksbank a décidé d'allonger la période sur laquelle l'inflation est censée revenir à l'objectif dans ces conditions. L'initiative de la Riksbank de publier son évaluation de la trajectoire future des taux d'intérêt devrait éclairer davantage les agents économiques et mieux orienter les anticipations.

Un problème d'exclusion se pose sur le marché du travail. Face à cette situation, le gouvernement a présenté des réformes ambitieuses qui augmenteront l'offre et la demande de travail en réduisant les taux de remplacement et le volume des programmes actifs du marché du travail tout en accordant des exonérations de charges sociales en faveur de certains groupes et secteurs. Un crédit d'impôt important pour l'exercice d'une activité sera par ailleurs mis en place. Ces mesures sont conçues pour être efficaces dans le contexte d'une structure de rémunération comprimée et d'une protection relativement stricte de l'emploi. Il faudra suivre de près leur impact afin d'éviter des effets secondaires indésirables et, si elles se révèlent insuffisantes, les situations observées dans d'autres pays de l'OCDE incitent à penser qu'une détermination plus flexible des salaires et une protection moins rigoureuse de l'emploi permettraient sans doute de lutter efficacement contre l'exclusion.

Le marché du logement souffre de distorsions. Les loyers sont inférieurs au niveau du marché dans les grandes villes parce qu'ils sont fixés en fonction des coûts dans le secteur public du logement, d'où l'apparition de files d'attente qui nuisent probablement à la mobilité des travailleurs et au bien-être. En conséquence, le marché locatif se trouve dans une situation délicate, entre un

Le système rigide de fixation des loyers et le marché en pleine expansion des logements en toute propriété et des logements de type coopératif. La concurrence dans la construction est faible et les communes ne sont pas assez incitées à accroître la constructibilité des terrains. En 2006 déjà, l'impôt foncier et l'impôt locatif étaient bien inférieurs au niveau qu'aurait exigé la neutralité fiscale. Il faudrait donc que la prochaine réforme de la fiscalité du logement finance intégralement la baisse de 2007, également pour éviter d'alimenter la hausse de l'immobilier. Il faudrait autoriser la propriété individuelle directe d'appartements et faire en sorte que l'application du système de détermination des loyers soit plus sensible à la situation du marché local.

Évaluation et recommandations

Une performance macroéconomique solide et stable

L'économie suédoise a connu une vive reprise ces dernières années, avec une croissance annuelle de son PIB qui devrait être supérieure à 4 % en 2006. Cette reprise a été plus précoce et plus forte que dans la plupart des autres pays européens, signe que l'économie suédoise est relativement saine. Les anticipations inflationnistes sont bien ancrées. Ce bon résultat tient à la manière dont la Suède a réagi à la crise profonde du début des années 90, en améliorant très nettement le cadre de sa politique macroéconomique. Avec un excédent budgétaire structurel de l'ordre de 2 % du PIB, la Suède se prépare à faire face aux défis démographiques futurs bien mieux que la plupart des pays de l'OCDE. Toutes les composantes de la société bénéficient de ce cadre prospectif de politique économique. Pour les titulaires d'un emploi, l'augmentation des salaires en termes réels atteint en moyenne 3½ pour cent depuis 1998, lorsqu'a été mis en place un nouveau dispositif de détermination des salaires axé sur la stabilité, contre tout juste 2½ pour cent durant la période inflationniste des années 70 et 80.

Les réformes de la réglementation des années 90 ont accéléré la productivité

En partie grâce à un secteur technologique très développé, la croissance de la productivité est impressionnante, le PIB par heure travaillée augmentant de 2½ pour cent par an pour l'ensemble de l'économie. Cependant, la baisse des prix d'une partie des exportations de produits manufacturés s'est traduite par un recul tendanciel des termes de l'échange, de sorte que les possibilités globales de consommation ont moins progressé que le PIB en volume. Malgré tout, le PIB par heure travaillée, corrigé de la dégradation des termes de l'échange, a enregistré un taux de croissance proche de 2 %, largement supérieur au taux moyen des années 80. La Suède recueille ainsi les fruits des mesures qu'elle a prises dès les années 90, avec la réforme de la réglementation dans les services financés sur fonds publics, les infrastructures, l'énergie et les communications, ce à quoi il faut ajouter une intégration internationale plus étroite à la suite de l'adhésion à l'UE. Du point de vue du PIB par habitant, il subsiste néanmoins un retard de 22 % vis-à-vis des États-Unis, qui s'explique pour moitié environ par un plus faible niveau d'utilisation des ressources en main-d'œuvre et de productivité horaire. Il faudrait relancer la réforme de la réglementation et éliminer les obstacles à une utilisation plus intensive des ressources en main-d'œuvre.

Les principaux enjeux pour la Suède sont de lutter contre l'exclusion sur le marché du travail et de remédier aux distorsions qui affectent le marché du logement

Les travailleurs intégrés s'en sortent bien, mais les groupes en situation marginale comme les immigrants, les jeunes, les handicapés et les malades souffrent encore d'un phénomène d'exclusion. Ils éprouvent des difficultés à trouver un travail à cause d'une stricte protection de l'emploi et de l'éventail très étroit des rémunérations, joints à des prélèvements fiscaux relativement lourds sur les revenus du travail au bas de l'échelle des rémunérations. Les taux élevés de remplacement renforcent les trappes à chômage et à inactivité. Ce problème est aggravé par les distorsions du marché du logement, qui peuvent nuire à la mobilité des travailleurs. Le programme de réforme ambitieux mis sur pied par le gouvernement comporte d'importantes initiatives qui visent à lutter contre l'exclusion sur le marché du travail en valorisant le travail et en offrant davantage de possibilités aux travailleurs non intégrés. La présente Étude s'attache surtout à analyser ce programme de réforme et propose des pistes pour une réforme du marché du logement.

Il faudrait resserrer le cadre budgétaire

La Suède a accompli une véritable performance en passant d'un ample déficit de ses finances publiques au début des années 90 à un excédent structurel aujourd'hui. Il est donc important que le nouveau gouvernement ait renouvelé l'attachement à de solides conditions cadres macroéconomiques et pris l'engagement de s'en tenir à l'objectif d'une capacité de financement des administrations publiques de 2 % du PIB sur l'ensemble du cycle, nécessaire pour assurer la viabilité budgétaire. Cet objectif suppose que les impôts puissent être maintenus à leurs niveaux actuels, ce qui pourrait se révéler difficile à l'avenir, en raison notamment de la mobilité des bases d'imposition et de la concurrence fiscale internationale. *Au stade actuel, avec une croissance qui pourrait rester supérieure à la tendance en 2007-2008, il ne faudrait pas que de bonnes surprises budgétaires se traduisent par une hausse permanente des dépenses ou par un sous-financement des baisses d'impôts. Abaisser les plafonds de dépenses pourrait être utile pour maintenir les dépenses sur leur trajectoire, tout en évitant les dérapages et une politique consistant à épuiser la marge relativement substantielle entre les dépenses budgétisées et les plafonds de dépenses. Pour ouvrir la possibilité de baisses d'impôt intégralement financées visant à rendre financièrement plus intéressants l'emploi et l'entrepreneuriat, on pourrait envisager d'instaurer progressivement une TVA uniforme.* Enfin, s'il est vrai que la réduction actuellement rapide de la dette publique prépare utilement au vieillissement de la population, il faut aussi se demander comment faire face à l'avenir à l'exigence probable de services toujours de meilleure qualité dans les secteurs où ces services sont principalement financés et assurés par les pouvoirs publics. *En particulier, lorsqu'on élargit les choix des usagers, il est indispensable de le faire en ouvrant des possibilités de contribution financière des usagers, par exemple dans l'enseignement supérieur, plutôt qu'en multipliant les sollicitations qui s'exercent sur les dépenses publiques.*

L'inflation reste faible, en partie grâce aux effets de la mondialisation

Malgré la vive croissance de ces dernières années, l'inflation moyenne est l'une des plus faibles dans les pays européens depuis le milieu des années 90. Cela tient en partie aux chocs positifs sur l'offre, qui se sont traduits par une solide croissance de la productivité et une baisse des coûts unitaires de main-d'œuvre. Avec la concurrence mondiale et la déréglementation, les prix dans certains secteurs, notamment le commerce de détail, ont commencé de se rapprocher des niveaux les plus faibles observés en Europe. Avec l'intégration plus étroite des échanges, la part des importations dans la consommation a augmenté et le développement du commerce avec les pays à faibles coûts de production a contribué au bas niveau des prix à l'importation. Compte tenu de cet environnement, la Riksbank s'est donné plus de temps pour ramener l'inflation à l'objectif visé. Cette politique est rationnelle si les chocs positifs sur l'offre sont temporaires, mais elle sera coûteuse si l'accélération de la productivité se révèle durable et si l'inflation reste inférieure à l'objectif. Les bonnes surprises du côté de la productivité et les mauvaises surprises du côté de l'inflation se répétant, il faudrait s'efforcer de mieux comprendre les causes de l'inflation et de clarifier le rôle des prix des logements dans les décisions économiques. L'initiative de la Riksbank de publier son évaluation de la trajectoire future des taux d'intérêt devrait éclairer davantage les agents économiques et mieux orienter les anticipations. En attendant, les anticipations inflationnistes à long terme restent bien ancrées autour du niveau souhaité par la banque centrale, ce qui témoigne d'une politique monétaire très crédible.

Les prix des logements et l'investissement résidentiel sont en forte hausse

À la différence des prix à la consommation, les prix des logements progressent en moyenne de 8½ pour cent par an depuis qu'a pris fin le creux conjoncturel en 1996. Cette hausse peut être attribuée en grande partie à la baisse des taux d'intérêt et à la progression des revenus, mais l'accélération récente est assurément préoccupante, la hausse annuelle des prix des logements atteignant 13 % depuis le début de 2006. Selon les calculs de l'OCDE, on se trouve dans une situation de surévaluation faible, mais de plus en plus marquée. Si les taux d'intérêt, actuellement bas, augmentent, le niveau des prix des logements justifié par les « fondamentaux » diminuera, ce qui amplifiera cette surévaluation estimée. Dans ce contexte, il est malencontreux d'avoir réduit cette année la fiscalité du logement à hauteur d'un quart des recettes, car cela accentue le risque de surchauffe du marché du logement.

Avec la hausse des prix des logements, l'investissement résidentiel s'accroît à un rythme supérieur à 10 % depuis le début de 2004, et plus de la moitié des entreprises du bâtiment signalent une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, principal obstacle à leur expansion. On n'avait pas vu une telle pénurie depuis la fin des années 80. Il est très judicieux à cet égard que la Suède n'applique aucune restriction particulière à l'entrée de travailleurs des nouveaux États membres de l'UE. L'immigration nette polonaise, par exemple, a beaucoup augmenté en 2005-2006, et elle explique sans doute en partie la modération salariale persistante dans le secteur de la construction. *On pourrait envisager d'informer les travailleurs étrangers qui ont l'intention d'émigrer en Suède des besoins de qualifications sur le marché suédois du travail, afin d'agir sur les compétences des migrants.*

La reprise offre une excellente occasion de lutter contre l'exclusion

Malgré une solide croissance, le nombre de personnes exclues du marché du travail n'est toujours pas revenu à son niveau antérieur à la crise du début des années 90. Après avoir atteint un point haut de 23 % en 1993, la proportion de la population de 20 à 64 ans percevant des aides publiques au revenu est tombée à 20% en 2006, mais elle reste bien supérieure aux 15-16% de 1990-91. Les taux globaux d'emploi comptent parmi les plus élevés de la zone OCDE, en particulier pour les femmes. Malgré tout, avec 85 % des hommes et 81 % des femmes de 25 à 54 ans exerçant un emploi, les taux d'emploi des classes d'âge de forte activité demeurent inférieurs à ceux de 1990. Puisque l'économie pourrait maintenant subir des chocs structurels plus fréquemment qu'il y a quelques décennies, le redéploiement de la main-d'œuvre jouera sans doute un plus grand rôle et les problèmes traditionnels d'inclusion/exclusion des travailleurs seront d'autant plus prégnants.

L'un des grands enjeux est donc de faciliter l'inclusion et la flexibilité sur le marché du travail ; cela suppose tout un ensemble de mesures. Conscient de cet impératif, le gouvernement a présenté des réformes ambitieuses visant à valoriser le travail et à accroître la demande de main-d'œuvre parmi certains groupes-cibles. Ces mesures sont conçues pour être efficaces dans le contexte d'une structure de rémunération comprimée et d'une protection relativement stricte de l'emploi. Si elles se révèlent insuffisantes, les situations observées dans d'autres pays de l'OCDE incitent à penser qu'une détermination plus flexible des salaires et une protection moins rigoureuse de l'emploi permettraient sans doute de lutter efficacement contre l'exclusion. D'un point de vue économique, les principaux aspects de la lutte contre l'exclusion sont les suivants :

- *Valoriser le travail et promouvoir la recherche active d'un emploi.* L'ajustement de 2007 des prestations de chômage, les taux de remplacement diminuant progressivement de 80 % au départ à 70 % après 40 semaines et le chômeur bénéficiant ensuite d'une garantie d'activité assortie d'une allocation de 65 % après 60 semaines, incitera les demandeurs d'emploi à faire davantage preuve de mobilité géographique et d'adaptabilité professionnelle. Cette mesure pourrait réduire le chômage structurel d'un demi-point et augmenter les taux d'emploi dans une proportion encore plus forte. L'ajustement des prestations de chômage doit être considéré conjointement avec le crédit d'impôt lié à l'emploi, en ce sens que les chômeurs voyant leurs prestations diminuer bénéficieront du crédit d'impôt s'ils acceptent un emploi. En attendant, comme cela est prévu, il faudrait faire mieux respecter les obligations de recherche active et de participation, en ayant recours à des sanctions modérées. L'orientation et l'aide à la recherche d'un emploi sont particulièrement importantes au stade actuel si l'on veut que tous ceux qui se trouvent à la marge du marché du travail tirent pleinement profit de l'expansion en cours.
- *Diminuer les coûts de main-d'œuvre pour certains groupes-cibles.* Les emplois « nouveau départ », qui comportent une exonération des charges patronales pour le recrutement de titulaires, depuis plus d'un an, d'allocations chômage, d'indemnités de maladie, d'une pension d'invalidité ou d'une prestation d'aide sociale, ou de réfugiés récents et de membres de leur famille, contribueront à l'inclusion sur le marché du travail lorsqu'ils seront mis en place à partir de cette année. L'allègement général des charges patronales envisagé pour différentes activités de services devrait accroître la deman de

de travailleurs peu qualifiés, renforcer l'offre de main-d'œuvre dans les cas où les services peuvent se substituer au travail pour compte propre ou aux loisirs, et réduire les activités non déclarées, mais pourrait aussi être difficile à administrer et donner lieu à un comportement de recherche de rente, les entreprises s'efforçant de requalifier certains emplois pour en bénéficier. Des allègements de charges patronales sont également mis en place pour les jeunes et les travailleurs âgés. L'efficacité de ces mesures dépendra de la réduction des coûts de main-d'œuvre afférents à ces groupes de travailleurs. Si elle ne se révèlent pas efficaces, les partenaires sociaux devront s'employer à renforcer encore la flexibilité des salaires au niveau local et au niveau individuel.

- *Réduire le risque lié au recrutement d'un travailleur qui ne convient pas.* La mesure envisagée qui consiste à porter à 24 mois la durée maximale des contrats à durée déterminée, sera utile de ce point de vue. Mais elle pourrait aggraver le dualisme sur le marché du travail. De fait, l'ample libéralisation des contrats à durée déterminée, intervenue entre la fin des années 80 et la fin des années 90, n'est pas parvenue à régler efficacement les problèmes d'inclusion/exclusion. Aucun autre pays nordique ne protège autant que la Suède les travailleurs titulaires d'un contrat à durée indéterminée.

Avec le programme de réformes du nouveau gouvernement, un vaste ensemble de mesures se met actuellement en place. Toutes devraient avoir des effets positifs, mais il sera essentiel dans certains cas d'évaluer ces mesures et peut-être d'affiner leur ciblage et leur application. Pour les années à venir, il reste à voir si la Suède, petite économie ouverte, pourra continuer de tirer pleinement parti de l'accélération du processus de mondialisation sans réformer la protection de l'emploi et assouplir le dispositif de détermination des salaires.

L'exclusion touche plus que proportionnellement les immigrants

L'immigration nette augmente chaque année la population suédoise de un quart à un demi-pour cent et, comme la plupart des immigrants viennent de l'Europe du sud-est, du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Asie, la main-d'œuvre se diversifie de plus en plus. Il est impératif de mieux intégrer ces immigrants au marché du travail, car leur taux d'emploi est actuellement inférieur au taux d'emploi élevé de la population locale. En particulier, le taux de chômage des jeunes est supérieur à 30 % parmi les immigrants, contre 10 % chez les jeunes en général.

En raison de leur très grande diversité individuelle, les immigrants peuvent plus que les autres rencontrer sur le marché du travail des problèmes d'inclusion/exclusion. Du fait de leur origine, certains n'ont pas l'instruction de base et les qualifications nécessaires pour obtenir un salaire supérieur aux prestations dont ils peuvent bénéficier lorsqu'ils ne travaillent pas. D'autres ont une formation de haut niveau, mais l'employeur potentiel n'est pas toujours certain de leurs compétences exactes. Dans les deux cas, la stricte réglementation du travail et la structure de rémunération comprimée peuvent se traduire par une discrimination de fait, les immigrants étant découragés, voire empêchés, de rechercher un emploi correspondant à leurs compétences et à leur niveau de formation. Ils peuvent être en outre désavantagés par une certaine discrimination ethnique, comme l'a montré récemment l'envoi de CV identiques, mais à des noms différents, en réponse à des offres d'emploi.

La reprise économique générale aidera les immigrants; l'enjeu est de faire en sorte que des facteurs structurels négatifs n'entravent pas la demande de main-d'œuvre les concernant. La meilleure stratégie serait de réaliser une réforme générale du marché du travail et de la protection sociale. Mais pour aider véritablement les immigrants marginalisés, une telle réforme devra assouplir sensiblement les règles qui ont trait à la sécurité de l'emploi, introduire plus de flexibilité salariale sur le plan individuel et réduire très nettement le niveau des prestations. Dans le cas où une réforme générale serait moins ambitieuse, on pourrait envisager des mesures ciblées.

- *Ajuster le retrait progressif des prestations et, peut-être, leur niveau pour éviter les trappes à chômage et à inactivité.* Les prestations d'aide sociale et l'allocation logement pour les familles nombreuses paraissent contribuer tout particulièrement à ce phénomène.
- *Les partenaires sociaux devraient faire en sorte que les salaires puissent être fixés à un niveau de départ plus bas, avec par la suite une plus forte progression durant les premières années d'emploi, de façon que les immigrants puissent plus facilement s'insérer sur le marché du travail tout en acquérant une meilleure connaissance de la langue suédoise et des autres spécificités locales.*
- *Mettre en place, en faveur des jeunes, un dispositif se traduisant par une offre plus large de cours et de formations, par des mesures d'activation et par une réforme des prestations, de façon qu'il ne soit jamais rentable de rester chômeur ou inactif par rapport à un emploi ou une formation.* Ce type de mesures s'est révélé très efficace au Danemark. Cela serait bénéfique pour l'ensemble des jeunes et pour les jeunes immigrants en particulier, en atténuant l'impact négatif de l'inactivité sur les attentes et sur les habitudes de travail. À en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, il serait peut-être utile, également, de développer l'apprentissage et la formation professionnelle. Pour être pleinement efficace, l'acquisition des savoirs fondamentaux devrait intervenir plus tôt dans la scolarité, idéalement avec un enseignement préscolaire à contenu éducatif plus étoffé.
- *Améliorer la formation linguistique pour les nouveaux migrants, notamment par le perfectionnement professionnel des enseignants et l'intégration de cours de langue sur le lieu de travail. Agir au niveau de la prime enfance pour les enfants migrants rencontrant des problèmes linguistiques.*
- *Procéder à davantage d'expériences pour mettre au point des procédures non bureaucratiques permettant d'éviter pour les réponses à des offres d'emploi d'éventuelles discriminations en fonction du nom ou de l'origine ethnique.*

Poursuivre l'action menée dans le domaine des congés maladie et des pensions d'invalidité

L'absence au travail pour maladie et le nombre de titulaires d'une pension d'invalidité sont en forte augmentation par rapport à la fin des années 90. La tendance à la hausse se ralentit actuellement, mais le nombre total des titulaires d'une pension d'invalidité reste parmi les plus élevés de la zone OCDE. La finalité de l'assurance maladie et invalidité doit être la sécurité des malades ou des accidentés. Il faut, dans le même temps, par des incitations et des mesures précoces, favoriser le retour au travail en cas de récupération totale ou partielle. Les emplois « nouveau départ » et le crédit d'impôt lié à l'emploi, créés cette année, constituent des initiatives importantes à cet égard. *Il faut poursuivre les améliorations administratives au sein des caisses locales d'assurance sociale, à la fois pour l'application des règles et pour la mise en place de procédures fiables d'évaluation médicale. Pour que la réadaptation ait lieu*

le plus tôt possible, il faudrait que les prestations d'assurance maladie cessent d'être versées au-delà d'une certaine durée. Il faudrait surveiller soigneusement l'utilisation de l'invalidité partielle et revoir les nombreux dossiers qui ont donné lieu à l'attribution d'une pension d'invalidité ces cinq dernières années, afin d'examiner les possibilités de réadaptation. Il conviendrait d'inciter les titulaires d'une pension d'invalidité à exercer un emploi en cas de capacité résiduelle de travail.

Ne pourrait-on pas diminuer les risques et alléger les formalités pour la création d'une entreprise ?

Pour faire en sorte que la demande de main-d'œuvre s'aligne sur une offre en hausse et pour améliorer la capacité d'adaptation de l'économie, il faut se demander pourquoi les créations d'entreprises sont moins fréquentes et les entreprises ont moins de chances de se développer que dans d'autres pays, aussi bien dans le secteur manufacturier que dans les services. Il est particulièrement important de réexaminer le droit des faillites. Il importe également de simplifier la fiscalité et les autres réglementations. Le budget 2007 va d'ailleurs en ce sens. Il faudrait que, comme prévu, l'État se désengage du secteur des entreprises, et une intensification de la concurrence entre prestataires de services à financement public s'impose pour promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat dans les nouvelles activités. La forte protection de l'emploi explique peut-être aussi le caractère plus limité des créations d'entreprises et les difficultés qu'éprouvent les jeunes entreprises pour séduire des candidats expérimentés, car ceux-ci perdent beaucoup lorsqu'ils quittent un emploi sûr. On pourrait envisager de faciliter le transfert de la protection acquise à la faveur d'une longue ancienneté dans l'emploi.

Les baisses d'impôts sont importantes aussi bien pour l'offre de main-d'œuvre que pour l'entrepreneuriat

Pour accroître l'offre de main-d'œuvre et développer l'entrepreneuriat, il est essentiel de laisser au créateur d'entreprise un peu plus de la valeur que son activité crée. Il faudrait donc supprimer, comme il est envisagé, l'impôt sur la fortune, car il s'applique à un taux de 1½ pour cent dès que le patrimoine est légèrement supérieur au prix moyen d'une maison unifamiliale située dans une grande ville. La suppression de l'impôt sur la fortune pourrait entraîner un rapatriement de capitaux et peut-être accroître ainsi le volume des fonds susceptibles d'être investis dans de nouvelles petites entreprises. L'imposition marginale du revenu est également un élément clé, parce que le contribuable se retrouve dans des tranches fortement imposées dès que son revenu est légèrement supérieur au salaire moyen à temps plein. Les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la consommation se superposent pour aboutir à un taux marginal effectif d'imposition supérieur à 70 % dans le cas de plus d'un tiers des salariés à temps plein, ce qui explique en partie pourquoi la durée du travail des personnes ayant un emploi est inférieure à la moyenne OCDE. Grâce aux réformes récentes du régime d'imposition des sociétés à actionnariat restreint, le surcroît de revenu dégagé par l'entrepreneur lorsque l'entreprise qu'il vient de créer rencontre le succès est beaucoup plus important, mais des améliorations seraient encore possibles.

Il faut prendre en compte ces facteurs en plus de ceux qui ont trait à l'offre de main-d'œuvre lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'importance relative de différentes mesures de baisse des impôts. À partir de 2007, un crédit d'impôt subordonné à l'exercice d'une

activité est institué à hauteur de 1¼ pour cent du PIB, le but étant que le travail soit plus rémunérateur que les aides au revenu. En conjonction avec la réduction des taux de remplacement pour l'allocation chômage, cette mesure va augmenter les taux d'emploi et faire reculer le chômage structurel. Mais son incidence sur le nombre moyen d'heures travaillées par les personnes qui ont déjà un emploi est incertaine, car l'effet de substitution positif résultant de la baisse des taux marginaux effectifs d'imposition est atténué par l'effet de revenu, qui réduira sans doute un peu la durée du travail de nombreuses catégories. *Pour de futures réformes, il faudrait explorer plusieurs pistes dans le but de maximiser les effets sur l'emploi et la durée du travail. Une option consiste à étendre le crédit d'impôt lié à l'emploi en faveur des bas revenus et des revenus moyens tout en réformant les prestations, afin de réduire davantage les obstacles auxquels se heurtent les sans-emploi. Une autre option est d'abaisser le taux de l'impôt sur le revenu perçu par l'État ou de relever le seuil à partir duquel il est dû. En relevant ce seuil de 100 000 SEK, c'est-à-dire en le faisant passer de 105 % à 135 % du salaire moyen à temps plein, par exemple, on diminuerait de moitié le nombre de personnes soumises à un taux marginal global d'imposition supérieur à 70 %, qui est atteint lorsque l'impôt sur le revenu perçu par l'État vient s'ajouter aux cotisations sociales, à l'impôt communal sur le revenu et aux impôts sur la consommation. Néanmoins, étant donné que l'éventail des salaires est étroit et qu'un grand nombre de travailleurs acquittent un impôt d'État sur le revenu relativement faible, la moins-value de recettes fiscales ne serait que d'un quart. En réalité, la suppression complète de l'impôt d'État sur le revenu ne coûterait que 1½ pour cent du PIB, soit à peine plus que le crédit d'impôt lié à l'emploi qui vient d'être créé. Il va de soi que les effets sur la répartition des revenus seraient très différents.*

Les distorsions sur le marché du logement aggravent l'exclusion

La Suède a réussi sa déréglementation dans un certain nombre de secteurs, mais de fortes distorsions subsistent sur son marché du logement ; celles-ci entravent notamment le bon fonctionnement de l'offre et de la demande et excluent un grand nombre de Suédois du mode d'occupation qu'ils préfèrent. La demande est très différente d'une région à l'autre, comme le montre la forte hausse des prix dans les grandes villes, mais la réglementation est telle que les loyers ne peuvent pas refléter les prix du marché. Le dispositif de fixation des loyers, en vertu duquel les loyers du secteur privé sont basés sur les loyers négociés et régis par les coûts qui sont pratiqués par les bailleurs du secteur public, a entraîné, dans les grandes villes, d'importantes différences entre les loyers que les locataires sont prêts à payer et ceux qui sont effectivement pratiqués. Les files d'attente étant très longues, de nombreuses personnes qui auraient préféré la location se tournent vers des logements de type coopératif ou l'accession à la propriété. Le contrôle des loyers a aussi pour conséquence la cession de baux au marché noir, la transformation fréquente de logements locatifs en logements de type coopératif et une faible activité de construction de logements locatifs. Il faudra voir quels seront les effets des modifications apportées en 2006 aux dispositions relatives aux logements neufs à usage locatif.

Il faudrait faire jouer davantage les mécanismes du marché dans le secteur locatif

Bien que le contrôle des loyers ait été quelque peu assoupli pour les logements neufs, le dispositif reste rigide et les loyers ne reflètent pas la situation de l'offre et de la demande, ce qui empêche une allocation efficiente. *L'idéal serait d'éliminer progressivement le contrôle des loyers pour que le marché fonctionne mieux.* Mais on pourrait aussi réformer le système actuel en différenciant les loyers d'une commune à l'autre dans le secteur public, surtout dans la région de Stockholm, où les problèmes sont les plus aigus. Pour ce faire, *il faudrait réformer le contrôle des loyers des sociétés de logements communaux et encourager une coopération plus étroite entre les parties concernées.* Une telle politique a été menée avec succès à Malmö, où, progressivement, les loyers ont été davantage différenciés. Puisque les loyers dans le secteur public servent de base à ceux du secteur privé, ces réformes seraient bénéfiques pour l'ensemble du secteur locatif.

La fiscalité du logement s'éloigne encore davantage de la neutralité

La réforme fiscale de 1990/91 a radicalement modifié la fiscalité et les subventions dans l'immobilier, en réduisant sensiblement les coûts budgétaires directs et indirects de la politique du logement. Mais il faut aller plus loin pour qu'il y ait moins de distorsions. Avec les règles applicables en 2006, les impôts sur les logements occupés par leur propriétaire et les coopératives de logement et leurs membres n'atteignaient qu'environ la moitié de ce qu'aurait exigé la neutralité au regard des autres impôts sur le capital et de la déductibilité des intérêts. Or, à compter de 2007, l'impôt locatif est supprimé, les valeurs estimatives sont bloquées et l'impôt foncier est plafonné, ce qui réduit de près d'un quart les recettes fiscales totales au titre du logement. Dans une prochaine phase, il est envisagé de supprimer l'impôt foncier et de le remplacer en partie par une taxe communale sans lien avec les prix immobiliers. Le gouvernement a l'intention de financer intégralement la deuxième mesure au sein même du secteur du logement.

D'un point de vue économique, il vaudrait bien mieux procéder à des réductions d'impôts là où elles auraient une influence importante sur l'emploi et l'entrepreneuriat. Et déconnecter la fiscalité du logement de la valeur estimative ne saurait être une bonne solution à long terme, car on s'éloignera de plus en plus de la neutralité au regard des autres impôts sur le capital et de la déductibilité des intérêts. Le mieux serait de conserver l'imposition du logement sur une base périodique. Au minimum, il faudrait que la réforme future de la fiscalité du logement finance également dans son intégralité la baisse de 2007, tout en rétablissant le lien avec la valeur estimative. Par ailleurs, il faudrait que les autorités s'efforcent d'atténuer autant que possible le problème d'inéquité horizontale que posent actuellement les estimations inexactes de la valeur vénale des biens immobiliers. Étant donné que les propriétaires-occupants bénéficient globalement d'un régime fiscal favorable, il faudrait renforcer la fiscalité des plus-values : un intérêt pourrait être appliqué aux plus-values obtenues (mais non réalisées), la taxe serait calculée sur la totalité de la plus-value, et non sur les deux tiers comme à l'heure actuelle, et les plus-values seraient considérées comme réalisées au moment du décès. De même, il conviendrait de prendre des mesures pour réduire la déductibilité fiscale effective des paiements d'intérêts. En ce qui concerne les subventions directes, il faudrait faire en sorte que l'allocation logement ne

soit plus fonction du niveau de consommation de logement, par exemple en instaurant une prestation forfaitaire comme au Royaume-Uni. Il conviendrait de supprimer les dispositifs de bonification des intérêts, comme prévu, ainsi que les garanties de crédit accordées par l'État.

On pourrait faire en sorte que l'offre réagisse davantage à la demande

La construction de logements a nettement augmenté, mais en proportion du PIB, elle reste bien inférieure au niveau observé dans les autres pays de l'OCDE. Cela tient dans une certaine mesure au fait que les investissements antérieurs avaient été massivement subventionnés par l'État. Le contrôle des loyers contribue lui aussi à cette situation, car la construction de logements locatifs se situe à un niveau particulièrement bas. Mais la faible activité de construction est due également à un manque de concurrence dans ce secteur, avec la présence de fortes barrières à l'entrée et d'un syndicat puissant, de sorte que le coût de la construction est plus élevé que dans la plupart des autres pays européens. De plus, les règles d'urbanisme sont très pesantes et les communes ne sont pas incitées à assouplir les règles de constructibilité. Si les grandes propositions actuelles de réforme de la loi sur l'urbanisme et la construction étaient adoptées, les procédures d'urbanisme seraient plus souples. En outre, les mécanismes d'incitation joueraient davantage pour les communes si un impôt local, immobilier ou foncier, était mis en place, dès lors que cet impôt serait fonction de la valeur estimative. Enfin, il faudrait que le législateur autorise la propriété directe d'un appartement, ce qui encouragerait également l'investissement dans le secteur locatif.

Chapitre 1

Principaux défis de l'économie suédoise

La Suède affiche d'excellentes performances macroéconomiques, avec un taux de croissance élevé et des anticipations d'inflation stables. Toutefois, certaines tensions sont apparentes à la marge. Le chômage est très répandu chez les immigrés et les jeunes et les taux d'incapacité de travail et de congés maladie sont comparativement élevés. La lutte contre l'exclusion sur les marchés du travail et du logement est l'un des principaux défis que doivent relever les pouvoirs publics. Les premières mesures de réforme de la réglementation, prises dans les années 90, portent leurs fruits en termes de productivité et de PIB, mais il convient de donner un nouvel élan à cette réforme afin, notamment, d'améliorer le faible taux de création d'entreprises. Il est également essentiel que la Suède progresse sur la voie de ce programme de réformes –en matière d'emploi notamment– dans l'optique des perspectives budgétaires à long terme qui seront affectées par le vieillissement de la population. Le présent chapitre recense ces défis majeurs après avoir examiné les évolutions macroéconomiques récentes, notamment l'essor du logement et de la construction.

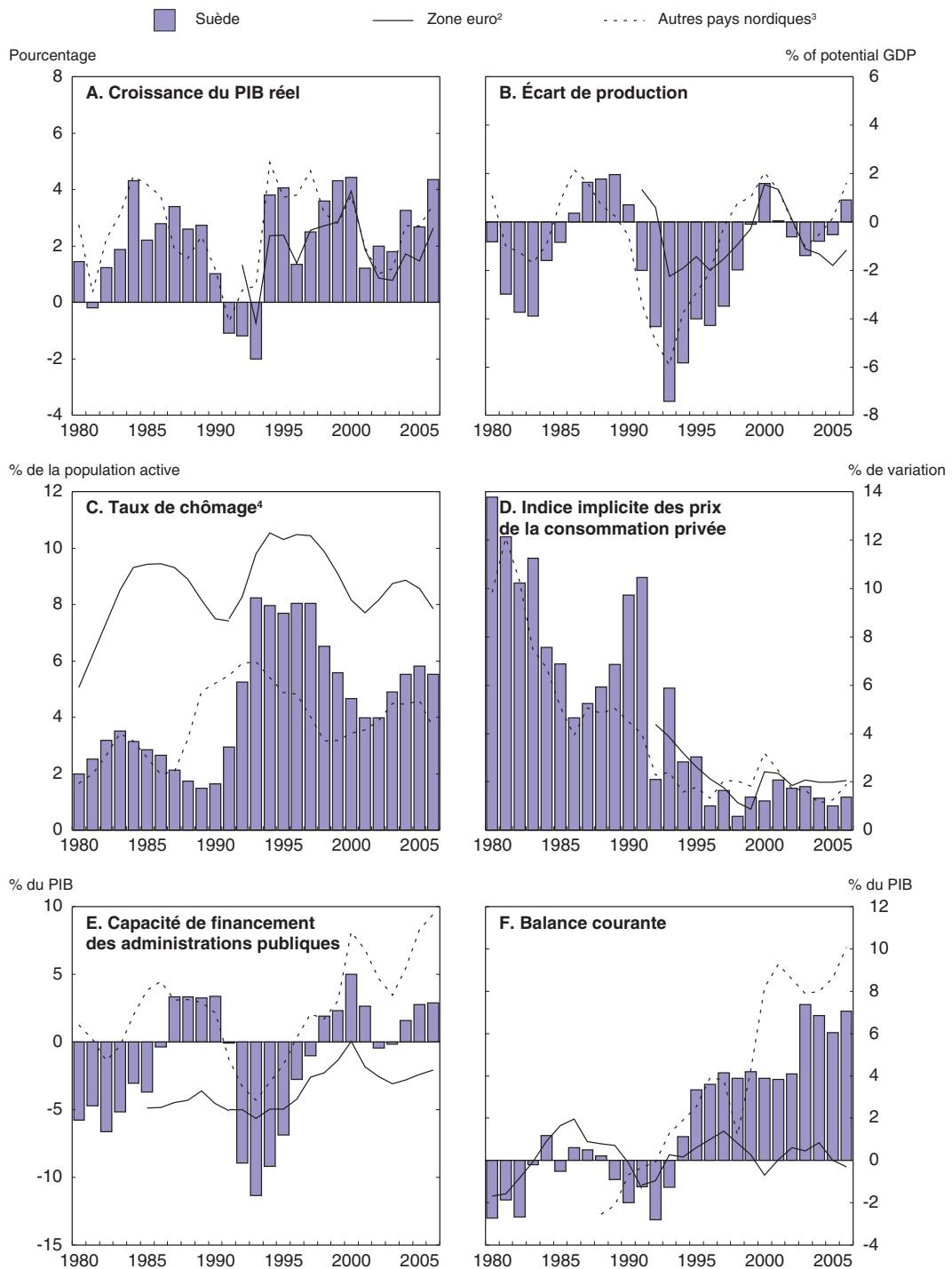
Les performances macroéconomiques sont solides

L'économie suédoise a connu une forte reprise ces dernières années. Depuis 1998, la croissance du PIB devance chaque année, à une exception près, celle de la zone euro ainsi que celle de la moyenne des pays nordiques (graphique 1.1). Le chômage est faible à l'aune européenne, et s'inscrit actuellement en recul. Malgré cela, l'inflation reste basse et stable. Le solde budgétaire des administrations publiques et la balance courante sont largement excédentaires. En somme, les principaux indicateurs macroéconomiques dressent le tableau d'une économie solide.

Ces résultats impressionnants sont le fruit des efforts déployés par la Suède pour sortir de la profonde crise économique qu'elle a traversée au début des années 90. Dans les années 70-80, les politiques macroéconomiques étaient faites de vagues-hésitations entre une politique de stimulation budgétaire conçue pour « passer le cap » de la crise pétrolière à coups de « super-dévaluations » destinées à faire redémarrer l'économie, et un régime de changes fixes devenu difficile à défendre par suite de l'expansion excessive du crédit et de la crise financière (Jonung, 1999). Dans ce contexte, la stabilité et les résultats obtenus par le dispositif de politique macroéconomique actuel sont incontestablement remarquables. L'indépendance de la Riksbank, dans le cadre d'un régime de ciblage de l'inflation, a fermement ancré les anticipations des agents économiques sur un objectif d'inflation de 2 %. De même, l'orientation de la politique budgétaire en fonction d'un objectif à moyen terme clair a permis d'assurer un excédent budgétaire structurel stabilisé autour de 2 % du PIB – obtenu sans la manne pétrolière qui a bien aidé certains des pays voisins.

Les remarquables gains de productivité sont attribuables au secteur des TIC et à la réforme de la réglementation

Le PIB par habitant n'est toutefois pas complètement revenu au niveau de celui des pays de tête de l'OCDE. Au cœur de la crise, en 1993, il était de 24 % inférieur à celui des États-Unis et, malgré la reprise en Suède, il s'est maintenu aux alentours de 22 % ces dernières années. Le niveau plus faible d'utilisation des ressources de main-d'œuvre et la productivité plus basse sont aussi importants l'un que l'autre pour expliquer l'écart vis-à-vis des États-Unis. La persistance de cet écart souligne la nécessité de redoubler d'efforts pour améliorer l'emploi et la productivité, mais révèle aussi le coût de l'inaction : à la fin des années 80, ce même écart n'était que de 17 % en moyenne, sans même parler du chiffre moyen de 11 % mesuré dans la première moitié des années 70. De plus, la progression de la Suède a été en deçà de celle de ses voisins, malgré une orientation similaire de leurs politiques de protection sociale. Le Danemark conserve un PIB par habitant légèrement supérieur et l'avance marquée de la Suède par rapport à la Finlande ces dernières décennies s'est presque entièrement estompée (graphique 1.2).

Graphique 1.1. Principaux indicateurs économiques¹

1. Estimations de l'OCDE pour 2006.

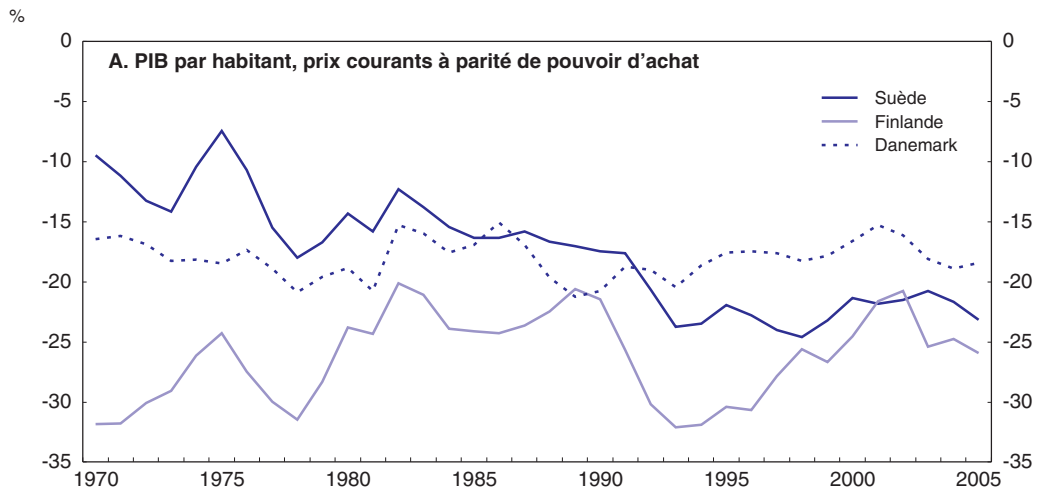
2. Rupture de la série en 1991 : Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1990, Allemagne réunifiée ensuite.

3. Danemark, Finlande et Norvège.

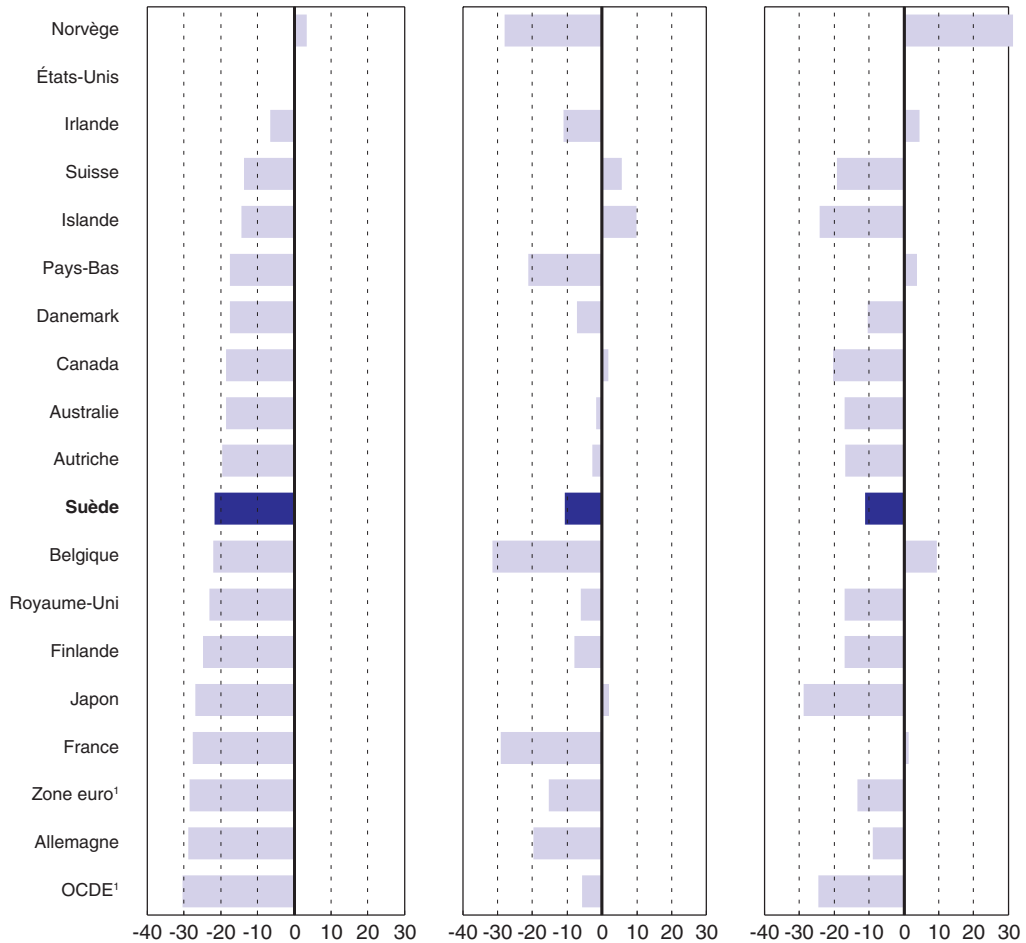
4. Enquête sur la population active ; chômage déclaré, hors participants à un programme actif du marché du travail.

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

Graphique 1.2. PIB par habitant et explications de l'écart avec les autres pays



B. PIB par habitant en 2005 à parité de pouvoir d'achat
 Ecart en pourcentage par rapport au PIB par habitant des Etats-Unis = Effet de l'utilisation de main d'œuvre + Effet de la productivité du travail



1. Hors Luxembourg.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité, septembre 2006, base de données SCN de l'OCDE.

La productivité du travail s'est inscrite en forte croissance ces dernières années, tirée par le secteur manufacturier. Avec un volume de production par heure travaillée en hausse de près de 6 % par an de 1999 à 2003, la croissance de la productivité manufacturière a été plus rapide en Suède que dans les autres pays (tableau 1.1). Cette évolution est en grande partie attribuable à la production d'équipements de TIC, et en particulier celle d'Ericsson, le géant des télécommunications, mais les gains de productivité ont également été importants dans la construction automobile et mécanique ainsi que dans le secteur pharmaceutique. À cet égard, la réallocation des ressources entre les différents secteurs est l'un des facteurs importants expliquant ce réajustement structurel (Lind, 2003). L'investissement intensif dans la recherche-développement en est un autre, les dépenses de R-D des entreprises étant, à 3 % du PIB, supérieures à celles de tous les pays de l'OCDE. À 1 % du PIB, les dépenses publiques de la Suède dans ce domaine sont également en pointe. Dans le secteur tertiaire, la croissance de la productivité ne se distingue pas de celle des autres pays. Il est difficile d'expliquer ce phénomène, mais on peut dire que plusieurs activités de services sont à l'abri d'une réelle concurrence, soit en raison de la prédominance de la puissance publique dans la prestation de services, soit parce que ces activités sont protégées par des règlements *ad hoc*. Pour l'économie dans son ensemble, l'accumulation du capital a ajouté environ $\frac{3}{4}$ point à la croissance annuelle de la productivité du travail de 1999 à 2003, se poursuivant ainsi largement au même rythme qu'au cours des décennies précédentes. La croissance de la part résiduelle de la production qui ne peut être attribuée à l'accroissement des intrants, également appelée productivité multifactorielle, s'est donc accélérée. Elle a représenté $1\frac{3}{4}$ point de la croissance annuelle de la productivité du travail de 1999 à 2003, contre 0 à $1\frac{1}{2}$ point dans la plupart des autres pays.¹

Avec une croissance aussi robuste du PIB en volume et de la productivité, on peut s'étonner que le PIB de la Suède n'ait pas progressé davantage par rapport aux autres pays. Cela s'explique notamment par le poids important des activités manufacturières et en particulier des technologies de l'information et des télécommunications. Les innovations technologiques permettent de produire des volumes toujours plus importants de matériel informatique, ce qui est correctement mesuré comme une croissance du PIB en volume, et donc une croissance de la productivité. Cette croissance de la productivité a cependant pour corollaire un recul constant des prix des équipements de TIC, de sorte que le revenu réel global augmente moins rapidement que le PIB réel, puisque les prix des biens et services moyens consommés et investis en Suède ne sont pas orientés à la baisse de la même façon. Dans les agrégats des comptes nationaux, cela se traduit par une dégradation des termes de l'échange, les prix des exportations reculant par rapport aux prix des importations. Cet effet prend d'autant plus d'ampleur que la production technologique gagne en importance, et depuis 1999 il en résulte un écart constant de plus de $\frac{1}{2}$ point entre le taux de croissance annuel du PIB en volume et l'indicateur du PIB en volume corrigé de la dégradation des termes de l'échange, parfois appelé « *command GDP* »² (graphique 1.3). Un mécanisme similaire est en jeu en Finlande, alors que l'inverse est vrai au Danemark et au Royaume-Uni, par exemple. Les petites économies ouvertes peuvent être particulièrement exposées à de tels effets. Les comparaisons internationales des niveaux du PIB dans le temps captent les effets de l'évolution des termes de l'échange si elles se fondent sur les parités de pouvoir d'achat courantes. Par conséquent, le graphique 1.2 indique correctement que l'écart de PIB par habitant vis-à-vis des autres pays est resté plus ou moins inchangé en dépit de l'essor récent de la productivité en Suède.³ On ne saurait en conclure qu'une spécialisation dans la production technologique est préjudiciable à l'économie, mais plutôt que les taux élevés de

Tableau 1.1. **Croissance de la productivité par secteur**
Valeur ajoutée par heure travaillée, variation annuelle moyenne de 1999-2003

	CAN	DNK	FIN	JPN	NLD	NOR ¹	SWE	Pour mémoire
								Part dans la valeur ajoutée suédoise totale, en %
Total²	1.9	1.8	2.0	1.7	0.7	2.7	2.4	100.0
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	3.4	2.0	5.6	-2.1	-0.3	4.3	4.8	1.9
Électricité, gaz et eau	-0.4	-1.4	6.6	3.5	3.8	9.5	2.9	2.6
Construction	1.1	1.1	-1.9	-0.5	0.0	-2.6	-0.3	4.3
Ensemble des activités manufacturières	2.6	3.4	4.4	4.5	1.6	3.0	5.9	20.9
Produits alimentaires, boissons et tabac	2.1	3.3	3.3	0.1	1.0	5.5	1.3	1.4
Pâtes à papier, articles en papier, imprimerie et édition	3.2	0.1	2.5	..	-0.1	2.1	3.5	2.6
Produits chimiques, caoutchouc plastiques et combustibles	3.5	2.9	1.4	..	4.5	1.0	7.8	2.5
Métallurgie de base et ouvrages en métaux	2.1	3.2	1.5	-0.3	0.8	4.0	2.6	2.2
Machines et matériel, y compris TIC	-0.4	4.1	8.4	8.3	0.9	1.2	9.3	3.9
Matériel de transport	2.7	2.4	0.2	5.5	0.6	0.0	7.3	2.3
Ensemble des services	2.0	1.4	1.0	0.9	0.6	2.8	1.5	70.0
Services aux producteurs								
Services aux entreprises et professions indépendantes	2.6	-0.7	-0.5	..	1.5	0.4	1.0	7.8
Intermédiation financière	1.0	3.9	5.0	6.6	1.6	2.8	4.3	3.6
Immobilier	2.7	-0.4	-0.1	3.8	-1.0	-0.6	0.4	8.6
Services de distribution								
Commerce de gros et de détail, réparation	3.3	2.1	2.6	..	0.8	5.0	3.1	10.5
Transport	2.7	6.0	1.1	..	-0.8	1.6	2.0	4.5
Communications	4.3	4.6	10.1	..	9.1	11.5	6.4	2.0
Hôtellerie et restauration	0.4	-2.9	-1.0	..	-1.2	0.9	0.4	1.5
Services aux collectivités et aux personnes	1.1	0.2	-0.3	..	-0.4	1.4	0.6	25.1

1. De 1999-2002.

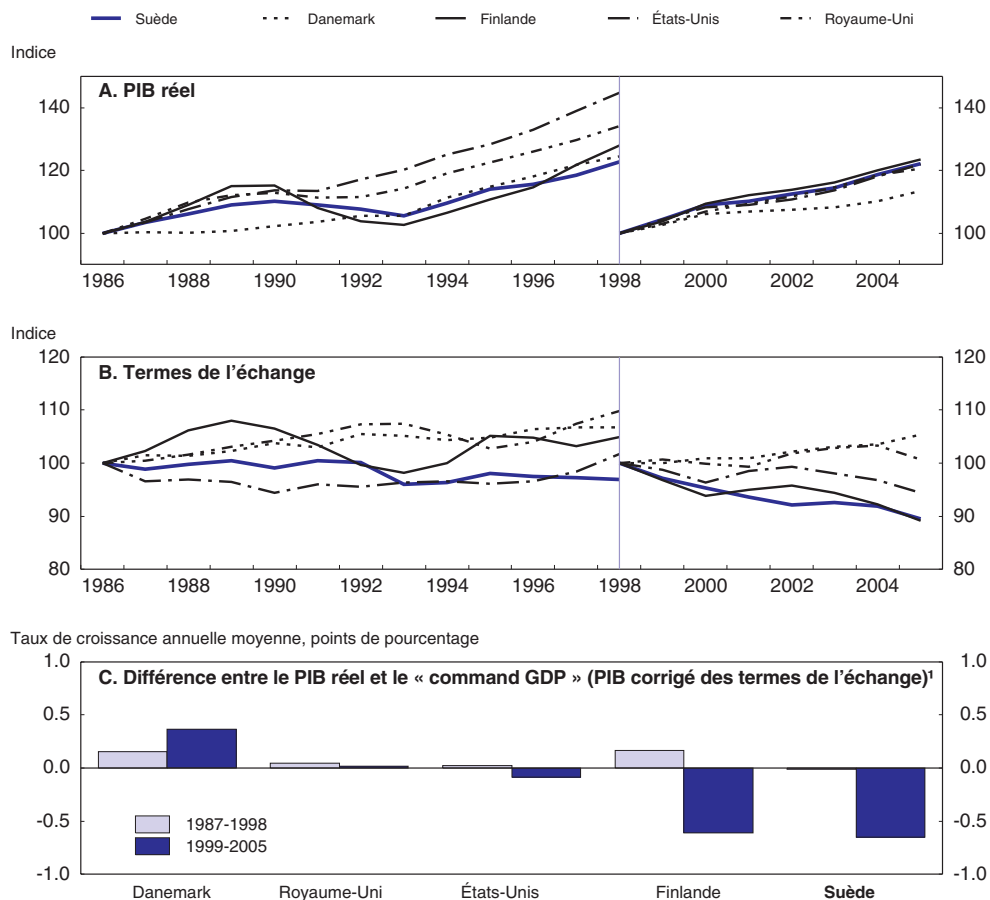
2. Les activités représentant moins de 1 % de la valeur ajoutée en Suède ne figurent pas à part, mais sont ajoutées aux totaux.
Source : OCDE, base de données STAN, calculs de l' OCDE.

croissance du PIB en volume qui vont de pair avec cette spécialisation ne doivent pas conduire à négliger les réformes structurelles susceptibles de renforcer le potentiel global de croissance économique.

Au début et au milieu des années 90, un processus de réforme de la réglementation a été engagé dans la zone OCDE, la Suède jouant un rôle pionnier dans plusieurs domaines. Plusieurs importants secteurs de services ont été libéralisés, et en parallèle avec l'ouverture accrue du marché, l'intégration associée à l'adhésion à l'UE et la consolidation progressive du marché intérieur, ces réformes ont engendré une croissance vigoureuse au bout de quelques années (graphique 1.4). De fait, les études sectorielles mettent souvent en avant la Suède en tant qu'exemple de succès précoce de la libéralisation des infrastructures, notamment les télécommunications et l'électricité, mais de nouvelles améliorations sont encore possibles (AIE, 2005). Bien que les réformes de la première génération engagées dans les années 90 aient été largement réussies en termes de gains de productivité et d'efficacité, des problèmes majeurs subsistent, et certains secteurs de l'économie sont encore affectés par divers obstacles qui entravent la concurrence et, partant, l'innovation. Le processus de réforme doit donc trouver un second souffle pour

soutenir la croissance future. L'analyse de la façon dont la Suède a assuré le suivi des recommandations formulées dans les précédentes *Études* de l'OCDE montre que certains progrès ont été réalisés, notamment en ce qui concerne les indicateurs du marché du travail figurant dans le budget 2007 (annexe 1.A1). Il importe au plus haut point de supprimer les entraves à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre, mais également de progresser sur la voie des réformes destinées à renforcer la productivité. La recommandation formulée de longue date d'appliquer une analyse coûts/avantages rigoureuse aux politiques environnementales mériterait qu'on s'y intéresse de nouveau – non dans une optique moins ambitieuse, mais en vue d'assurer une viabilité environnementale plus économique et administrativement moins pesante. La concurrence est essentielle à la croissance de la productivité car elle pousse les entreprises en place à innover. Associée à une stratégie d'augmentation du nombre des opérateurs et de cession des entreprises publiques, la concurrence pourrait être principalement renforcée dans les segments de l'économie où le secteur public a jusqu'ici joué un rôle prédominant. Outre les recommandations formulées dans les *Études* antérieures, les diverses actions envisageables sont présentées dans l'*Examen OCDE de la réforme de la réglementation* en Suède qui a été établi parallèlement à la présente *Étude* (OCDE, 2007b).

Graphique 1.3. **Forte croissance du PIB en volume, mais dégradation des termes de l'échange**

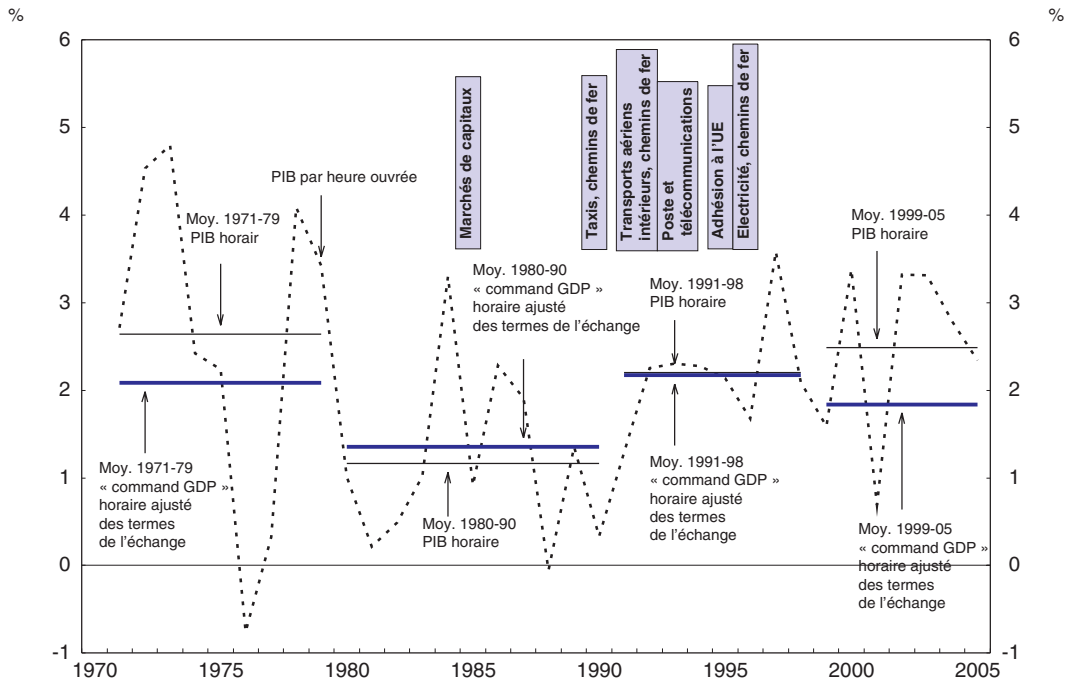


1. « Command GDP » corrigé des termes de l'échange = $TDDV + XGSV * (PXGS/PMGS) - MGSV$, où TDDV est la demande intérieure réelle, XGSV et MGSV sont respectivement les exportations et les importations en volume, et PXGS et PMGS sont les déflateurs des exportations et des importations.

Source : OCDE, base de données analytiques et calculs de l'OCDE.

Graphique 1.4. Croissance de la productivité et calendrier des réformes réglementaires

Économie dans son ensemble, taux de croissance annuel



Source : Base de données analytiques de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

Une expansion destinée à se poursuivre

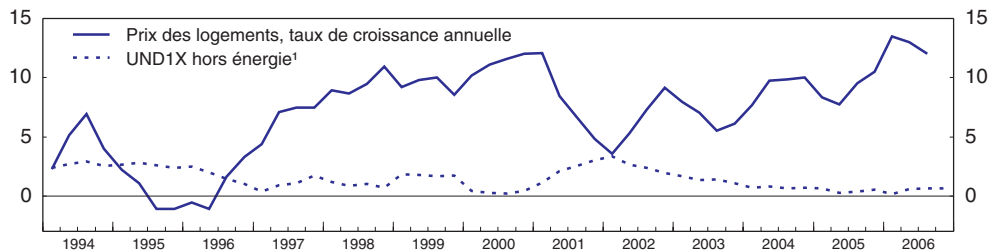
La reprise actuelle s'est consolidée à compter de l'été 2005 et reflète principalement la fermeté de la demande intérieure. La consommation privée a été étayée par l'amélioration de la situation du marché du travail et la hausse des prix du logement, qui ont également dopé l'investissement résidentiel. L'investissement productif contribue fortement à la croissance globale et la confiance des milieux d'affaires a atteint des niveaux sans précédent. Les exportations progressent à un bon rythme, mais comme les importations augmentent en parallèle avec la demande intérieure, la contribution du solde extérieur à la croissance du PIB est modeste. En 2006, la politique budgétaire a eu un effet légèrement stimulant sur la demande globale du fait de la hausse des dépenses publiques et des réductions d'impôts sur le revenu. En revanche, l'effet stimulant de la politique monétaire a été partiellement annulé par le relèvement de 1.5 à 3 % du taux des prises en pension en 2006.

Tandis que l'inflation globale s'est accentuée, du fait de l'évolution des prix de l'énergie, les indicateurs de l'inflation sous-jacente se maintiennent à des niveaux bas, sous l'effet de facteurs mondiaux, mais aussi intérieurs. L'accroissement de la part des importations en provenance de pays à bas coûts a pour effet de contenir la hausse des prix à la consommation. La concurrence étrangère atténuée également les pressions salariales internes, tandis que la croissance soutenue de la productivité maintient les coûts unitaires de main-d'œuvre à un bas niveau. En outre, la mondialisation stimule la concurrence qui contribue à modérer l'augmentation des prix dans certains secteurs, comme le commerce de détail. L'inflation se maintient bien en deçà de l'objectif de 2 % retenu par la Riksbank, comme cela a été généralement le cas depuis 1995, année où cet objectif est entré en vigueur. Les causes de cette dynamique de l'inflation et leurs conséquences sur la politique monétaire sont analysées au chapitre 2.

Le marché du logement est l'un des facteurs contribuant à la hausse de la consommation, mais il est difficile de prévoir quelle incidence il aura sur l'expansion dans l'avenir. Au cours de la décennie écoulée, les prix du logement, notamment ceux des appartements en coopérative, n'ont cessé de progresser bien plus rapidement que les prix à la consommation (graphique 1.5). Cela s'explique par l'association de plusieurs facteurs fondamentaux dont, au premier chef, la diminution des frais de financement (avec, notamment, l'importance croissante des prêts à taux révisable), la hausse du revenu disponible et les rigidités de l'offre de terrains (chapitre 4). Cela étant, l'accélération de la hausse des prix du logement, qui a atteint voire dépassé les 10% fin 2005, est difficilement explicable au regard des paramètres fondamentaux, et la dynamique des prix du logement peut donc réserver des surprises sous peu (encadré 1.1).

Graphique 1.5. **Évolution divergente des prix à la consommation et des prix du logement**

Variation en %, en glissement annuel



1. UND1X : IPC hors intérêts des propriétaires-occupants et correction faite des variations des impôts indirects et des subventions.

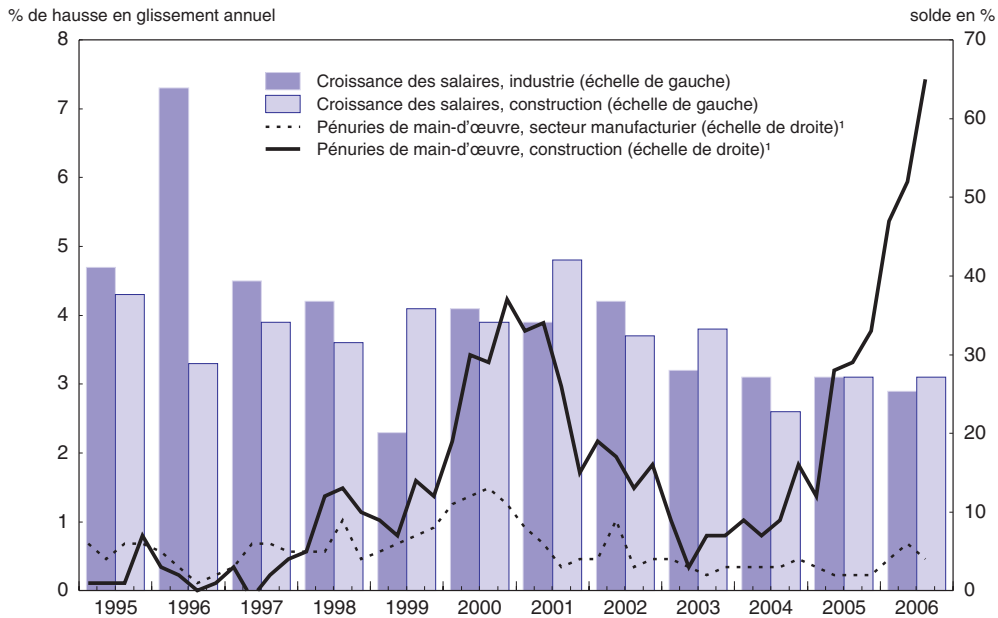
Source : Office statistique de Suède et Riksbank.

La flambée des prix du logement a dopé l'investissement résidentiel ; les pénuries de main-d'œuvre sont désormais très prononcées dans le secteur de la construction, et constituent, selon plus de la moitié des entreprises interrogées, le principal obstacle au développement de leur activité. Cette proportion est nettement plus importante que lors du précédent cycle de hausse du début de la décennie, de telles pénuries n'ayant pas été observées depuis la fin des années 80. Cette situation gagne progressivement d'autres pans de l'économie avec l'accroissement continu des commandes, de la production et des volumes de ventes dans l'ensemble des principaux secteurs en 2006 (NIER, 2006a). Les entreprises du secteur tertiaire ont de plus en plus de mal à trouver la main-d'œuvre dont elles ont besoin. Dans le secteur manufacturier, l'utilisation des capacités de production a surpassé le pic de 2000 dès le deuxième trimestre 2006, mais la part des entreprises invoquant la pénurie de main-d'œuvre comme principal obstacle à leur croissance reste proche de la moyenne de long terme. Dans l'intervalle, la progression des salaires nominaux est restée stable dans tous les secteurs (graphique 1.6).

Dans ce contexte, il s'avère utile que la Suède n'applique pas de restriction particulière à la mobilité de la main-d'œuvre venue des nouveaux pays de l'UE. L'immigration nette en provenance de Pologne a ainsi considérablement progressé en 2005-06, ce qui a quelque peu atténué les pénuries de main-d'œuvre et les tensions salariales dans la construction, et donc réduit l'écart sectoriel des tensions en matière de capacités. Ainsi, en « mettant de l'huile dans les rouages », l'immigration peut améliorer la flexibilité du marché du travail et réduire le chômage d'équilibre (Borjas, 2001 ; Jean, Jimenez et Causa, 2007). Cela étant, pour tirer pleinement profit de ses avantages, il faut que le marché du travail s'ouvre réellement aux

familles accompagnantes et que les ouvriers du bâtiment ne tombent pas dans le piège du chômage le jour où la demande de main-d'œuvre déclinera, comme on le verra au chapitre 3.

Graphique 1.6. **Les pénuries de main-d'œuvre s'accroissent, mais la hausse des salaires reste pour l'instant modérée**



1. Enquête de conjoncture. Proportion, corrigée des variations saisonnières, des entreprises citant le manque de main-d'œuvre comme principal obstacle à une croissance plus forte.

Source : National Mediation Office, Office statistique de Suède et Institut national de recherche économique.

Encadré 1.1. **Les prix du logement et leurs effets de richesse pourraient créer des surprises**

Ces dix dernières années, les prix du logement ont fortement et constamment progressé dans nombre de pays de l'OCDE. Sur plusieurs marchés, notamment dans certains pays anglophones et nordiques, la hausse des prix réels du logement a sans doute été découplée des paramètres financiers fondamentaux, comme indiqué dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* (OCDE, 2005a, 2006a et 2006b). Ces hausses de prix rapides et les corrections qui s'ensuivent peuvent considérablement affecter la dynamique macroéconomique via la consommation privée et l'activité du secteur de la construction. En Suède, Chen (2006) estime à 0.11 l'élasticité de la consommation totale par rapport au patrimoine immobilier net. Cela peut également induire des risques en termes d'endettement des ménages. Selon l'analyse présentée au chapitre 4, les prix du logement en Suède sont de plus en plus surévalués par rapport à ce que peuvent expliquer les paramètres fondamentaux. Il est donc opportun d'envisager plusieurs scénarios, notamment dans la mesure où les propositions contenues dans le budget 2007 visant à abroger les loyers imputés pour les appartements, à geler les valeurs estimatives des biens immobiliers et à plafonner les impôts fonciers – représentant presque ¼% du PIB – risquent de renforcer la surchauffe du marché du logement. Trois scénarios peuvent être envisagés :

Encadré 1.1. **Les prix du logement et leurs effets de richesse pourraient créer des surprises** (suite)

- **Ralentissement de la progression des prix des logements.** Les données mensuelles indiquent que la hausse annuelle des prix du logement s'est modérée pour revenir à 10 % fin 2006, ce qui peut refléter une saine réaction face à la hausse des taux d'intérêt à court terme. Si ce ralentissement persiste, l'augmentation des revenus pourrait alors éliminer à terme la légère surévaluation actuelle.
- **L'accélération de la hausse des prix du logement se poursuit, déconnectée des paramètres fondamentaux.** Après une décennie entière de fortes plus-values, l'acquéreur moyen n'est guère familiarisé avec une donnée historique, à savoir que les prix du logement peuvent grimper mais aussi baisser. Dans ce contexte, les réductions de l'impôt sur la propriété, la faiblesse persistante des taux d'intérêt, l'amélioration du marché de l'emploi et des perspectives de revenu, alliés aux évidentes contraintes pesant sur l'offre, pourraient déclencher un comportement spéculatif du marché. Au Danemark, à la surprise générale, les prix du logement ont paru atteindre un plateau avant de connaître une soudaine accélération en 2005, avec une hausse de 25 % sur l'année, peut-être alimentée par les nouveaux produits hypothécaires (prêts à remboursement *in fine* et à intérêts échelonnés, notamment) (OCDE, 2006c). *A priori*, ce scénario semble improbable, mais des réactions irrationnelles ou spéculatives ne sont pas à exclure. Les corrections à la baisse qui s'ensuivraient n'en seraient alors que plus brutales.
- **Baisse du prix des logements, déclenchée par la montée des taux d'intérêt.** Ce scénario semble très improbable à court terme, mais sous peu, la donne pourrait changer rapidement. Si les prix du logement continuent à augmenter au même rythme pendant encore un an et si, dans le même temps, les taux d'intérêt à long terme augmentent de 2 % – sous l'effet possible de la disparition des déséquilibres mondiaux de balance courante – il existerait alors une probabilité de 50 % de voir se dégrader les prix réels du logement en Suède (OCDE, 2006b).

D'un point de vue macroéconomique, une modération du prix des logements serait désormais bienvenue, notamment parce qu'elle contribuerait à atténuer les pressions de la demande et les pénuries de main-d'œuvre dans la construction. Mais les prix du logement continueront plus probablement à progresser plus rapidement que l'IPC pour quelque temps encore. Avec l'amélioration concomitante du marché du travail, les propriétaires de logements pourraient commencer à dépenser une part plus importante de leurs plus-values immobilières. Depuis un certain temps déjà, les emprunts hypothécaires ont dépassé l'investissement résidentiel, mais le lien entre emprunt et consommation s'est distendu depuis 2000, indiquant qu'une part de la fraction soustraite au capital immobilier s'est orientée vers les placements financiers (Riksbank, 2005). Le taux d'épargne n'a donc que légèrement reculé ces cinq dernières années pour ressortir à 8 % environ, soit bien au-delà du point bas de 2 % de la fin des années 90. Cela peut être lié à l'atonie du marché du travail et à l'épargne de précaution constituée à la suite de la dégradation des marchés d'actions au début de la décennie. Les prévisions des *Perspectives économiques de l'OCDE* se fondent sur l'hypothèse selon laquelle le taux d'épargne continuera à s'infléchir progressivement, mais une chute plus marquée, à l'instar de ce qui s'est produit de 1995 à 1999, n'est pas à exclure, auquel cas le boum économique, tiré par la consommation, irait s'intensifiant.

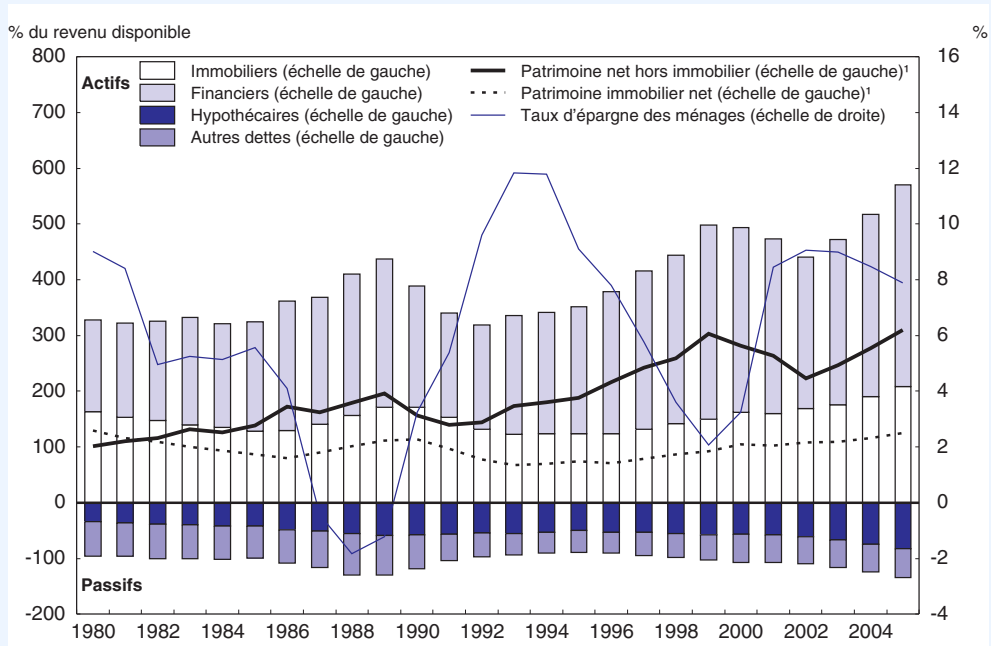
Encadré 1.1. Les prix du logement et leurs effets de richesse pourraient créer des surprises (suite)

Alors que la hausse de l'endettement hypothécaire a été supplantée par celle des prix de l'immobilier, le patrimoine immobilier net est inhabituellement élevé (plus d'une année de revenu disponible). Le patrimoine net hors immobilier est également élevé, et dépasse deux années de revenu disponible (graphique 1.7). Ces deux indicateurs de richesse se fondent sur des évaluations courantes d'actifs, mais en raison de la bonne situation financière des ménages, seule une dégradation spectaculaire du marché du logement et des marchés de capitaux serait de nature à entraîner un scénario de forte exposition au risque du bilan des ménages.

Dans l'éventualité d'une surchauffe du marché du logement – la hausse continue des prix immobiliers entraînant une correction consécutive – les pouvoirs publics pourraient se trouver face à la situation inverse où les effets de richesse entraîneraient un ralentissement de la demande des consommateurs et où le secteur de la construction serait de plus en plus exposé à des surcapacités. L'ampleur de l'impact d'une correction des prix de l'immobilier sur l'économie dépend fortement de la manière dont cette correction interviendrait. Le pire scénario serait que les prix des logements continuent sur leur lancée, ce qui rendrait la correction plus brutale encore le moment venu. La Suède tirerait alors avantage de l'autonomie de sa politique monétaire, à moins que des pressions inflationnistes ne l'empêchent d'engager à ce moment-là une politique plus accommodante dans ce domaine. Elle pourrait assouplir rapidement sa politique monétaire, ce qui ne saurait être le cas de sa politique budgétaire discrétionnaire, qui souffre de retards tant du point de vue des décisions à prendre que de sa mise en œuvre.

Graphique 1.7. Épargne et patrimoine des ménages

En pourcentage



1. On entend par patrimoine immobilier net la valeur des actifs immobiliers diminuée de l'encours des emprunts hypothécaires et par patrimoine net hors immobilier la valeur des actifs financiers diminuée de l'encours des emprunts non hypothécaires.

Source : Office statistique de Suède, Riksbank et calculs de l'OCDE.

Le scénario central des prévisions économiques à court terme de l'OCDE laisse entrevoir une poursuite de l'expansion. La croissance du PIB devrait être supérieure à 4 % en 2006 pour revenir à 3½ % puis à 3 % en 2007 et 2008, du fait en partie de l'impact de la montée des taux d'intérêt à court terme sur l'investissement productif et résidentiel (tableau 1.2). Même si les dépenses de consommation vont également être affectées par la hausse des taux d'intérêt, (du fait, par exemple, de la forte proportion de crédits hypothécaires à taux variable), cet effet sera compensé par une progression des revenus due à l'amélioration de l'emploi et aux réductions d'impôts en faveur des ménages. Ces mesures introduites dans le budget 2007 induisent une réduction de 0.7 point de PIB de la capacité de financement des administrations publiques; selon les estimations, elles devraient entraîner une hausse de 0.3 point de PIB, dans la mesure où les gains de revenu disponible résultant des réductions d'impôts s'orienteront sans doute en partie vers l'épargne plutôt que vers la consommation immédiate.⁴ Une impulsion budgétaire de cette ampleur ne portera pas préjudice à l'économie, sans être pour autant nécessaire, sachant que sans cela, la demande globale serait suffisamment vigoureuse pour que les nouvelles réformes du marché du travail se traduisent assez rapidement par une amélioration de l'emploi. Les statistiques des comptes nationaux parues en décembre ont confirmé la vigueur de la reprise, avec une hausse de 1.0 % du PIB réel au troisième trimestre et des révisions à la hausse de la croissance pour 2004-05.

Avec une demande aussi forte, la poursuite de l'expansion actuelle dépendra largement de la réaction de l'offre de travail. En ce sens, l'économie semble avoir connu un tournant en 2006 puisque, récemment encore, les spéculations relatives à la croissance sans emploi avaient conduit les pouvoirs publics à mettre en place des programmes visant à soustraire des actifs du marché du travail par le biais de congés sabbatiques rémunérés et d'autres dispositifs similaires. De fait, le repli qui s'est amorcé en 2001 a abouti à plusieurs années de dégradation de l'emploi et de hausse du chômage. Mais il est désormais évident que les caractéristiques conjoncturelles fondamentales de l'économie n'ont pas changé. Dès l'amorce de la reprise actuelle début 2003, l'amélioration de l'emploi s'est confirmée, avec juste un léger retard par rapport aux cycles précédents (graphique 1.8). L'offre de travail ayant augmenté considérablement, la progression de l'emploi ne s'est pas accompagnée d'une diminution du taux de chômage avant la fin 2005. Désormais, l'écart de production passe pour être résorbé et, malgré l'expansion de la main-d'œuvre, dans les derniers mois de 2008 le taux de chômage reviendrait aux alentours de 4 %, selon les estimations. Cela étant, faute de poursuivre les réformes visant à renforcer l'offre de travail, il faudrait contraindre l'économie à revenir à la tendance, au moyen notamment du relèvement des taux d'intérêt par la Riksbank au-delà des seuils de neutralité.⁵ Dans un tel scénario à court terme, la croissance serait ramenée à moins de 2 % en moyenne en 2009-2013, après avoir atteint 3 % en moyenne depuis 2004.⁶ Une grande part de la croissance actuelle étant sans doute plus conjoncturelle que structurelle, seule une poursuite des réformes visant à doper l'offre de travail et la productivité permettra d'éviter que ce scénario ne se produise. Les initiatives du budget 2007 destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail sont donc tout à fait opportunes ; compte tenu de leur effet, des estimations du ministère des Finances donnent à penser que la croissance à moyen terme pourrait être un peu supérieure à ce qui est indiqué ci-dessus. Cela montre que les réformes structurelles sont cruciales pour faire en sorte que la croissance soit élevée lorsque le vieillissement démographique commencera à faire sentir ses effets négatifs sur l'économie.

Tableau 1.2. **Perspectives économiques de la Suède à court terme**Publiées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE*, 28 novembre 2006

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Prix courants milliards SEK	Pourcentage de variation, en volume (prix de 2000)				
Consommation privée	1 202.7	1.8	2.4	3.2	3.2	2.9
Consommation publique	691.7	0.1	0.7	1.4	1.4	0.8
Formation brute de capital fixe	392.8	5.1	8.5	8.5	5.7	4.7
Demande intérieure finale	2 287.2	1.9	3.0	3.6	3.2	2.7
Variation des stocks ¹	9.9	-0.3	-0.2	-0.4	-0.1	0.0
Demande intérieure totale	2 297.1	1.5	2.7	3.2	3.1	2.7
Exportations de biens et services	1 070.2	10.7	6.6	7.9	7.8	7.5
Importations de biens et services	907.9	6.8	6.6	7.6	8.2	7.8
Exportations nettes ¹	162.3	2.1	0.6	0.7	0.5	0.5
PIB aux prix du marché	2 459.4	3.3	2.7	4.3	3.6	2.9
Déflateur du PIB	-	1.3	1.2	1.3	2.1	2.6
<i>Pour mémoire</i>						
Indice des prix à la consommation	-	0.4	0.5	1.4	2.2	2.5
Déflateur de la consommation privée	-	1.3	1.0	1.4	2.5	2.5
Taux de chômage ²	-	5.5	5.8	5.5	5.3	4.3
Taux d'épargne des ménages ³	-	8.5	7.9	7.8	7.1	7.0
Solde financier des administrations publiques ^{4, 5}	-	1.6	2.8	2.9	2.4	2.6
Solde financier des administrations publiques après reclassification ^{4, 6}	-	0.6	1.8	1.0	1.3	1.5
Balance des opérations courantes ³	-	6.9	6.0	7.1	7.5	7.6
Comptes nationaux publiés le 1 ^{er} décembre 2006						
PIB aux prix du marché	2 459.4	3.6	2.9			

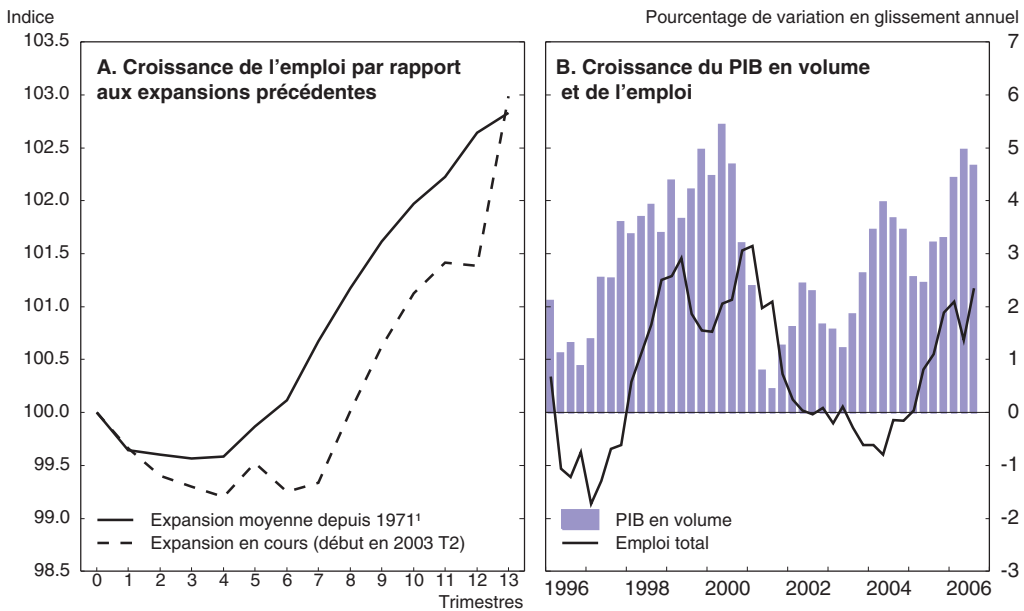
Note : Les comptes nationaux étant basés sur des indices chaîne officiels, il existe un écart statistique dans l'identité comptable entre le PIB et les composantes de la demande réelle. Voir *Perspectives économiques de l'OCDE* : Sources et méthodes (www.oecd.org/eco/sources-and-methods).

- Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.
- Calculé à partir des enquêtes mensuelles sur la population active. Le taux de chômage de 2005 est tiré des statistiques trimestrielles et diffère du taux annuel publié par l'Office statistique de Suède.
- En pourcentage du revenu disponible.
- En pourcentage du PIB.
- Définition de Maastricht.
- En 2007, la pension du régime de capitalisation à cotisations définies sera reclassée dans les statistiques officielles, et transférée du secteur de la sécurité sociale au secteur privé.

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80, et Office statistique de Suède.

Entre-temps, une forte demande de main-d'œuvre va sans doute faciliter la mise en place des initiatives destinées à combattre l'exclusion et à améliorer le fonctionnement des marchés du travail. Dans le cadre de la série de réformes engagées, un certain nombre de programmes du marché du travail arriveront à terme, même si les participants déjà inscrits avant fin 2006 pourront aller au bout des programmes qu'ils ont commencés. Cette mesure a suscité de vives réactions, avec l'anticipation d'une augmentation du chômage déclaré en 2007, du moins à titre temporaire, avant que les nouvelles mesures qui se substitueront à ces programmes ne fassent pleinement sentir leurs effets. Si certains de ceux qui ne participeront plus aux programmes du marché du travail viendront sans doute grossir les chiffres du chômage déclaré, cet effet sera probablement atténué sous l'impulsion de la demande cyclique de main-d'œuvre. La baisse prévue du chômage déclaré jusqu'aux alentours de 4 % vers la fin 2008 reste plausible, même si le nombre de participants aux programmes est ramené de 3 à 1.5 % de la population active ; le marché du

Graphique 1.8. Cycles économiques et augmentation de l'emploi



1. On définit le début de l'expansion comme le moment où la croissance du PIB s'accélère. T0 est le dernier trimestre de croissance annuelle négative, suivi par des taux de croissance positifs. Pour les expansions incluses dans la moyenne, T0 est daté comme suit: 1971 : 4, 1977 : 2, 1982 : 4, 1986 : 2, 1993 : 1, 1996 : 4 et 2001 : 3. Voir aussi Cotis et Coppel (2005).

Source : Base de données analytique de l'OCDE.

travail avait évolué de la même manière à la fin des années 90 (SEB, 2006).⁷ Ce qui importe vraiment, ce n'est donc pas l'interruption des programmes en 2007, mais la nécessité de faire en sorte que l'application des nouvelles mesures et leur interaction avec les programmes restants soient fructueuses à long terme. Cette question est analysée au chapitre 3.

Les conditions devraient être réunies pour que les prochaines négociations salariales aboutissent à des accords qui soutiennent l'équilibre macroéconomique. Les conventions collectives, qui couvrent 1½ million de salariés dans le secteur manufacturier, les services et la construction, arrivent à expiration au printemps 2007, la plupart d'entre elles le 31 mars, tandis que celles qui couvrent un nombre comparable de salariés des administrations publiques locales et centrales expireront en juin et septembre. Comme la majorité des travailleurs salariés négocient des contrats de trois ans, l'issue des négociations peut sembler incertaine, mais les nouvelles conventions seront sans doute conformes au précédent qui s'est imposé ces dix dernières années, à savoir que, dans les grands secteurs de l'économie, les salaires s'alignent sur ceux du secteur manufacturier (encadré 1.2). La formation des salaires a ainsi gagné un ancrage extérieur puisque le souci de compétitivité internationale des entreprises du secteur manufacturier détermine l'évolution générale des salaires, et les tensions inflationnistes, émanant des secteurs tournés vers le marché intérieur comme celui de la construction, sont donc moins susceptibles d'entraîner une surchauffe, une perte de compétitivité et le chômage élevé qui s'ensuit. Le nombre croissant d'ouvriers du bâtiment venus des nouveaux États membres de l'UE peut aussi en partie expliquer la modération des hausses salariales (chapitre 2), les syndicats préférant s'en tenir à une stratégie de prudence et négocier des revalorisations modérées. Les salariés ont effectivement bénéficié de ce dispositif de stabilité, puisque les

Encadré 1.2. **Le secteur manufacturier est devenu le point d'ancrage d'une formation raisonnable des salaires**

En 1997, un accord important, l'*Industriavtalet* (accord de coopération et de négociation), a été conclu à propos des objectifs et procédures de formation des salaires dans les secteurs manufacturier, minier, sylvicole et agricole. Grâce à ce modèle, il a été possible de déterminer des hausses de salaires assurant l'équilibre macroéconomique et de limiter les interruptions de production en cas de conflit. De plus, les accords intervenus dans le secteur manufacturier sont devenus la référence/la norme en matière salariale pour d'autres secteurs. À mesure que la Suède a évolué progressivement vers un dispositif plus décentralisé de détermination des salaires, ce nouveau cadre a conforté le consensus entre les partenaires sociaux à propos des conditions et de la discipline nécessaires pour instaurer à la fois une inflation modérée et une croissance durable des salaires réels. Cet accord commence par souligner que la compétitivité internationale des entreprises du secteur manufacturier est une condition importante pour assurer une amélioration constante du niveau de vie et de l'emploi. Il définit des normes qui rationalisent la procédure de négociation collective, imposent que les négociations soient engagées au plus tard trois mois avant l'expiration de la convention collective en vigueur et instaurent des conditions plus rigoureuses de déclenchement des grèves et des lock-out. Cet accord a en outre donné lieu à la mise en place d'un organe composé de membres impartiaux qui ont le droit d'intervenir très tôt en tant que médiateurs pour faire avancer la procédure de négociation. À ce jour, trois conventions collectives sur les salaires ont été signées en vertu du nouveau dispositif, respectivement en 1998, 2001 et 2004. Ce dispositif est désormais bien entré dans les mœurs comme l'atteste le fait que les trois conventions ont été signées dans le délai imparti et qu'aucune grève et aucun lock-out n'ont eu lieu dans le secteur manufacturier ces dix dernières années.

L'Institut national de recherche économique estime qu'une formation raisonnable des salaires peut réduire durablement le chômage structurel et donc induire à terme une hausse des revenus pour tous. Il a élaboré un scénario selon lequel toutes les parties font preuve, dans une large mesure, de responsabilité macroéconomique, par le biais d'augmentations de salaire de 3.5 % par an de 2007 à 2009 : l'emploi s'inscrit alors en forte hausse pour atteindre près de 80 % de la population de 20-64 ans, même sans tenir compte des personnes employées dans le cadre des programmes du marché du travail, et le chômage baisse de façon constante pour passer sous la barre des 4 %. Dans un scénario moins raisonnable, dans lequel les parties font preuve d'une moindre responsabilité macroéconomique, avec des augmentations de salaire de 4.7 % par an, la progression de l'emploi s'interrompt en 2008 et le chômage augmente, pour atteindre 5.7 % à long terme. L'application temporaire d'une politique de modération salariale se traduit par une réduction constante du chômage de 93 000 personnes par rapport à l'approche moins responsable, ainsi que par une amélioration constante de l'emploi (+ 140 000 actifs), sachant que plus il est facile de trouver un emploi, plus nombreux sont ceux qui cherchent à accéder au marché du travail. La modération des salaires nominaux permet de contenir l'inflation et soutient donc la croissance des salaires réels ; parallèlement, l'augmentation du nombre d'emplois dope les finances publiques, notamment du fait de la diminution des dépenses d'indemnisation du chômage, de sorte qu'il y a davantage de marges de manœuvre pour réduire les impôts. En conséquence, grâce à la modération des salaires, le revenu disponible réel des salariés sera plus élevé à compter de 2009. À plus long terme

Encadré 1.2. Le secteur manufacturier est devenu le point d'ancrage d'une formation raisonnable des salaires (suite)

effets indirects, prenant la forme d'une hausse de l'emploi et de réductions d'impôts, n'en seront que plus significatifs ; en 2015, l'écart de revenu disponible réel des salariés entre le premier et le deuxième scénario sera de 2.5 %, soit 7 500 SEK par personne employée.

Sources : *Accord sur le développement industriel et la formation des salaires*, www.industriavtalet.com, SOU (2006), *God sed vid lönebildning* ; National Mediation Office, www.mi.se, et NIER, *Wage formation in Sweden 2006*, www.konj.se.

salaires réels ont progressé de 3½ % en moyenne depuis le premier accord intervenu en 1998, contre 2½ % durant les années 70 et 80, pourtant marquées par l'inflation.⁸ Si un règlement judicieux du point de vue macroéconomique peut être trouvé, il sera moins nécessaire de renoncer à une politique monétaire accommodante tout en offrant, si l'expansion se prolonge, de meilleures chances de trouver un emploi aux personnes actuellement exclues du marché du travail.

La lutte contre l'exclusion est un enjeu crucial

Si les travailleurs intégrés vivent dans de bonnes conditions, les exclus sont souvent désavantagés par des répercussions involontaires d'une réglementation excessive (Lindbeck et Snower, 2001). Ces problèmes entre intégrés et exclus se traduisent par les difficultés de certains groupes, notamment de nombreux immigrants, à entrer sur le marché du travail, par la segmentation des marchés du logement et par le développement, ou du moins la persistance, d'un marché gris. Certains des effets secondaires des réglementations, conjugués à d'autres carences structurelles, peuvent aussi se manifester par une faible création d'entreprises. Remédier à ces problèmes permettra non seulement de renforcer le potentiel de croissance de l'économie, mais aussi d'induire des gains qui ne sont pas pris en compte dans le calcul du PIB.

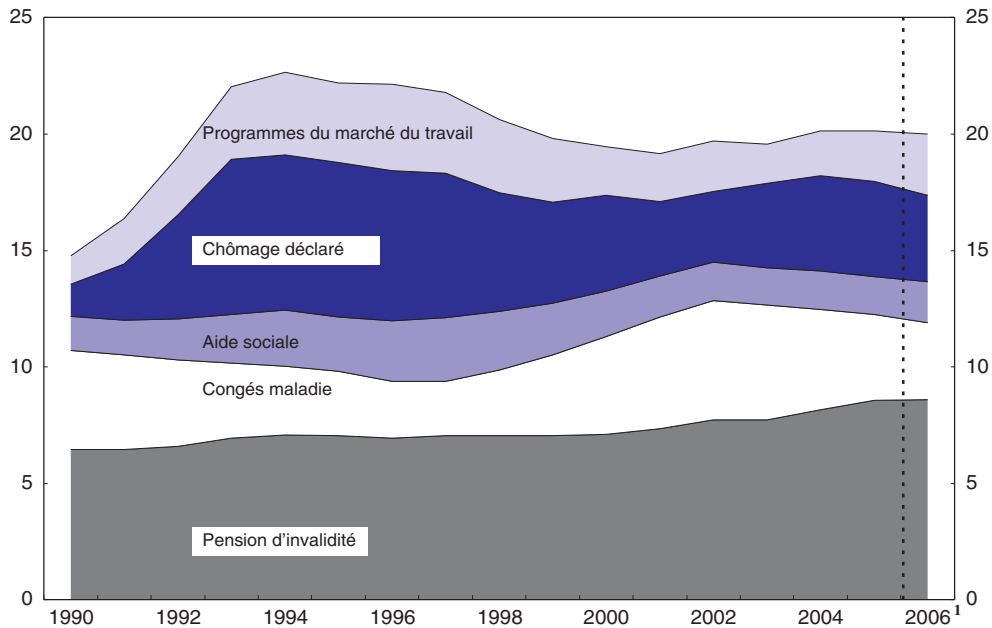
L'exclusion du marché du travail générée dans les années 90 reste importante

La caractéristique la plus frappante de l'exclusion du marché du travail est que la part de la population en âge de travailler qui dépend d'une garantie publique de ressources n'a pas été ramenée au niveau antérieur à la crise des années 90. Après avoir culminé à 23 % en 1993, elle a reculé à 20 % en 2006, mais elle reste bien supérieure aux 15-16% enregistrés en 1990-61 (graphique 1.9).

La population croissante des immigrants est particulièrement désavantagée par la dynamique intégrés-exclus. À 62 %, le taux d'emploi des immigrants est plus bas que dans la plupart des pays anglophones et des pays du sud de l'Europe, même s'il est plus élevé que dans de nombreux pays d'Europe du Nord (graphique 1.10). Si l'on prend en compte les différences de composition de la population d'immigrants (réfugiés/travailleurs migrants, répartition par origine, qualifications, etc.), la comparaison est plus avantageuse pour la Suède ; en particulier, la situation des femmes immigrantes est meilleure que dans d'autres pays d'accueil. Pourtant, il semble possible d'améliorer les performances du marché du travail pour les immigrants, sachant qu'il existe un écart de 13 points par rapport au taux d'emploi des Suédois de naissance. En particulier, on note un chômage élevé chez les jeunes ; le taux de chômage est près de deux fois plus élevé que pour les Suédois de naissance et on compte deux chômeurs pour cinq jeunes immigrants qui travaillent. Bien

Graphique 1.9. **L'exclusion générée dans les années 90 persiste**

Bénéficiaires (équivalent plein temps) d'une garantie de ressources en pourcentage de la population de 20-64 ans



1. Estimation de l'Institut national de recherche économique.

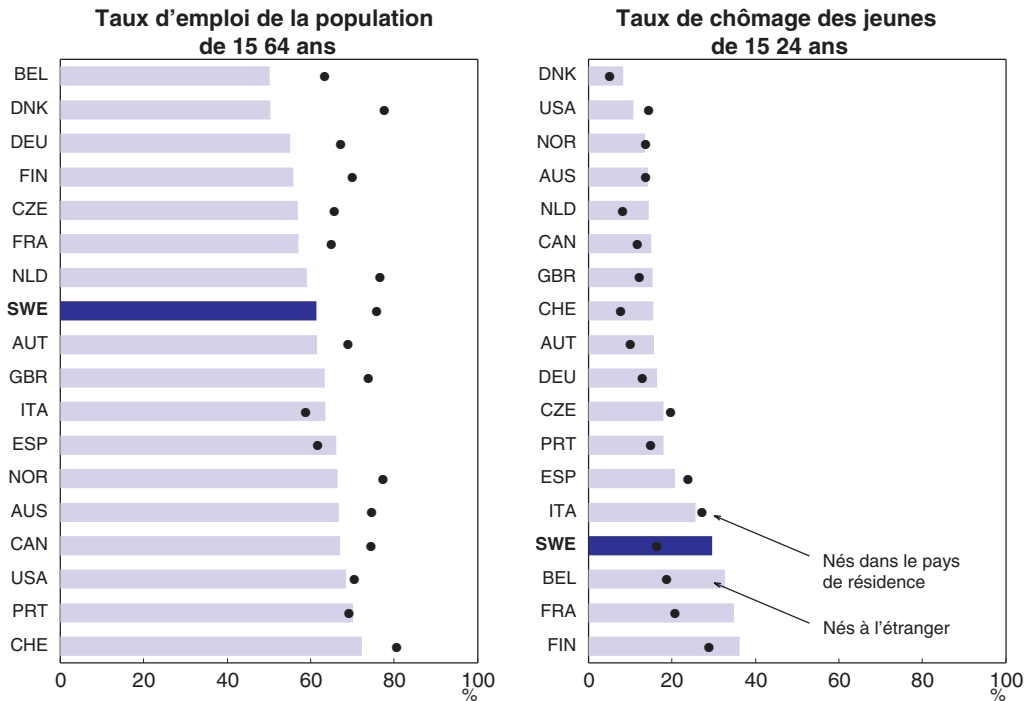
Source : Office statistique de Suède et Institut national de recherche économique.

qu'il y ait peu de chômeurs de longue durée, le taux de chômage des jeunes immigrants, qui dépasse 30 %, est parmi les plus élevés de la zone OCDE. Il atteint le quadruple de celui du Danemark voisin, où le marché du travail est plus flexible et où les jeunes sont davantage incités à se former ou à travailler (graphique 1.10).⁹ Le fait que les jeunes aient tant de difficultés à entrer sur le marché du travail est extrêmement préoccupant, car cela peut fortement influencer leurs attentes et leurs habitudes dans la vie professionnelle, engendrant une dépendance vis-à-vis des prestations publiques, érodant leur motivation à étudier et affaiblissant leur confiance dans la société en général. Faire baisser le chômage chez les jeunes en général et parmi les immigrants en particulier représente par conséquent un défi essentiel. Pour parvenir à une amélioration satisfaisante des performances d'emploi des immigrants exclus, il faut sans doute accentuer la flexibilité globale du marché du travail, car des politiques de l'emploi appropriées tendent à être encore plus bénéfiques pour des groupes marginaux comme les immigrants exclus que pour d'autres catégories. Le chapitre 3 approfondit l'analyse de l'intégration des immigrants sur le marché du travail et définit une stratégie élargie de réforme de l'emploi.

À certains égards, l'exclusion peut être le résultat d'une réglementation excessive, or l'économie suédoise est, dans plusieurs domaines, fortement réglementée. Chaque aspect de la réglementation peut avoir un but légitime, mais son impact global sur le système peut aller à l'encontre de l'effet recherché. Naturellement, les politiques économiques ont été forgées par une industrialisation très réussie dans le cadre de laquelle de très grandes entreprises ont joué un rôle déterminant et certaines politiques qui ont sans doute été très efficaces dans ce contexte peuvent se révéler à l'origine de rigidités excessives. Un exemple en est la législation relativement rigide sur la sécurité de l'emploi ou sur la protection de l'emploi (LPE). Dans des périodes où les évolutions technologiques ne

Graphique 1.10. Résultats du marché de l'emploi pour les personnes d'origine suédoise et les personnes nées à l'étranger

2003–2004



Source : OCDE, Perspectives des migrations internationales – édition 2006, sur la base des enquêtes sur la population active.

requièrent que peu de changements structurels et organisationnels, comme cela a pu être le cas dans les années 50 et 60, l'effet positif d'une diminution du nombre de licenciements pouvait sans doute dominer, mais à une époque où les changements structurels et organisationnels sont essentiels, c'est l'impact négatif d'une moindre fréquence des recrutements qui risque de l'emporter (Ljungqvist et Sargent, 2006). Ainsi, la relative rigidité de la LPE a pu constituer un problème limité il y a quelques dizaines d'années, mais cette même réglementation a peut-être empêché la Suède de se réinventer après la profonde crise économique des années 90. Cela peut expliquer dans une certaine mesure pourquoi la Suède n'a pas renoué avec le PIB qu'elle enregistrait par rapport à d'autres pays à la fin des années 80, la faible création d'emploi associée à ce phénomène étant en partie à l'origine des taux d'emploi très inférieurs à leurs niveaux d'avant la crise. En particulier, les règles strictes de sécurité de l'emploi peuvent freiner l'adoption de nouvelles technologies et l'innovation lorsque ce processus nécessite une rotation de la main-d'œuvre (OCDE, 2003). D'autres études, à la fois théoriques et empiriques, concluent elles aussi que la LPE peut amplifier l'impact de chocs exogènes et renforcer la persistance du chômage (Blanchard et Wolfers, 2000 ; Nickell et al., 2001 et 2003). Le problème, c'est qu'une LPE rigide peut, à l'équilibre, ne pas générer plus de protection ou d'emploi globalement. En effet, tandis que les intégrés qui ont déjà un emploi ont moins de risques de le perdre, la moindre rotation sur le marché de l'emploi ne facilite pas l'insertion des exclus. Par conséquent, la satisfaction générale n'est pas plus grande chez les travailleurs bénéficiant d'une législation stricte de protection de l'emploi ; au contraire, les travailleurs sont

plus inquiets dans ces pays que dans des pays aux marchés du travail plus dynamiques (OCDE, 2004a).

Les distorsions du marché du logement génèrent de l'exclusion

L'exclusion est aussi présente sur le marché du logement, surtout sur le marché de la location qui reste considérablement faussé. Comme les loyers ne sont pas autorisés à refléter la demande et l'offre, beaucoup de Suédois ne peuvent occuper les logements qu'ils préféreraient, en particulier à Stockholm où la demande est forte. Les exemples abondent : 8 % de la population du Grand Stockholm est sur liste d'attente pour un appartement dans le secteur du logement municipal et les délais sont en moyenne de 10 ans. Parallèlement, les gens qui ont des relations semblent en mesure de « passer devant tout le monde ». Dans le même temps, une « bourse d'échange » active s'est développée, ce qui profite aux intégrés qui ont un appartement en location à proposer en vue d'un échange leur permettant de déménager sans avoir à se mettre sur liste d'attente. Des dessous-de-table interviennent dans environ la moitié des échanges et, quand on leur pose la question, 30 % des jeunes de Stockholm se disent prêts à acheter un contrat de location sur le marché noir (Lind, 2005 ; Henriksson et Lindström, 2005). De fait, les appartements les plus beaux sont loués par des personnes aux revenus supérieurs, dotées d'une meilleure formation et moins dépendants du versement de prestations sociales (Lind et Hellström, 2006). Les personnes pour lesquelles la réglementation des loyers génère le plus d'avantages réservés aux intégrés – sous forme d'un loyer nettement inférieur à ce que d'autres seraient prêts à payer pour le même type d'appartement – sont donc généralement déjà privilégiées.

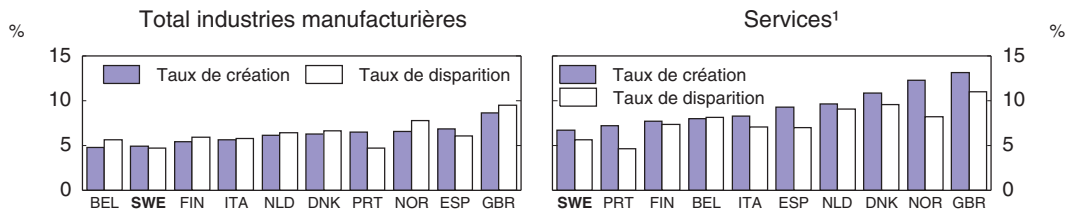
Le meilleur moyen de régler ces problèmes est de mener une action d'envergure pour faire mieux coïncider la demande et l'offre sur le marché du logement, grâce à une réglementation moins envahissante. Il faudrait surtout assouplir le mécanisme de fixation des loyers. En outre, l'offre de logements doit devenir plus réactive et se manifester là où elle est le plus nécessaire. En Suède, la part de la construction résidentielle dans le PIB reste une des plus faibles et les logements locatifs sont particulièrement peu nombreux. En dehors du mécanisme de réglementation des loyers, qui étouffe les initiatives de construction de logements locatifs, les coûts de construction dans l'ensemble élevés et la lourdeur du système de planification urbaine sont autant d'obstacles. De premières mesures viennent d'être prises pour rendre le marché locatif plus réactif aux mécanismes de marché dans le segment des logements récents, mais il reste beaucoup à faire. Le chapitre 4 analyse les possibilités de réforme dans ces domaines.

L'esprit d'entreprise est bridé

L'esprit d'entreprise et l'innovation sont des ingrédients essentiels pour créer une demande face à l'offre accrue de main-d'œuvre et renforcer la capacité de changement de l'économie. Le climat des affaires est assez satisfaisant pour les grandes entreprises. Malgré une pression fiscale dans l'ensemble forte, la Suède compte parmi les pays de l'OCDE qui imposent relativement faiblement les bénéfices des sociétés et le taux effectif marginal d'imposition du capital passe généralement pour être assez bas (OCDE, 2006d). De plus, les taux effectifs marginaux d'imposition des investissements directs de l'étranger (IDE) sont relativement faibles (Yoo, 2003) et la Suède est souvent bien placée dans les comparaisons internationales sur les sites attractifs d'implantation d'entreprises. Cela étant, le faible nombre de jeunes entreprises dans l'industrie manufacturière et dans les

Graphique 1.11. **Taux de création et de disparition des entreprises**

Taux moyen 1998-2003



1. Catégories NACE G à K : commerce et réparations, hôtellerie et restauration, transports et communications, services financiers, immobilier, location et services aux entreprises. L'éducation, la santé, les services sociaux et l'administration publique ne sont pas inclus.

Source : Eurostat.

services montre que le climat entrepreneurial n'est pas aussi favorable qu'il pourrait l'être (graphique 1.11), et ce d'autant plus que les entreprises qui sont établies et qui survivent se développent en général plus lentement que dans d'autres pays. Le nombre de créations d'entreprises et de jeunes entreprises en expansion est déterminé par plusieurs facteurs : l'attitude générale au sein de la société vis-à-vis de l'entrepreneuriat ; l'étendue des gains conservés par l'entrepreneur si l'entreprise réussit ; le risque de pauvreté en cas d'échec ; les difficultés à faire tourner une entreprise. La réglementation stricte des contrats de travail et de la sécurité de l'emploi risque de renforcer d'autres facteurs qui freinent l'entrepreneuriat : ainsi, une personne expérimentée qui arrête ses activités pour créer une nouvelle entreprise est bien plus exposée que si elle reste dans un emploi sûr (encadré 1.3).

Le faible taux de création d'entreprises ne semble pas freiner la R-D ou le dépôt de brevets. D'ailleurs, les dépenses de recherche-développement des entreprises ne sont nulle part aussi élevées qu'en Suède, où elles représentent 3 % du PIB (OCDE, 2006e). Cela dénote peut être que les grandes entreprises suédoises sont des innovatrices de talent dans leurs métiers traditionnels, sans doute à la faveur d'un bon gouvernement d'entreprise et d'une exposition à la concurrence internationale.

Il n'empêche qu'un entrepreneuriat plus actif pourrait améliorer la capacité de l'économie à s'engager dans de nouveaux champs d'activité et stimuler une innovation moins tangible, la concurrence et la création d'emplois dans des secteurs tournés vers le marché intérieur. Le très faible taux de renouvellement des entreprises justifie donc que l'on examine si des obstacles inutiles entravent la création d'entreprises, une récente étude de l'OCDE ayant montré que le dispositif suédois de promotion de l'entrepreneuriat est loin de correspondre aux pratiques exemplaires (OCDE, 2005b). Pour remédier à cette faiblesse, les pouvoirs publics doivent mettre en place une vaste stratégie visant la fiscalité, le poids de la réglementation sur les entreprises, le droit des faillites, la formation entrepreneuriale, l'accès aux financements et d'autres facteurs contraires à la prise de risque et à la volonté d'entreprendre. Le budget de 2007 comporte un certain nombre d'initiatives dans ces domaines (encadré 1.4). Une analyse détaillée déborde le cadre de la présente *Étude*, mais les stratégies de simplification administrative sont plus particulièrement traitées dans OCDE, *Examen de la réforme de la réglementation* et dans une récente étude thématique (OCDE, 2006f et 2007b).

L'actionnariat public dans les entreprises commerciales est relativement important en Suède et peut dans certains secteurs nuire à l'entrepreneuriat et ôter aux concurrents potentiels l'envie d'entrer sur le marché. L'annonce par le gouvernement d'une vaste

Encadré 1.3. **Il y a une perte de sécurité si un salarié expérimenté quitte ses activités pour créer une nouvelle entreprise**

Prenons par exemple une femme qui entre dans une société suédoise de taille moyenne ou grande à l'âge de 25 ans. Si, vingt ans plus tard, à 45 ans, elle souhaite créer seule une nouvelle entreprise, elle sera confrontée à un arbitrage difficile entre la réussite incertaine de son entreprise et la grande stabilité de son emploi. Son employeur actuel ne peut pas la licencier à titre individuel sans essayer d'abord de lui proposer une mutation interne et une nouvelle formation pour lui permettre d'effectuer un travail différent. Si elle finit par être licenciée, elle doit bénéficier d'un préavis de six mois et, si le licenciement est jugé abusif, l'employeur doit lui verser une indemnité équivalant à 32 mois de salaire – soit davantage que dans tout autre pays de l'OCDE. En cas de licenciement collectif, la règle du dernier entré premier sorti renforce la sécurité des travailleurs expérimentés. Quand on quitte son travail en revanche, on perd cette sécurité. Si la nouvelle entreprise est un échec, cette femme connaîtra une période de faibles revenus tout en luttant pour la survie de l'entreprise (après la fermeture de l'entreprise, elle ne bénéficiera plus d'une période de préavis à plein salaire pendant sa recherche d'emploi). Qui plus est, comme le montant des allocations de chômage est calculé sur la base des revenus précédents, les entrepreneurs qui échouent sont pénalisés par rapport à un salarié licencié, comme indiqué dans des *Études* précédentes (OCDE, 2004b ; annexe 1.A1). Dans certains cas, les grandes entreprises ont contourné ces effets négatifs en accordant aux salariés un congé pendant qu'ils créent une nouvelle entreprise, pratique à laquelle on pourrait recourir davantage. Cela ne résout cependant qu'une partie du problème, car la sécurité de l'emploi supplémentaire liée à l'ancienneté ne facilite pas la tâche des nouvelles entreprises qui cherchent à attirer un personnel talentueux et expérimenté.

La rigueur des procédures de faillite ajoute au risque de démarrer une entreprise – en particulier si elle repose sur des innovations pour lesquelles il peut être difficile d'évaluer le marché potentiel autrement qu'en l'éprouvant sur le terrain. En Suède, les créanciers peuvent prétendre aux actifs d'un débiteur pendant un délai de 10 ans après une faillite. Les entrepreneurs qui échouent risquent donc non seulement de perdre leurs économies, mais ils devront aussi vivre modestement pendant longtemps. Dans la plupart des pays européens, les créances des prêteurs sur les actifs d'un failli viennent à expiration dans un délai de moins de 10 ans et les règlements sont fondamentalement différents en Amérique du Nord, où ce délai est d'un an seulement (États-Unis) voire moins (Canada), ce qui permet aux entrepreneurs faillis d'utiliser leur expérience pour créer une nouvelle entreprise (OCDE, 2001 et 2005b). Une étude récente sur la pauvreté au Danemark a révélé que les revers peuvent être terribles pour les entrepreneurs. Elle constate en effet que les travailleurs indépendants sont le groupe socio-économique le plus menacé par la pauvreté – beaucoup plus que, par exemple, les parents célibataires en tant que catégorie (Conseil économique danois, 2006). La fluctuation des revenus, la faible taille des points de vente et d'autres facteurs du même ordre peuvent expliquer pour une bonne part la pauvreté parmi les travailleurs indépendants, mais cette conclusion incite à penser qu'il serait utile d'entreprendre une étude pour savoir si les règles de protection sociale et le droit des faillites rendent les échecs trop durs pour les entrepreneurs suédois.

Encadré 1.3. Il y a une perte de sécurité si un salarié expérimenté quitte ses activités pour créer une nouvelle entreprise (suite)

Si la nouvelle entreprise réussit, l'avantage net en termes de revenus est limité par un taux marginal d'imposition élevé sur le revenu dont l'application intervient tôt. Jusqu'à cette année, l'impôt sur la fortune de 1½ % s'appliquait dès 1.5 million SEK, ou 3 millions SEK pour les couples (à titre de comparaison, une maison moyenne pour une famille dans les agglomérations de Göteborg, Malmö ou Stockholm coûte 2.8 millions SEK), ce qui limite encore les avantages associés à l'entrepreneuriat. Enfin, le régime d'imposition des sociétés à capital fermé était jusqu'à cette année défavorable aux entreprises en forte expansion créées par des entrepreneurs, car une grande partie des revenus tirés de ces entreprises étaient classés comme des revenus salariaux (Henrekson, 2005). Les modifications récentes de l'impôt sur le patrimoine et de la fiscalité des entreprises sont donc tout à fait opportunes (encadré 1.4).

Encadré 1.4. Initiatives récentes des pouvoirs publics en faveur de l'entrepreneuriat

Dans le cadre du budget 2007, le nouveau gouvernement a introduit un certain nombre d'initiatives destinées à améliorer les conditions de l'entrepreneuriat :

- L'impôt sur la fortune sera réduit de moitié, de 1.5 % à 0.75 %, avant d'être supprimé un peu plus tard en cette période électorale.
- La fiscalité sera simplifiée pour les sociétés à capital fermé (règlement 3 : 12, applicable aux sociétés ayant un nombre limité d'actionnaires). En attendant un réexamen d'ensemble, en 2007 des changements seront introduits, qui entre autres facilitent le recrutement de salariés supplémentaires et la vente des sociétés. Une part plus importante des revenus propres de l'entrepreneur sera imposée en tant que revenus du capital, dont le taux d'imposition est inférieur à celui des revenus du travail.
- Pour améliorer le rôle des femmes dans l'entreprise, un ensemble d'initiatives seront prises afin de développer l'aide et les conseils aux femmes entrepreneurs ainsi que les études sur l'entrepreneuriat féminin.
- Le poids de la réglementation pour les entreprises devrait être réduit de 25 % sur quatre ans et un groupe de travail spécial a été créé à cet effet.

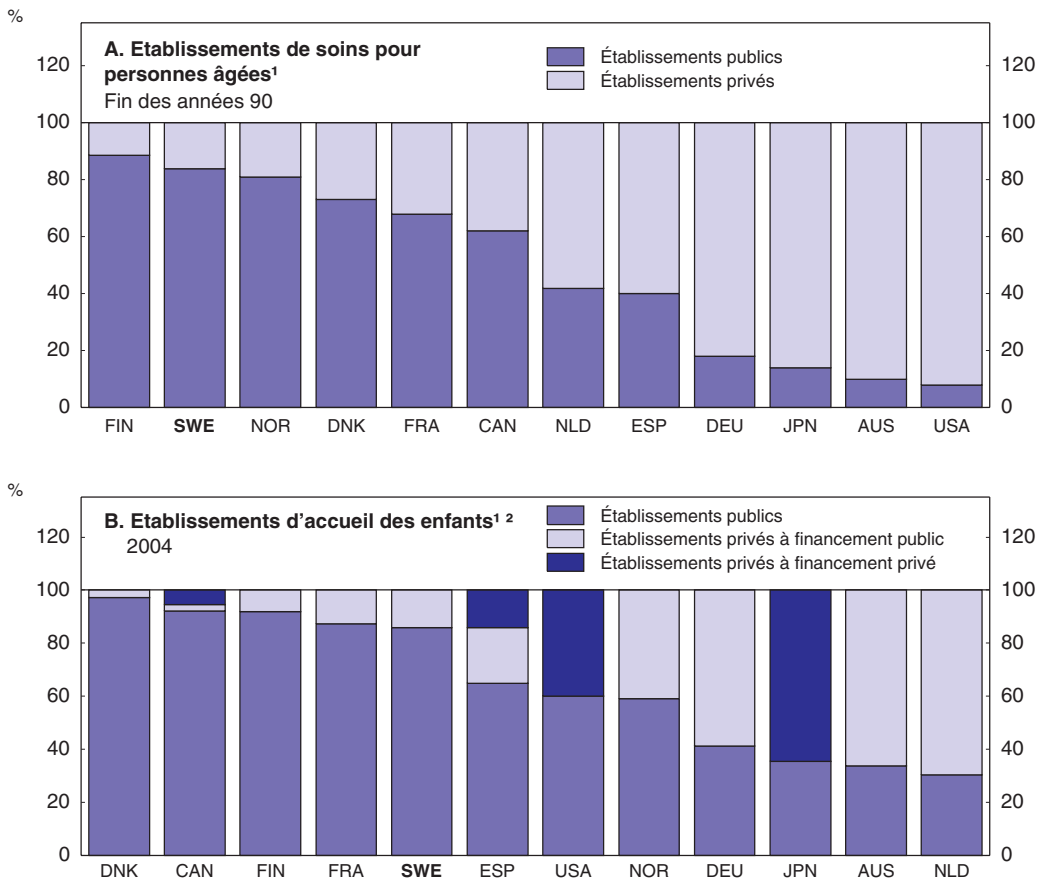
Il est envisagé d'introduire des garanties publiques sur les emprunts des petites et moyennes entreprises et d'ajuster l'impôt sur le capital de manière à stimuler l'offre de capital-risque.

campagne de privatisations portant sur un volume d'environ 50 milliards SEK par an est par conséquent bienvenue. Les premières participations concernées sont dans le secteur financier (Nordea, OMX, SBAB), les communications (TeliaSonera), l'immobilier (Vasakronan) et la grande distribution (Vin&Sprit). Puis viennent des secteurs comme le transport (SAS). Les recettes serviront à réduire la dette publique de l'administration centrale.

Autre domaine qui mériterait plus d'attention, l'équilibre des rôles respectifs du secteur public et du secteur privé concernant la prestation de services financés par des fonds publics. L'intervention d'un plus large éventail de prestataires alternatifs pourrait favoriser l'innovation et la concurrence. Sans changer son modèle social, la Suède peut s'inspirer de pays comme les Pays-Bas, où la majorité des établissements de soins de long séjour aux personnes âgées sont des institutions à but non lucratif et d'autres organismes privés, et comme la Norvège voisine, où 40 % des enfants qui fréquentent des crèches se rendent dans des institutions privées financées par des fonds publics (graphique 1.12). Outre une amélioration des services fournis en Suède, un renforcement de la concurrence et de l'innovation dans ces domaines peut induire des gains en termes d'exportations de services. Au début des années 90, la Suède avait mené une série de réformes pour faire intervenir des fournisseurs privés alternatifs dans des services financés par des fonds publics. Ces mesures ont ouvert la voie à plusieurs réussites commerciales, une société suédoise ayant notamment remporté le plus gros contrat jamais conclu avec un prestataire de soins privé par le système britannique de santé publique, le National Health Service.¹⁰ Au vu des recommandations formulées dans l'Étude de 2005, où le thème de la santé avait été traité en détail, il est encourageant de constater que des mesures sont prises pour permettre une participation accrue des prestataires privés de soins de santé (OCDE, 2005c ; annexe 1.A1). Le budget 2007 souligne l'importance de favoriser l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité, de diversifier la prestation et de développer la concurrence entre les différents acteurs dans le domaine des soins de santé et des services sociaux. Dans une première étape, il s'agira d'élargir l'éventail de choix des consommateurs de soins aux personnes âgées.

L'enseignement tertiaire, en particulier, est un domaine où une orientation plus marquée vers le marché faisant intervenir des frais de scolarité financés par des prêts pourrait être un facteur de dynamisme mais aussi encourager les étudiants à entreprendre des études supérieures plus tôt et à les achever plus rapidement, comme indiqué dans une Étude précédente (OCDE, 2002b ; annexe 1.A1). À près de 23 ans, l'étudiant moyen qui commence des études supérieures est actuellement le plus âgé de tous les pays de l'OCDE à l'exception du Danemark, et l'écart est considérable avec la Norvège (21 ans) et le Royaume-Uni (19.5 ans). Des prêts remboursables en fonction des revenus, comme on en a introduit au Royaume-Uni en 2006, pourraient être une source d'inspiration, même si ces modèles de financement nécessitent une adaptation avant d'être introduits dans un contexte nordique caractérisé par des taux marginaux d'imposition élevés (OCDE, 2006c). A défaut, pour faire en sorte que les étudiants commencent leur formation supérieure à un plus jeune âge et l'achèvent plus rapidement, il y aurait lieu de recourir à des incitations dans le système de bourses d'études.

On blâme souvent la mondialisation pour un certain nombre de problèmes affectant l'économie suédoise. Compte tenu de la persistance d'un important excédent des paiements courants et de la progression régulière de la Suède ces dernières années dans les classements internationaux concernant la confiance des entreprises et la compétitivité,

Graphique 1.12. **Qui assure des services financés sur fonds publics ?**

1. Selon le nombre d'utilisateurs. Les établissements privés comportent des institutions à but non lucratif et des entreprises privées.

2. Comprend l'éducation préprimaire et les programmes en centres conçus pour favoriser l'apprentissage et le développement affectif et social des enfants de l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de scolarisation obligatoire. Pour l'Allemagne et la Norvège, certaines des institutions privées peuvent être principalement financées par des fonds privés, mais les données disponibles ne permettent pas de déterminer la part exacte du financement privé et du financement public pour les institutions privées. Année de référence 2001 pour le Canada, 2000 pour le Danemark.

Source : Lundsgaard, J. (2003), « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n° 35 et base de données de l'OCDE sur l'éducation.

le pays semble relativement bien placé pour tirer profit de la mondialisation. Néanmoins, la mondialisation renforce la nécessité de s'attaquer aux problèmes entre intégrés et exclus et à l'insuffisance de l'entrepreneuriat, de façon à améliorer la capacité de l'économie suédoise de « se réinventer » dans le contexte d'une restructuration associée à une redistribution internationale des activités et à faire en sorte que l'accroissement de la mobilité ne donne pas naissance à des groupes importants d'exclus inactifs. De même, la mondialisation accentue le besoin de résoudre les tensions budgétaires sans pour autant augmenter les impôts, car la mobilité internationale va très certainement renforcer les distorsions induites par une fiscalité élevée. Il faut se garder de tout excès d'optimisme, et afin de lancer le débat le plus large possible sur les défis et les opportunités découlant de la mondialisation, le gouvernement prévoit de mettre en place un Conseil de la mondialisation.

La pérennité des excédents budgétaires est cruciale à long terme

Le redressement des finances publiques après les importants déficits et le gonflement de la dette au début des années 90, pour revenir à un excédent structurel durable, a constitué une réalisation de taille. En 1994, le déficit des administrations publiques dépassait 11 % du PIB et, même s'il reflétait en partie des effets conjoncturels associés à la crise, les estimations de l'OCDE montrent que le déficit structurel corrigé du cycle a dépassé 4 % du PIB de 1992 à 1995. En revanche, le solde structurel est resté positif depuis la fin des années 90, et les stabilisateurs automatiques ont pu fonctionner, si bien que le solde budgétaire a fluctué entre $-\frac{1}{2}$ % et + 5 % du PIB. Résultat de cette politique, la dette brute consolidée des administrations publiques a été ramenée de 73 % du PIB vers 1995 à 47 % en 2006 ; si l'on prend également en compte les actifs des caisses de retraite publiques, les participations de l'État, etc., la position financière nette est positive, les actifs nets des administrations publiques équivalant à 16 % du PIB. Par rapport à la majorité des pays de l'OCDE en proie à des déficits non soutenables, la réduction de la dette en Suède donne au pays une assise bien plus solide pour préserver l'essentiel du régime de protection sociale dans la perspective des futurs défis démographiques.

Ce qui est véritablement remarquable dans cet assainissement radical, c'est qu'il a été réalisé sans forte hausse du ratio impôts/PIB, qui n'a que légèrement augmenté en tendance depuis la fin des années 70 où il est resté dans une fourchette plutôt étroite aux alentours de 50 % du PIB. La crise des années 90 a au contraire donné lieu à une réforme prudente et à une hiérarchisation des priorités, les dépenses totales revenant à environ 53 % en 2005-06, après être restées aux alentours de 60 % ou au-delà entre la fin des années 70 et le milieu des années 90. La Suède demeure cependant le pays de l'OCDE confronté à la charge fiscale la plus lourde : en 2005, les recettes fiscales totales ont atteint 51 % du PIB, contre une moyenne de 36 % pour la zone OCDE et de 40 % pour l'UE15 (OCDE, 2006g). Cet écart tient en partie au fait que la plupart des aides au revenu telles que les indemnités de chômage et les prestations d'assistance sociale sont soumises à l'impôt sur le revenu, comme dans les autres pays nordiques, mais même correction faite de ce facteur, la pression fiscale est élevée aussi bien dans une optique européenne que dans le contexte plus large de la zone OCDE. Dans la mesure où un ratio impôts/PIB élevé s'accompagne de forts taux marginaux d'imposition et de désincitations contribuant à générer une exclusion du marché du travail et à freiner l'esprit d'entreprise, il faudrait en priorité réduire progressivement les coins fiscaux sur le travail ainsi que d'autres taux marginaux ayant des effets de distorsion.

Le nouveau gouvernement a affirmé qu'il maintiendra l'objectif d'un excédent budgétaire moyen de 2 % du PIB durant le cycle économique, qui avait été établi par le précédent gouvernement. Il est en effet indispensable de continuer de réduire ainsi la dette publique pour se préparer au vieillissement démographique mais, comme le montrent les projections officielles, cette stratégie est à peine suffisante. Jusqu'en 2015, l'impact budgétaire de l'augmentation du nombre de personnes âgées est en partie compensé par la baisse du nombre d'enfants et d'adolescents. Le solde budgétaire primaire ne reculera donc que légèrement de 2010 à 2015 et, comme la réduction de la dette entraîne une baisse de la charge d'intérêts, la capacité de financement budgétaire nette de 2 % du PIB est censée perdurer au-delà de 2015 (tableau 1.3). De 2015 à 2030, le taux de personnes âgées et celui des jeunes grimpent et les dépenses publiques augmentent en conséquence, à la fois au titre des paiements de transfert et de la consommation. La dette publique atteint un creux entre 2020 et 2030, mais avec un déficit budgétaire primaire de $1\frac{1}{2}$ à 2 % du PIB à

Tableau 1.3. Défis budgétaires à long terme
Finances des administrations publiques et agrégats économiques dans les projections budgétaires à long terme officielles

	2006	2010	2015	2020	2030	2040	2050
	en % du PIB						
Recettes primaires	53.3	49.5	49.2	49.3	49.6	49.3	48.8
Dépenses primaires							
Paiements de transfert	21.2	19.2	19.8	20.0	20.4	20.2	19.5
Consommation	26.8	26.1	25.8	26.5	28.7	29.0	29.1
Investissement	2.9	2.7	2.5	2.3	2.1	1.9	1.7
Solde budgétaire primaire	2.4	1.5	1.2	0.5	-1.7	-1.9	-1.5
Solde budgétaire, capacité de financement	2.8	2.0	2.0	1.6	-0.7	-1.6	-1.9
Situation financière							
Dettes brutes consolidées	46.5	31.2	21.7	14.3	15.1	29.6	45.8
Dettes nettes	-15.5	-22.5	-30.0	-35.7	-32.2	-15.0	-1.2
	Niveau	Indice, 2006 = 100					
Population âgée de 20-64 ans, en milliers	5 356	101	102	101	102	103	106
Personnes employées, en milliers	4 335	104	105	106	106	108	111
Total des heures travaillées, en millions	6 943	103	104	104	101	101	102
Productivité, ensemble de l'économie	100	108	120	132	156	188	227
PIB par habitant, en milliers de SEK, en volume	306	111	122	131	148	174	207
		%					
Taux de dépendance des personnes âgées ¹	29.4	32.0	35.1	37.9	42.1	44.6	43.5
Taux de dépendance des jeunes ¹	40.5	39.2	38.3	40.4	41.9	41.7	41.0
Taux d'emploi régulier, 20-64 ans ²	77.7	80.5	80.9	81.8	81.3	81.9	81.8
Chômage déclaré ³	5.6	4.1	3.7	3.6	3.7	3.7	3.7

1. Le taux de dépendance des personnes âgées correspond au ratio de la population âgée de 65 et plus à la population âgée de 20-64 ans. Le taux de dépendance des jeunes est la mesure comparable pour les personnes de 0-19 ans.
2. Ratio emploi/population pour le groupe d'âge de 20-64 ans, sauf personnes employées dans le cadre des programmes du marché du travail.
3. Définition nationale excluant les étudiants à la recherche d'un emploi qui sont comptabilisés comme chômeurs dans les statistiques internationales.

Source : Ministère des Finances (2006b), Sweden's Economy, octobre.

partir de cette date, elle recommence à augmenter rapidement et dépasse son niveau actuel en 2050, puis elle continue de s'accroître.

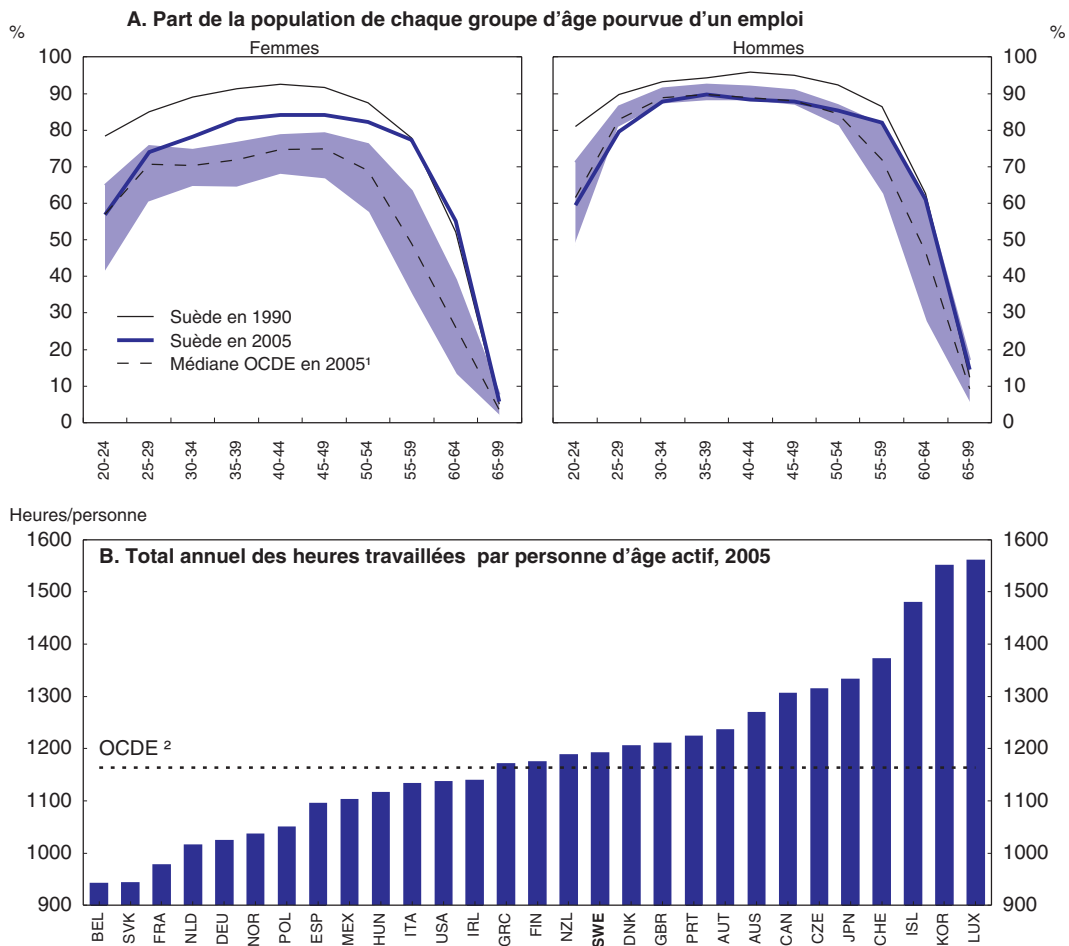
La viabilité budgétaire est très sensible à l'évolution de l'emploi et le simple maintien de la trajectoire prévue dans les calculs de viabilité représentera un défi. Le fait que les Suédois prennent en moyenne leur retraite plus tard que dans la plupart des pays de l'OCDE constitue un solide point de départ, de même que les progrès réalisés ces dernières années vers la diminution des congés de maladie et la réduction du nombre de pensions d'invalidité. Les réformes du marché du travail et de la fiscalité introduites avec le budget 2007 vont encore renforcer la position initiale, car elles devraient favoriser l'emploi à hauteur de 0.9 % en données cumulées en 2010-12, essentiellement grâce à un repli du chômage structurel. Cependant, d'autres facteurs exerceront des pressions à la baisse sur l'offre de travail. Premièrement, avec la hausse des revenus, les travailleurs vont revendiquer plus de vacances, de congés et d'autres formes de temps libre. Même si l'on suppose que la baisse tendancielle consécutive du nombre moyen d'heures travaillées ne sera que de 0.2 % par an, cela signifie que l'augmentation de 11 % de l'emploi jusqu'en 2050 sera neutralisée, le nombre total d'heures travaillées restant pratiquement inchangé. Et compte tenu de l'évolution passée du nombre moyen d'heures travaillées, un recul de 0.2 % semble une hypothèse optimiste dans le cadre des politiques actuelles. Deuxièmement,

selon les projections démographiques officielles, la part des personnes nées à l'étranger dans la population âgée de 20 à 64 ans passerait de 15.5 % en 2006 à 21.6 % en 2030, et il s'agira surtout de personnes nées en dehors de l'UE. Comme les immigrants sont souvent victimes d'une exclusion du marché du travail, ce changement dans la composition de la main-d'œuvre tendra à réduire l'emploi. Les prévisions budgétaires à long terme des pouvoirs publics s'articulent autour de l'hypothèse qu'un tiers de l'écart actuel entre le taux d'emploi des immigrants et celui des autochtones sera comblé dans les 15 prochaines années, puis que l'écart restera constant, 65 % des personnes nées à l'étranger ayant un emploi. Cet objectif devrait être réalisable, mais il faudra engager des réformes à cet effet (chapitre 3).

Si l'on reste sur la trajectoire qui vient d'être décrite, il sera possible de conserver les normes actuelles de protection sociale et d'aider les personnes qui en auront besoin même quand le nombre de « clients » aura augmenté en raison du vieillissement démographique. Toutefois, indépendamment de ces facteurs, la hausse des revenus stimulera probablement la demande et les attentes vis-à-vis du type de service que devrait recevoir une personne présentant des caractéristiques données, comme cela s'est produit par le passé (SOU, 2004). La santé est l'exemple même d'un secteur où le progrès technologique devrait offrir de multiples possibilités de traitement, y compris pour de nombreuses maladies mortelles. Compte tenu de ces facteurs, l'augmentation de la part de la consommation publique dans le PIB devrait dépasser de plusieurs points le chiffre incorporé dans les prévisions budgétaires à long terme des pouvoirs publics (OCDE, 2006h). Le transfert de certains services vers un système de financement privé peut être utile et, étant donné l'intention des pouvoirs publics d'étendre le choix de l'utilisateur, il est indispensable de fonder le choix sur des critères tels que les utilisateurs contribuent financièrement à l'amélioration des services au lieu d'accentuer les pressions sur les dépenses publiques en recherchant des prestataires coûteux (Lundsgaard, 2003). Parallèlement, une extension des réformes – en vue de réduire les congés de maladie et d'invalidité, d'inciter les étudiants à entrer plus tôt à l'université et, de manière générale, de favoriser l'offre de main-d'œuvre et l'emploi au-delà de ce que prévoient les mesures inscrites dans le budget 2007 – créerait davantage de marges de manœuvre pour répondre aux futures demandes d'amélioration des normes du service public. D'ailleurs, comme le Suédois type âgé de 16-64 ans ne dépasse que légèrement le temps de travail moyen dans les pays de l'OCDE (graphique 1.13), il se peut que les générations futures marquent une préférence collective pour l'idée de consacrer au travail un peu plus de leur temps afin de financer l'adoption d'innovations médicales et d'autres améliorations des services. Mais il sera difficile de concrétiser ce potentiel budgétaire, car la lourde imposition actuelle des revenus incite les individus à rechercher davantage de temps libre.

Pour l'heure, le problème du côté des dépenses sera de respecter l'impératif sur lequel se fondent les projections à long terme, à savoir que lorsque l'évolution démographique implique une diminution du nombre d'utilisateurs, les institutions prestataires de services doivent s'ajuster. Plus particulièrement, les municipalités doivent réussir à réduire les structures d'accueil des enfants, les installations scolaires et les autres services pour les enfants et les adolescents, car les cohortes qui fréquentent ces établissements s'amenuiseront au fil des ans (ministère des Finances, 2006b). Dans ces circonstances, le contrôle des dépenses a déjà posé des problèmes, comme indiqué dans les *Études précédentes* (OCDE, 2002b). La décision du nouveau gouvernement, qui a signalé qu'il accorderait une plus grande attention au respect des plafonds de dépenses, est donc de

Graphique 1.13 Taux d'emploi et total des heures travaillées



1. La zone ombrée indique le milieu des deux quartiles (autrement dit, la moitié des pays de l'OCDE entrent dans cette fourchette).

2. En considérant l'OCDE comme un tout, mais en excluant la Turquie.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques de la population active ; base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE, n° 80 ; base de données de l'OCDE sur la productivité, septembre 2006.

bon augure. Le budget 2007 implique une orientation à la baisse des dépenses publiques rapportées au PIB en 2007-09. Toutefois, comme les plafonds de dépenses baissent à un rythme plus progressif, l'écart entre les deux, autrement dit la marge budgétaire, se creuse pour dépasser 1 % du PIB en 2009. Il importe donc particulièrement d'éviter tout dérapage des dépenses effectives. C'est d'autant plus crucial que le dispositif budgétaire actuel ne comporte pas de garde-fous efficaces contre les dépenses procycliques ; à cet égard, des *Études* précédentes ont préconisé une série d'ajustements des cadres budgétaires de l'administration centrale et des collectivités locales qui n'ont pas été mis en œuvre jusqu'ici (annexe 1.A1 ; OCDE, 2005c).

Notes

1. De 1986 à 1990, la productivité annuelle du travail, de 1¼ %, s'expliquait principalement par l'accumulation du capital. Pendant la crise et les années qui ont suivi (de 1991 à 1998), la productivité annuelle du travail de 2¼ % était attribuable, pratiquement à parts égales, à l'accumulation du capital et à la productivité multifactorielle.
2. L'expression « *command GDP 3.* », parfois employée dans des publications, signifie que l'ajustement des termes de l'échange est un indicateur du volume de biens de consommation et d'investissement que le PIB permet d'acheter ou la capacité d'achat qu'il permet de maîtriser (« *give command over* »).
3. Les comparaisons des niveaux de PIB dans le temps fondées sur les PPA courantes utilisent une séquence de PPA de référence pour construire des séries temporelles d'indices des niveaux de prix en termes de PPA. Celles-ci sont ensuite appliquées aux séries temporelles du PIB à prix nationaux courants. Avec cette méthode, l'effet de l'évolution des termes de l'échange sur le revenu réel total est capté *via* son incidence sur le PIB nominal (OCDE, 2002a). En revanche, l'étude de l'OCDE *Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007* contient un chiffre pour chaque pays, le niveau du PIB étant comparé à celui des États-Unis, mais pour des raisons de cohérence tous ces chiffres se fondent sur des parités de pouvoir d'achat constantes et non courantes (OCDE, 2007a). Lorsqu'on utilise des PPA constantes, les séries temporelles sont obtenues en appliquant les taux de croissance en volume du PIB de chaque pays aux niveaux du PIB en monnaie commune de l'année de référence. Cette méthode implique que l'évolution des termes de l'échange n'est pas prise en compte, de sorte que le chiffre donné dans *Objectif croissance – Édition 2007* surestime la contraction de l'écart de PIB par habitant de la Suède ces dernières années.
4. Sur le total de 19 milliards SEK, 6 milliards SEK reflètent l'effet en année pleine des mesures introduites dans le budget du printemps 2006. Par ailleurs, le caractère cyclique des recettes et des dépenses, ainsi que certains facteurs exceptionnels intervenus les années précédentes, font que le solde budgétaire effectif diminuera probablement de moins de 0.7 point de PIB.
5. Selon la Riksbank, le niveau neutre du taux des prises en pension se situe entre 3½ et 5 % (Riksbank, 2006).
6. Ce scénario de référence à moyen terme est tiré des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80. Il n'incorpore pas les effets à long terme des réformes introduites dans le budget 2007. Il s'appuie plutôt sur l'hypothèse d'un chômage structurel et d'un taux d'activité tendanciel plus ou moins constants de 2006 à 2013, avec une poursuite de la croissance de la population en âge de travailler jusqu'en 2010. L'infléchissement du taux de croissance du PIB à moyen terme (2009-13), par rapport à 2004-08, est dû à la résorption de l'écart de production, qui devrait dépasser 1½ % du PIB en 2008, et au ralentissement du taux de croissance potentielle avec l'arrêt de la croissance démographique.
7. Les participants aux programmes du marché du travail ne sont pas recensés dans les chiffres du chômage déclaré. Le chômage global, défini comme la somme du chômage déclaré et de la participation aux programmes, devrait donc reculer de plusieurs points vers la fin 2008. Indépendamment du chômage global, il existe certains programmes de formation dont les participants ne sont pas comptabilisés dans la population active.
8. Données basées sur la rémunération totale des salariés ajustée en fonction des prix à la consommation : hausse moyenne annuelle de 2.5 % de 1970 à 1990 et de 3.5 % de 1998 à 2006.
9. Le faible taux de chômage des jeunes immigrants au Danemark est d'autant plus remarquable que l'insertion des immigrants sur le marché du travail est en général assez médiocre dans ce pays – l'écart entre le taux d'emploi des immigrants et celui des autochtones est le plus élevé de tous les pays de l'OCDE.
10. La société Capio, lancée en Suède en 1994, a été introduite à la Bourse de Stockholm en 2000 et opère aujourd'hui en Allemagne, en Espagne, en France, au Royaume-Uni et dans un certain nombre d'autres pays européens. En 2004, elle a remporté le plus gros contrat de soins jamais accordé à un prestataire privé par le système de santé publique britannique, le National Health Service. Dans le cadre du *Spine Chain Project*, Capio exploite 9 cliniques, s'occupant notamment de la prestation de soins ainsi que du fonctionnement des installations et de l'entretien. Certaines cliniques sont des installations existantes, d'autres ont été construites par la société.

Bibliographie

- AIE (2005), *Lessons from Liberalised Electricity Markets*, Paris, décembre.
- Blanchard, O. et J. Wolfers (2000), « The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence », *Economic Journal*, vol. 110, n° 462, pp. C1-33.
- Borjas, G. J. (2001), « Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market ? », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, pp. 69-119.
- Chen, J. (2006), « Housing Wealth and Aggregate Consumption in Sweden », *Working Paper*, n° 16, Université d'Uppsala.
- Conseil économique danois (2006), « Fattigdom i Danmark » (La pauvreté au Danemark), *Danish Economy*, décembre, www.dors.dk.
- Cotis, J.-P. et J. Coppel (2005), « Business Cycle Dynamics in OECD Countries: Evidence, Causes and Policy Implications », document préparé pour la Conférence de la Banque de Réserve d'Australie sur le thème *The Changing Nature of the Business Cycle*, 11-12 juillet.
- Davis, S.J. et M. Henrekson (2006), « Economic Performance and Work Activity in Sweden after the Crisis of the Early 1990s ».
- Freeman, R.B, B. Swedenborg et R. Topel (2006), « Återhämtning och återstående problem i den svenska välfärdsstaten – inledning, sammanfatning och slutsatser » (La reprise et les problèmes restants de l'État-providence suédois), in : Freeman, R.B, B. Swedenborg et R. Topel (dir. publ.), *NBER-rapporten 2: Att reformera välfärdsstaten – amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, SNS Förlag, Stockholm.
- Henrekson, M. (2005), « Entrepreneurship: A Weak Link in the Welfare State », *Industrial and Corporate Change*, vol. 13, n° 3, pp. 437-467.
- Henriksson, J. et L. Lindström (2005), « Svarthandel med hyreskontrakt i Stockholm » (Les échanges d'appartements locatifs sur le marché gris à Stockholm), *Exam Paper*, n° 281, Royal Institute of Technology, Stockholm.
- Jean, S., M. Jimenez et O. Causa (2007), « Migration in OECD countries: Labour Market Impact and Integration Issues », *documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Jonung, L. (1999), *Looking Ahead through the Rear-view Mirror – Swedish Stabilisation Policy as a Learning Process 1970-1995*, Résumé en anglais du rapport de l'ESO 1999:9. Voir aussi compte rendu de la conférence de l'ESO 1999:27.
- Lind, D. (2003), *Swedish Manufacturing Productivity in an International Perspective During Four Decades – What can We Learn from the 1990s?*, Confédération suédoise des employés, Stockholm.
- Lind, H. (2005), *Rent Regulation in Sweden: Do We See the End of the Collective Bargaining Experiment?*, document interne, Royal Institute of Technology, Stockholm.
- Lind, H. et A. Hellström (2006), « Market Rents and Segregation: Evidence from a Natural Experiment », *European Journal of Housing Policy*, vol. 6, n° 2, pp. 167-189.
- Lindbeck, A. et D.J. Snower (2001), « Insiders Versus Outsiders », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n° 1, pp. 165-188.
- Ljungqvist, L. et T.J. Sargent (2006), *How Swedish Unemployment Become More Like Europe's*, paper contribution présentée lors de la conférence conjointe SNS/NBER « Reforming the Welfare State », 9-10 septembre à Stockholm, www.sns.se. Version abrégée en : Freeman, R.B, B. Swedenborg et R. Topel (dir. de publ.) *NBER-rapporten 2: Att reformera välfärdsstaten – amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundsgaard, J. (2003), « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE* n° 35, OCDE, Paris.
- McKinsey Global Institute (2006), « Sweden's Economic Performance: Recent Development, Current Priorities », Report, mai 2006. See also « Sweden's growth paradox » in *The McKinsey Quarterly*, juin.
- Ministère des Finances (2006a), *Budget Statement for 2007 – economic and budget policy guidelines*, octobre.
- Ministère des Finances (2006b), *Sweden's Economy*, publié en même temps que la Déclaration de politique budgétaire pour 2007, octobre.
- Nickell, S., L. Nunziata, W. Ochel et G. Quintini (2001), « The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD », *document préparatoire du CPE*, n° 502.

- Nickell, S., L. Nunziata et W. Ochel (2003), « Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do We Know? », *The Economic Journal*, vol. 115, pp. 1–27.
- NIER (2005), *Productivity and Wages Through 2015*, National Institute of Economic Research, Special Study, n° 6, Stockholm, mai, www.konj.se.
- NIER (2006a), *Konjunkturbarometern kvartal*, National Institute of Economic Research, octobre.
- NIER (2006b), *Wage Formation in Sweden, English Summary of Lönebildningsrapporten*, National Institute of Economic Research, septembre, www.konj.se.
- OCDE (2001), « Les moteurs de la croissance: technologies de l'information, innovation et entrepreneuriat », chapitre 5 dans: *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie, 2001*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), « Purchasing Power Parities – Measurement and Uses », *OECD Statistics Brief*, n° 3.
- OCDE (2002b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), « Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78, OCDE, Paris, novembre.
- OCDE (2005b), *Micro-Policies for Growth and Productivity Project Final Report*, OCDE, Paris, mai (en anglais uniquement).
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris, août.
- OCDE (2006a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 79, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2006b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80, OCDE, Paris, novembre.
- OCDE (2006c), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2006d), *Études économiques de l'OCDE : Canada*, OCDE, Paris, juin.
- OCDE (2006e), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2006*, OCDE, Paris, décembre.
- OCDE (2006f), *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, OCDE, Paris, novembre.
- OCDE (2006g), *Statistiques des recettes publiques 1965-2005*, OCDE, Paris, octobre.
- OCDE (2006h), « 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.
- OCDE (2007a), « Réformes économiques: Objectif croissance – Édition 2007 », OCDE, Paris, février.
- OCDE (2007b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Suède : Créer les conditions d'une croissance soutenue*, à paraître.
- Riksbank (2005), « Households' Consumption, Debt and Saving », *Inflation Report*, 3^e trimestre, Riksbank, Stockholm.
- Riksbank (2006), « What is a Normal Level for the Repo Rate? », *Inflation Report*, 2^e trimestre, Riksbank, Stockholm.
- SEB (2006), *Nordic Outlook*, novembre.
- SOU (2004), *The Long-Term Survey of the Swedish Economy 2003/04*, document préparé par le ministère des Finances, Statens Offentliga Utredningar, n° 2004:19, mars.
- SOU (2006), *God sed vid lönebildning, utvärdering av Medlingsinstitutet*, (pratiques exemplaires de formation des salaires, une évaluation du Bureau de médiation), Statens Offentliga Utredningar, n° 2006:32, mars.
- Yoo, K.-Y. (2003), « Corporate Taxation of Foreign Direct Investment Income 1991-2001 », *documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 365, OCDE, Paris.

ANNEXE 1.A1

Bilan des réformes structurelles

Ce tableau fait le point des suites données aux recommandations figurant dans les précédentes *Études*. Environ la moitié des recommandations ont été formulées dans l'*Étude* de 2005, mais des recommandations antérieures sont aussi incluses. Les recommandations figurant dans la présente *Étude* sont signalées dans des encadrés à la fin de chaque chapitre.

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (été 2005)
MARCHÉS DU TRAVAIL	
Progresser en termes d'efficacité et d'égalité dans la mise en œuvre des politiques du marché du travail en fusionnant le Conseil national du marché du travail et les conseils de comté du marché du travail.	Le Conseil national du marché du travail sera restructuré, la nouvelle organisation devant être en place en janvier 2008.
Durcir les sanctions pour recherche d'emploi insuffisante et pour refus de propositions d'un emploi ou d'une place dans le cadre de programmes actifs du marché du travail.	À compter de 2007, une stratégie complète de lutte contre la fraude à l'assurance sociale sera lancée. De légères sanctions pour une recherche insuffisante, etc., sont aussi envisagées.
Supprimer les programmes du marché du travail inefficaces. Limiter la durée de la garantie d'activité, tout en l'appliquant rigoureusement, y compris avec des sanctions en cas de non-respect. Réserver la garantie d'activité aux individus qui ont véritablement besoin d'une aide accrue.	De 150 000 en 2006, le nombre de participants aux programmes du marché du travail sera ramené à 90 000 en 2007. En attendant, des exonérations de cotisations seront introduites pour les employeurs proposant des emplois permettant un nouveau départ. La garantie d'activité sera remplacée par une garantie d'emploi et de développement qui s'appliquera à tous après 60 semaines de versement des prestations de chômage.
Supprimer le dispositif de congé sabbatique introduit en 2005. Limiter les allocations versées au titre du congé d'études aux seules formations qui sont clairement liées à des activités professionnelles.	Le dispositif de congé sabbatique a été supprimé fin 2006. Les possibilités de participer à une formation sur le marché du travail dans le cadre du système de formation classique seront interrompues à compter du 1er janvier 2007.
Réexaminer les taux de remplacement de l'assurance-chômage pour permettre à la structure des salaires de s'adapter aux différences de risque de chômage. Réduire la générosité des prestations de chômage à temps partiel.	À compter de 2007, le plafond plus élevé pendant les 20 premières semaines de prestations de chômage est supprimé. Le taux de remplacement est ramené de 80 % à 70 % au bout de 40 semaines et à 65 % au bout de 60 semaines (90 semaines pour les parents ayant des enfants de moins de 18 ans).
Améliorer les perspectives du marché du travail pour les femmes en augmentant la fraction du congé parental non transférable entre parents. Éviter des mesures qui pourraient allonger la durée du congé pris par les mères de manière à ne pas aggraver la ségrégation entre hommes et femmes et les pertes en capital humain. Éviter d'accroître la générosité du dispositif de prestations en cas de congé.	Une prime d'égalité hommes-femmes sera instaurée pour encourager un partage équitable du congé parental entre les conjoints.
Assouplir la législation relative à la protection de l'emploi pour améliorer les perspectives d'emploi des groupes marginalisés.	Les entreprises de moins de dix salariés ont été exonérées de la règle du « dernier entré, premier sorti » en ce qui concerne les deux premiers licenciements. À compter de 2007, un nouveau contrat temporaire a été introduit.

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (été 2005)
MARCHÉS DU TRAVAIL	
<p>Intégration des immigrants : raccourcir les délais nécessaires aux autorités pour parvenir à une décision irrévocable sur les demandes d'asile, afin que la pleine intégration économique des immigrants concernés puisse débiter plus tôt. Continuer à œuvrer dans le sens de programmes d'intégration plus individualisés, qui soient axés sur des formations linguistique et professionnelle, recourir à des subventions salariales temporaires ou à des salaires préliminaires, et continuer à améliorer le processus de validation des qualifications étrangères.</p>	<p>En cours. Les emplois permettant un nouveau départ seront aussi accessibles aux réfugiés arrivés depuis peu et à leurs familles pendant les trois premières années suivant l'obtention de leur permis de séjour.</p>
MALADIE ET INVALIDITÉ	
Responsabilités du bureau d'assurance sociale	
<p>Améliorer le processus d'évaluation : exiger plus rapidement un certificat médical. Reconsidérer plus fréquemment l'éligibilité et pratiquer à nouveau des contrôles aléatoires occasionnels. Les médecins de l'assurance sociale devraient procéder à une évaluation médicale indépendante, éventuellement après quelques semaines, mais sûrement avant d'accorder une indemnisation permanente pour invalidité. La décision d'accorder une telle indemnisation devrait être prise par un groupe d'experts de l'assurance sociale et de la réadaptation, et non par les responsables politiques locaux.</p>	<p>Des modifications législatives sont prévues qui permettraient aux employeurs d'exiger un certificat médical à compter du premier jour de congé maladie et supprimeraient les évaluations par des personnes n'ayant pas la qualité d'experts. L'examen de symptômes diffus et des évaluations se concentrera sur les capacités de travail restantes.</p>
<p>Suivre attentivement la façon dont les prestations partielles sont utilisées pour veiller à ce qu'elles ne constituent pas simplement un complément de revenu pour les personnes qui veulent réduire leurs horaires de travail. Permettre aux personnes bénéficiant de prestations partielles de changer plus facilement d'employeur.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
Responsabilités de l'employeur	
<p>Accroître les responsabilités financières des employeurs, mais seulement si d'autres aspects du système sont également durcis. Suivre leur comportement à la suite de l'instauration de la participation de 15 % au financement des prestations. Si cette mesure n'a pas l'effet prévu, la remplacer par une participation plus élevée mais de durée limitée (par exemple, le financement intégral des deux ou trois premiers mois de maladie). Faire participer les employeurs à la réadaptation professionnelle et veiller à ce que celle-ci commence plus rapidement. Peser les risques au niveau de l'employeur ou du secteur. Dans un premier temps, la prime pourrait être différenciée selon qu'il s'agit du secteur public ou privé.</p>	<p>Au lieu d'être accrues, les responsabilités financières de l'employeur ont été réduites car la participation de 15 % de l'employeur au financement des prestations est supprimée à compter de 2007.</p>
<p>Isoler le régime des accidents du travail et le faire intégralement financer par les employeurs. Voir s'il est possible de confier la gestion de ce système au secteur privé. En négociant les accords relatifs au marché du travail, veiller à ce que ces accords n'aillent pas au-delà des objectifs des autorités (en accordant par exemple des compléments de prestations).</p>	<p>Pas de mesure.</p>
Responsabilités du malade	
<p>Mettre davantage l'accent sur les mesures actives – dans la plupart des cas, le versement d'une prestation devrait être lié à la participation de l'intéressé à l'emploi, à un programme de réadaptation professionnel ou à d'autres mesures d'intégration.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Ne pas limiter à une seule journée le délai de carence. Les prestations de maladie et d'invalidité ne devraient pas être comptabilisées comme revenu ouvrant droit à pension (au moins au-delà d'un certain âge) afin de réduire l'incitation à utiliser ces prestations comme passerelle vers la retraite anticipée.</p>	<p>Les pouvoirs publics ont l'intention de réduire les droits à la retraite pour des personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité. Le revenu ouvrant droit à pension sera ramené de 93 %, son niveau actuel, à 80 %.</p>
<p>Aligner les plafonds de l'assurance-maladie et de l'assurance-chômage. Si toutes les autres réformes ne parviennent pas à faire sensiblement reculer l'absentéisme, peut-être faudra-t-il en dernier ressort réduire la générosité des prestations.</p>	<p>Le plafond de l'assurance-maladie est abaissé à compter de 2007 et le revenu sur lequel se fondent les prestations est calculé différemment.</p>

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (été 2005)
FISCALITÉ	
<p>Éviter d'alourdir la pression fiscale, ce qui aurait probablement un effet négatif sur l'offre de main-d'œuvre. Réduire les taux d'imposition marginaux sur les revenus, notamment en relevant les seuils d'imposition sur le revenu de l'État (administration centrale).</p>	<p>Un programme pluriannuel a été achevé en 2006 avec des réductions de l'impôt sur le revenu pour compenser une augmentation des cotisations de retraite des salariés. L'augmentation des écotaxes s'est accompagnée d'une hausse de la garantie de ressources. En 2007 a été introduite une exonération d'impôt liée à l'exercice d'un emploi équivalant à plus de 1¼ % du PIB, ce qui rend le travail plus rémunérateur par rapport au chômage ou à l'inactivité et ce qui réduit aussi les taux marginaux d'imposition pour les personnes percevant des revenus faibles ou moyens. Aucune mesure n'a été prise concernant l'impôt sur le revenu de l'État (chapitre 3).</p>
<p>Relever le taux effectif de la TVA pour permettre des réductions plus importantes de l'impôt sur le revenu.</p>	<p>La Commission de la TVA a recommandé de s'orienter vers une TVA uniforme, mais aucune mesure n'a encore été prise.</p>
<p>Élargir la base d'imposition en rétablissant la taxe immobilière et éventuellement en relevant son niveau.</p>	<p>Pas de mesure. En revanche, la taxe immobilière effective a été abaissée en plafonnant le paiement de l'impôt à un certain pourcentage des revenus du foyer (« règle de limitation »). À compter de 2007, la fiscalité immobilière est de nouveau réduite et la taxe sur les loyers imputés des appartements a été abolie.</p>
<p>Atténuer les effets négatifs exercés sur les taux marginaux effectifs d'imposition par l'aide au logement versée aux jeunes et aux familles ayant de jeunes enfants.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
CADRE BUDGÉTAIRE	
<p>Compléter l'objectif d'excédent par un objectif d'endettement à moyen terme, afin de réduire les risques de dérapage d'une année sur l'autre.</p>	<p>Un examen du cadre budgétaire a été entrepris et sera présenté avec le budget au printemps 2007.</p>
<p>Les autorités ne devraient pas recourir à des dépenses fiscales pour contourner les plafonds de dépenses de l'administration centrale, qui devraient être fixés à des niveaux compatibles avec l'objectif d'excédent. Renforcer la limitation des dépenses en faisant du plafond sur les transferts opérationnels et sur les transferts autres que les allocations, une véritable contrainte budgétaire sur une période de trois ans. Instituer une marge de sécurité spécifique qui ne pourrait pas être utilisée à d'autres fins que des révisions de dépenses dues à la conjoncture.</p>	<p>Depuis le budget 2006, les recettes sont présentées en comptabilité d'exercice et en comptabilité de trésorerie ; les dépenses fiscales sont comptabilisées dans les postes spéciaux. Le budget 2007 réduit certaines dépenses fiscales qui se substituent à des dépenses directes. Le système de plafonds de dépenses est resté jusqu'à présent inchangé, mais le nouveau gouvernement a annoncé son intention d'en accroître la transparence.</p>
<p>Réduire les effets procycliques de la règle d'équilibrage du budget pour les collectivités locales en la basant sur le revenu imposable moyen sur plusieurs années. Les revenus pourraient aussi devenir plus stables si l'on permettait aux autorités locales d'accéder à la taxe immobilière. Autrement, les dotations accordées par l'administration centrale pourraient être ajustées à des fins anticycliques.</p>	<p>Pas de mesure, bien que le gouvernement envisage d'introduire des charges immobilières locales (chapitre 4).</p>
<p>Renforcer la responsabilité financière des organismes d'État et leur fixer des objectifs de résultats clairs et mesurables.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
SANTÉ	
<p>Améliorer l'accès aux soins en éliminant les obstacles et en renforçant les incitations pour les médecins de famille et en adaptant les délais de traitement de sorte que ceux qui en ont le plus besoin soient soignés prioritairement.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Veiller à la qualité des soins proposés dans toutes les régions en recourant davantage à des évaluations comparatives, en améliorant la coordination entre les conseils des municipalités et des comtés et en réduisant le nombre de comtés.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Introduire davantage d'éléments du marché privé dans le secteur hospitalier et dans les soins de longue durée pour les personnes âgées en encourageant la prestation de services privés. Abolir le monopole d'Apoteket au moins pour les médicaments sans ordonnance.</p>	<p>Le monopole d'État des pharmacies (ainsi que des médicaments sur ordonnance) sera aboli à compter de janvier 2009. Le gouvernement prépare des initiatives pour élargir le choix, en particulier pour les soins de longue durée pour les personnes âgées.</p>
<p>Rendre le financement plus stable et durable en réduisant l'influence de la conjoncture sur les budgets des conseils des comtés et renforcer la participation des patients aux frais.</p>	<p>Pas de mesure.</p>

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (été 2005)
ÉDUCATION	
<p>Définir et appliquer des méthodes rentables pour améliorer la performance du système d'éducation, en particulier dans les domaines des mathématiques et des sciences. Mettre au point de meilleurs indicateurs de performance scolaire pour améliorer la transparence et aider à identifier les facteurs qui influencent les résultats.</p> <p>Chercher à réduire le nombre d'années de scolarité en augmentant le nombre d'heures consacrées à l'éducation chaque année pour le rapprocher des moyennes internationales, et en réexaminant l'équilibre entre le temps consacré à l'éducation et la garde après l'école.</p> <p>Pour avancer le début des études tertiaires, on pourrait supprimer la possibilité d'améliorer les notes obtenues dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire dans le cadre de formations communales pour adultes, de même que la possibilité de substituer des cours de conception locale à des cours normaux de sorte que des points supplémentaires ne pourraient être accordés que pour l'expérience professionnelle correspondante. Pour éviter que les études dépassent la durée prévue, il convient de durcir les conditions que doit satisfaire un individu pour démontrer qu'il étudie et qu'il est donc en droit de bénéficier des allocations d'études. Les bourses ne doivent être accordées que pour la durée stipulée d'un programme d'études et des prêts sous conditions de ressources devraient être offerts en cas de dépassement. Les pouvoirs publics pourraient également instaurer des droits d'inscription associés à des prêts sous conditions de ressources. Si une telle option n'est pas acceptable, une autre solution consisterait à convertir une partie des prêts d'études en bourses si la formation est achevée dans les délais impartis.</p>	<p>Le gouvernement prépare l'introduction d'une évaluation systématique des réalisations de chaque élève dans les troisième, cinquième et huitième années d'enseignement obligatoire. La formation des professeurs et un environnement scolaire paisible et sûr seront prioritaires.</p> <p>Pas de mesure.</p> <p>Une réforme concernant l'admission devrait entrer en vigueur à l'automne 2010. Les personnes qui fondent leur demande d'inscription uniquement sur les notes du second cycle de l'enseignement secondaire se verront accorder une certaine priorité par rapport aux candidats qui fondent leur demande d'inscription sur des notes qui ont été améliorées dans le cadre de formations pour adultes.</p>
INNOVATION ET ENTREPRENEURIAT	
<p>Renforcer les incitations à commercialiser les produits de la recherche financée sur fonds publics en partageant les droits de propriété intellectuelle entre chercheurs et institutions. Développer la structure organisationnelle et les compétences nécessaires pour commercialiser efficacement les produits de la recherche.</p> <p>Éliminer les restrictions quantitatives aux investissements de capital-risque des investisseurs institutionnels, y compris les fonds de pension privés.</p> <p>Éliminer les éléments du système fiscal qui dissuadent les particuliers d'accumuler des richesses en dehors des plans de retraite : éliminer l'impôt sur la fortune, les donations et les droits de succession, ou du moins augmenter leurs seuils.</p> <p>Examiner le règlement 3 : 12 qui concerne les sociétés à capital fermé, pour qu'il prenne mieux en compte l'aspect entrepreneurial des bénéficiaires élevés.</p> <p>Ajuster l'intégration des bénéficiaires précédents dans le calcul des allocations chômage pour accorder aux entrepreneurs faillis un traitement plus neutre vis-à-vis de leur situation antérieure au regard de l'emploi.</p>	<p>Un examen est en cours sur les sociétés holding et les capitaux utilisés par les institutions universitaires pour commercialiser la recherche. Une assurance nationale de protection de la propriété pourrait être introduite pour renforcer les chances des petites entreprises de faire valoir leurs droits en vertu du droit des brevets. Une étude des déductions d'impôts sur les donations au profit de la recherche est en cours.</p> <p>Pas de mesure.</p> <p>L'impôt sur les donations et les droits de succession ont été abolis en 2005. À compter de 2007, le taux d'imposition de la fortune a été diminué de moitié et s'établit à 0.75 % pour le patrimoine non immobilier, dans le cadre d'une première mesure avant l'abolition de cet impôt.</p> <p>Le règlement 3 : 12 a été simplifié en 2006 et rendu plus avantageux pour les investissements dans les sociétés à capital fermé. D'autres mesures ont été prises en 2007.</p> <p>Pas de mesure. Une commission a été créée pour examiner la question.</p>
Concurrence	
<p>Renforcer les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence face aux ententes injustifiables et aux autres infractions graves au droit de la concurrence.</p> <p>Améliorer le système de clémence en infligeant de lourdes sanctions non pénales aux personnes physiques.</p> <p>Simplifier et abrégé les procédures concernant les affaires de concurrence. Réexaminer la nécessité de soumettre les décisions de l'Autorité de la concurrence à deux examens judiciaires séparés.</p>	<p>En novembre 2006, une commission a proposé d'habiliter l'Autorité de la concurrence à infliger des amendes dans les cas non contestés et à mettre en place d'autres améliorations dans les processus de mise en œuvre. La commission s'est prononcée contre l'adoption d'une sanction pénale, proposant à la place d'autoriser des arrêtés ôtant aux individus le droit d'occuper des postes de direction.</p> <p>La commission précitée a proposé des modifications concernant les procédures qui ralentissent l'application du droit de la concurrence.</p>

Recommandations formulées dans de précédentes <i>Études</i>	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (été 2005)
<p>Renforcer le cadre juridique régissant les activités marchandes des communes et autres institutions publiques en les assujettissant aux dispositions de la loi sur la concurrence et en permettant davantage aux concurrents de demander réparation. Rationaliser la structure de surveillance actuelle des marchés publics en chargeant un seul organisme d'infliger des sanctions, et veiller à ce que les soumissionnaires internes et externes soient traités de façon équitable. Externaliser davantage les services publics. Préciser dans les mandats de ces organismes quelles sont leurs activités essentielles et limiter leur expansion dans d'autres directions. Améliorer l'efficacité par la diffusion des pratiques exemplaires dans le secteur public en mettant au point des ensembles de données comparatives à tous les niveaux de l'administration publique.</p>	<p>Pas de mesure concrète, même si le gouvernement a déclaré son intention d'ouvrir davantage les services financés par des fonds publics à la concurrence de prestataires du secteur privé. Une commission gouvernementale sera chargée de l'avancement de ce projet. Le gouvernement a également l'intention d'intégrer l'instance de réglementation des marchés publics au sein de l'Autorité de la concurrence.</p>
<p>Réduire la présence de l'État, en veillant notamment à séparer les monopoles naturels des activités concurrentielles. Privatiser les entreprises publiques intervenant sur des marchés concurrentiels.</p>	<p>Le gouvernement a annoncé ses projets de privatiser les entreprises publiques à hauteur de 50 milliards SEK par an de 2007 à 2009.</p>
<p>Poursuivre les efforts visant à diluer les pouvoirs de l'opérateur historique dans le secteur de l'électricité. Réaliser de nouveaux investissements dans les infrastructures de transport d'énergie nordiques afin de réduire les goulets d'étranglement et d'empêcher les positions dominantes.</p>	<p>Cinq interconnexions sont vues prioritaires pour les prochaines années, notamment FennoScan (SWE-FIN), une régionale (NOR-SWE) et une interne à la Suède.</p>
<p>Exposer à la concurrence l'ensemble des activités de la compagnie ferroviaire publique de transport de passagers et l'obliger à respecter une véritable contrainte budgétaire sans compter sur de nouvelles injections de capitaux publics pour la renflouer.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Envisager des mécanismes de réglementation différents qui permettraient une certaine concurrence dans la vente d'alcool au détail sans remettre en question le contrôle de la vente de boissons alcooliques.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
<p>Modifier les procédures de zonage afin d'obliger les autorités à tenir dûment compte des avantages d'une concurrence accrue dans leurs décisions concernant l'implantation de nouvelles grandes surfaces.</p>	<p>Le nombre de centres commerciaux et d'établissements de grande taille s'est accru, notamment parce que les municipalités appliquent plus souplement les lois existantes relatives au zonage. Une enquête d'urbanisation est en cours.</p>
LOGEMENT	
<p>Autoriser les propriétaires à appliquer les loyers du marché aux logements neufs et renforcer progressivement l'incitation des communes à offrir des terrains adéquats pour la construction de logements, en instituant par exemple une taxe immobilière communale.</p>	<p>Des dispositions législatives ont été introduites pour fixer les loyers dans les logements récents. Si le loyer de certains nouveaux logements a été négocié et accepté par une association de locataires locale établie, les loyers seront réputés raisonnables et ne pourront pas être contestés devant un tribunal statuant sur les loyers ou comparés à d'autres logements similaires pendant une période de dix ans. Par la suite, le loyer sera déterminé selon les règles habituelles de la valeur d'utilité.</p>
<p>Éliminer les derniers obstacles à la mise en œuvre de la directive européenne sur les matériaux de construction et encourager les communes à faciliter la concurrence dans le secteur de la construction.</p>	<p>Pas de mesure.</p>
PROMOTION D'UNE CROISSANCE ÉCOLOGIQUEMENT VIABLE	
<p>Veiller à ce qu'une analyse coûts-avantages rigoureuse soit systématiquement utilisée pour évaluer les options en matière de politique d'environnement.</p>	<p>Pas de mesure.</p>

Chapitre 2

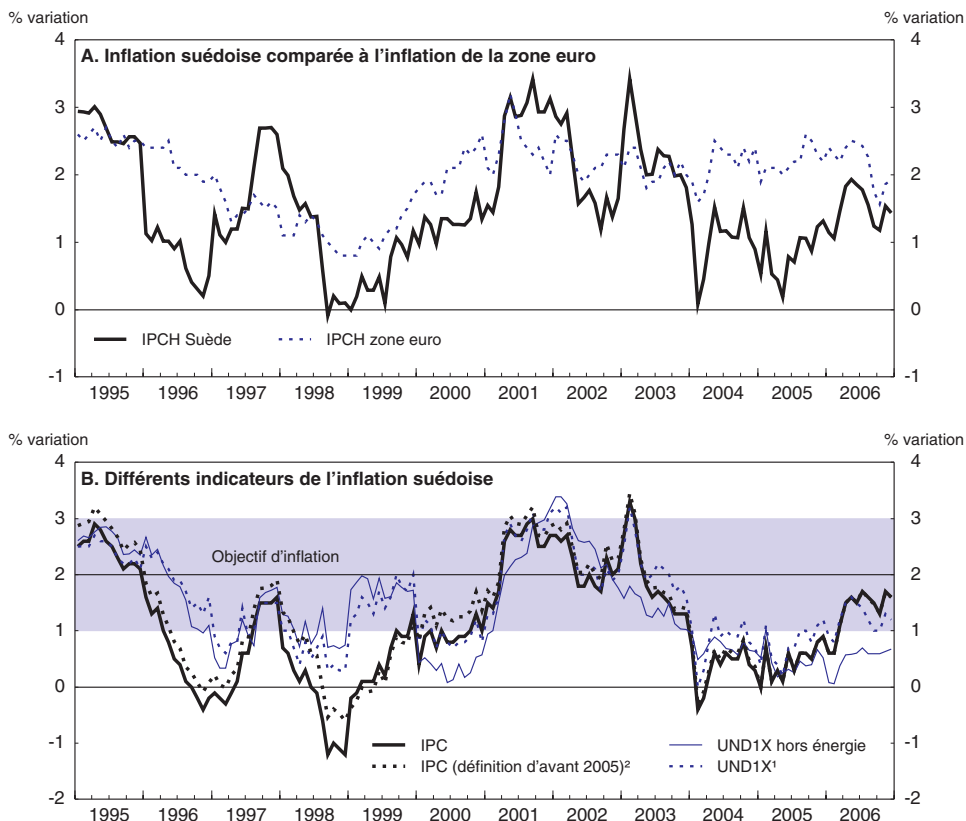
Pourquoi l'inflation est-elle restée obstinément faible ?

Depuis le milieu des années 90, la Suède affiche l'un des taux d'inflation moyens les plus faibles d'Europe. Ce phénomène s'explique en partie par trois facteurs relevant de l'offre, tous liés d'une certaine manière à l'intégration croissante de l'économie mondiale. Premièrement, un glissement vers les importations des pays à bas coûts de production s'est traduit par une baisse des prix des importations. Deuxièmement, la déréglementation et le renforcement de la concurrence avec les entreprises étrangères sur les marchés de produits ont entraîné une diminution des prix dans certains secteurs, notamment dans le commerce de détail. Troisièmement, la croissance des salaires a été plus lente que celle de la productivité, ce qui a maintenu les coûts unitaires de main-d'œuvre à un bas niveau. Le présent chapitre passe en revue ces facteurs et analyse les options d'action de la banque centrale.

L'inflation a été inférieure à l'objectif la plupart du temps

Depuis le lancement du régime de ciblage de l'inflation, qui a été mis en place à la suite de l'effondrement du système de changes fixes en 1993, la Suède affiche une stabilité des prix remarquable. Contrastant avec les hausses de prix à deux chiffres observées ponctuellement au cours des années 80 et 90 (la moyenne sur la période 1981-1993 s'est établie à 7.3 %), et malgré la forte dépréciation de la couronne suédoise en 1993, l'inflation est restée très modérée, puisqu'elle s'est établie en moyenne à 1.4 % de 1993 à 2006 (graphique 2.1). L'instauration de cet environnement de faible inflation a constitué une réussite indéniable du nouveau cadre monétaire, qui a bénéficié aux consommateurs en renforçant leur pouvoir d'achat, et à l'économie dans son ensemble en ancrant les anticipations inflationnistes.

Graphique 2.1 **Taux d'inflation**
Pourcentage de variation en glissement annuel



1. Indice des prix à la consommation (IPC) hors dépenses d'intérêts hypothécaires sur les logements occupés par leurs propriétaires, corrigé des effets directs des modifications de la fiscalité indirecte et des subventions.
2. IPC selon la définition utilisée avant 2005.

Source : Office statistique de Suède et Eurostat.

La hausse des prix à la consommation s'est aussi considérablement ralentie dans tous les autres pays de l'OCDE au cours des années 90, parallèlement à l'intégration croissante de l'économie mondiale et à la réorientation généralisée de l'action des banques centrales, marquée par un recentrage sur la stabilité des prix et une crédibilité renforcée de la politique monétaire. Néanmoins, les répercussions de cette évolution sur l'inflation ont été plus fortes en Suède que dans d'autres pays, puisque le taux annuel d'inflation suédois a été constamment inférieur à la moyenne OCDE et s'est révélé le plus bas parmi les pays européens pendant six des années écoulées depuis 1995. En outre, l'inflation a été le plus souvent inférieure à l'objectif de la *Sveriges Riksbank* (Banque de Suède), qui consiste à maintenir la hausse des prix à la consommation à 2 % à moyen terme, avec une marge de fluctuation de +/-1 %.

Deux facteurs sont à prendre en considération pour expliquer le bas niveau du taux d'inflation. Premièrement, en raison d'une modification technique de la méthode de calcul de l'inflation introduite par Statistiques Suède en janvier 2005, la série historique sur l'inflation avait été révisée quelque peu à la baisse (du fait de la prise en compte des effets de substitution dus aux variations des prix relatifs). Les décisions de politique monétaire prises avant 2005 se fondaient donc sur un taux d'inflation un peu plus élevé. Toutefois, même compte tenu des données historiques non révisées sur la hausse des prix à la consommation, le taux d'inflation est resté sous la marge inférieure de l'objectif de 2 % pendant plus de 40 % de la période écoulée depuis 1995. Deuxièmement, dans la mesure où l'indice des prix à la consommation (IPC) inclut les dépenses d'intérêts hypothécaires des ménages, une des raisons du reflux de l'inflation réside dans la baisse des taux d'intérêt à long et à court terme observée depuis le milieu des années 90. Afin de compenser cet effet, la banque centrale examine également l'indice UND1X, qui ne prend pas en compte ces charges d'intérêts.¹ L'indice UND1X a été inférieur à 2 % pendant les deux tiers de la période considérée, et pendant un tiers de la période il s'est situé au-dessous de la limite inférieure de 1 % (selon la série UND1X non révisée, l'indicateur est resté sous la limite inférieure pendant 20 % du temps). Si l'on exclut également l'énergie de l'UND1X, on obtient un indicateur d'inflation sous-jacente (graphique 2.1) qui reste très bas. Ce constat est étayé par d'autres mesures de l'inflation sous-jacente excluant des composantes de l'indice des prix caractérisées par d'amples fluctuations temporaires, qui font ressortir une inflation tendancielle tout aussi basse (encadré 2.1).

Encadré 2.1. Mesures de l'inflation sous-jacente

Les mesures de l'inflation sous-jacente sont généralement obtenues en excluant de manière permanente certaines composantes de l'indice général des prix, telles que les produits alimentaires et l'énergie. La logique qui sous-tend cette démarche est d'empêcher que la mesure de l'inflation ne soit influencée par des variations de prix qui correspondent sans doute davantage à des chocs du côté de l'offre qu'à l'évolution de la demande globale. Les effets de ce type de fluctuations ponctuelles des prix se dissipent normalement au fil du temps, sans qu'une intervention des autorités monétaires ne soit nécessaire. Néanmoins, de plus en plus de voix s'élèvent pour faire valoir qu'en excluant les produits de base, on néglige le fait que l'augmentation de leurs prix est au moins en partie alimentée par la demande des marchés émergents en expansion rapide, qui fournissent parallèlement des biens importés à bas prix. Il est donc possible que la mesure classique de l'inflation sous-jacente sous-estime l'ampleur des tensions inflationnistes.

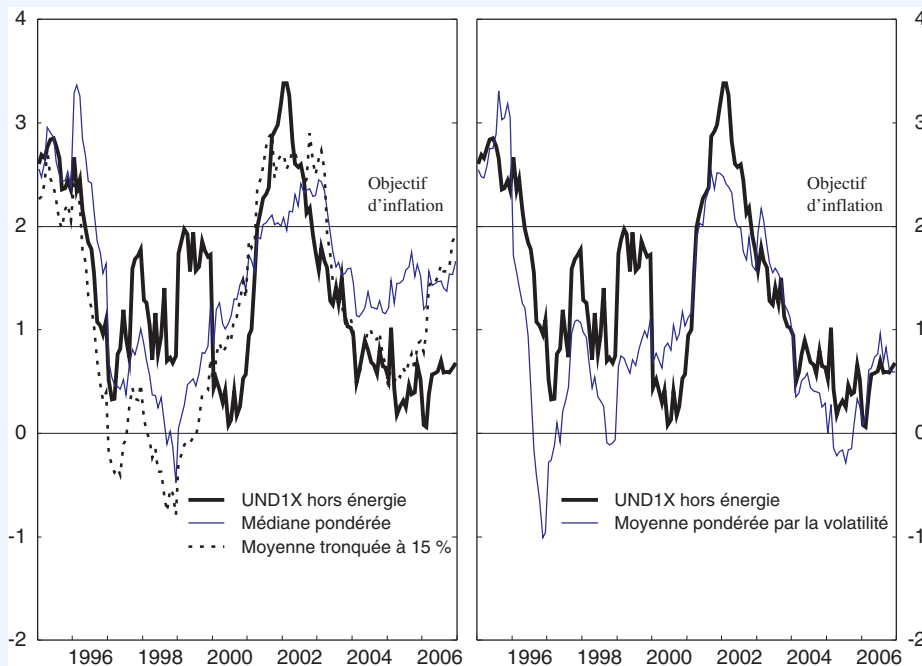
Encadré 2.1. **Mesures de l'inflation sous-jacente** (suite)

Une autre méthode d'évaluation de l'inflation sous-jacente consiste à exclure différentes composantes période par période, en écartant par exemple les postes caractérisés par les variations de prix les plus amples (qu'elles soient positives ou négatives) lorsqu'elles se produisent. Les indicateurs élaborés selon cette méthode sont des *moyennes tronquées* calculées en excluant un certain pourcentage de données aux extrémités supérieure et inférieure de la distribution des variations de prix. Ainsi, on obtient une moyenne tronquée à 15 % en excluant les postes qui représentent à chaque extrémité de la distribution 15 % des pondérations totales de l'IPC. La *médiane pondérée* est un cas particulier de moyenne tronquée, correspondant à un seuil d'exclusion symétrique de 50 % de chaque côté de la distribution des variations de prix. Enfin, une troisième méthode consiste à pondérer les composantes de l'IPC en fonction de leur volatilité, pour calculer une *moyenne pondérée par la volatilité* (les coefficients de pondération étant inversement proportionnels à l'écart-type de ces composantes par rapport à l'indice global).

On constate que les mesures de l'inflation sous-jacente fondées sur l'exclusion de composantes période par période, bien qu'elles soient un peu moins volatiles, offrent des résultats très similaires aux mesures classiques de l'inflation globale et de l'inflation sous-jacente, tant en ce qui concerne les fluctuations cycliques que le bas niveau de l'inflation moyenne (graphique 2.2). Cela laisse à penser que cet environnement d'inflation modérée s'explique effectivement par une tendance de fond de l'inflation sous-jacente, et non par des facteurs temporaires.

Graphique 2.2 **Mesures de l'inflation sous-jacente**

Pourcentage de variation en glissement annuel



Source : Office statistique de Suède et calculs de l'OCDE.

1. Les autorités monétaires doivent naturellement réagir si ces variations se répercutent sur les prix dans d'autres secteurs de l'économie, par le biais d'effets secondaires sur les salaires, par exemple, ou si elles modifient les anticipations inflationnistes de la population à plus long terme.
2. Voir Catte et Slok, 2005.

L'influence du renforcement de la concurrence et de la mondialisation...

L'examen des composantes de l'IPC montre que le bas niveau de l'inflation est déterminé par les prix des biens plutôt que par ceux des services (dont la hausse est demeurée proche de 2 % en moyenne ces dernières années) – comme on pouvait s'y attendre dans une économie ouverte où le secteur des biens est en grande partie exposé à la concurrence étrangère (Rosenberg, 2005). Dans la composante constituée par les biens, ce sont principalement les prix des biens importés qui ont faiblement augmenté, voire diminué, sur de longues périodes depuis dix ans ; cela étant, la hausse des prix des biens produits en Suède a également été limitée. L'augmentation moyenne des prix des biens étant demeurée faible au cours des cycles conjoncturels précédents, on peut penser que cette modération revêt une dimension structurelle. À cet égard, plusieurs études montrent que la Suède est particulièrement exposée aux pressions désinflationnistes découlant de la mondialisation (Banque des règlements internationaux, 2006 ; Pain *et al.*, 2006), qui se sont accentuées depuis les années 90 (encadré 2.2).

... sur les prix des importations

L'effet le plus direct de la mondialisation sur l'inflation passe par le commerce extérieur, et à cet égard la Suède bénéficie de la forte ouverture de son marché (OCDE, 2007). L'inflation des prix à l'importation mesurée par l'indice UNDIMPX (hors énergie) a affiché une tendance à la baisse et a été en moyenne négative depuis 1995. Les fluctuations de change pourraient avoir amplifié cette tendance durant certaines périodes d'appréciation de la couronne, en particulier de 2001 à 2004. Dans l'ensemble, toutefois, les changements structurels sous-tendent aussi la tendance de long terme, selon des études récentes (Riksbank, 2005). Premièrement, le commerce extérieur a pris de l'importance au fil du temps, puisque le poids relatif des importations est passé de 20 % environ du produit intérieur brut (PIB) au début des années 90 à près de 30 % récemment. En outre, le contenu en importations de la demande intérieure a augmenté. Deuxièmement, la composition des importations a changé, les produits en provenance des pays à bas coûts de production ayant gagné en importance parallèlement à l'intégration croissante de l'économie mondiale. Le poids de la Chine et de la Pologne dans les importations totales de la Suède a plus que doublé depuis 1998 (graphique 2.4) et est aujourd'hui aussi élevé que celui des États-Unis et de certains pays de la zone euro. Selon des estimations de la Riksbank, ce transfert de parts de marché au bénéfice des pays à bas coûts (par effet de substitution) a tiré les prix des importations vers le bas chaque année depuis le milieu des années 90. Cet effet s'est amplifié au fil du temps, pour atteindre plus de deux points de pourcentage par an récemment (Riksbank, 2005).² En ce qui concerne l'impact sur les prix à la consommation, Pain *et al.*, (2006) estiment que les importations de biens et services autres que les produits de base ont entraîné une réduction de la croissance de l'indice implicite des prix de la consommation privée comprise entre 0.23 et 0.45 point de pourcentage par an depuis 2000 (graphique 2.3).

... sur les prix intérieurs

Outre la baisse des prix des biens importés, l'intégration internationale croissante des économies et la mondialisation ont également des répercussions indirectes au niveau intérieur. En renforçant la concurrence, elles affaiblissent les syndicats et les monopoles nationaux. En Suède, des efforts considérables ont été accomplis au cours des années 90 pour accentuer la concurrence dans le contexte de l'adhésion à l'UE de 1995.³ Outre le fait

qu'elle influe sur le niveau des prix, la concurrence sur les marchés de produits peut également se traduire par un taux moyen d'inflation modéré sur une période prolongée (Przybyla et Roma, 2005). Dans l'Étude de 2004 étaient identifiés plusieurs domaines dans lesquels la concurrence pouvait encore être renforcée sur les marchés de produits, notamment les secteurs du commerce de détail, de la construction et de l'électricité (OCDE, 2004). Cet ajustement suit son cours depuis l'an 2000 environ, le niveau des prix suédois convergeant à la baisse dans certains secteurs vers le niveau européen. Les prix des communications, en particulier, ont bénéficié de la déréglementation, la Suède ayant été un des premiers pays à libéraliser les secteurs des postes et des télécommunications (tableau 2.1). Les tarifs téléphoniques pratiqués en Suède figurent aujourd'hui parmi les plus bas de la zone OCDE (OCDE, 2004).

Encadré 2.2. Mondialisation et inflation

Le renforcement de la mondialisation a des implications diverses pour l'inflation. D'une part, outre une augmentation générale de la part de la demande intérieure satisfaite par des importations, l'intégration commerciale croissante avec les pays à bas coûts de production exerce un effet modérateur sur les prix des importations dans les pays de destination. D'autre part, l'intégration de pays en expansion rapide, comme la Chine et l'Inde, dans l'économie mondiale est probablement l'un des facteurs de la hausse des prix des produits de base, contrebalançant du même coup les pressions désinflationnistes de la mondialisation.

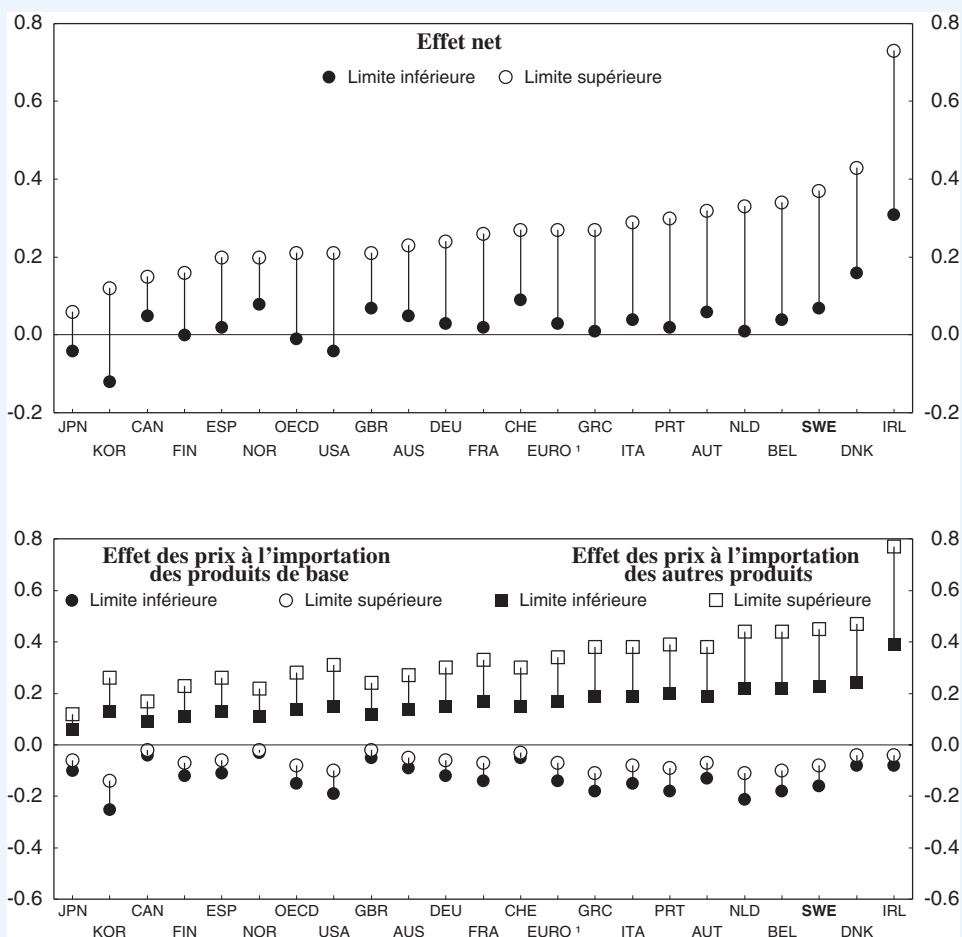
Pain *et al.* (2006) offrent des estimations de l'effet exercé par la mondialisation sur les prix à la consommation dans certaines économies de l'OCDE via le canal des échanges, en tenant compte à la fois de l'effet haussier lié à l'augmentation des prix des produits de base et du ralentissement de la hausse des prix des autres produits importés. Pour la plupart des pays, ils estiment que la mondialisation a été associée à un recul de la hausse des prix à la consommation compris entre 0 et ¼ point de pourcentage par an depuis 2000 (graphique 2.3). Dans le cas de la Suède, cet effet pourrait atteindre 0.4 point, soit le double environ de la moyenne estimée pour l'ensemble des pays de l'OCDE.

La mondialisation influe également sur l'inflation par un autre biais : la concurrence s'accroît parallèlement à l'intégration de l'économie mondiale, les barrières à l'entrée des producteurs étrangers étant abaissées, ce qui réduit les marges des producteurs locaux et se répercute sur le niveau intérieur des salaires et des coûts (Kohn, 2006a ; Fonds monétaire international, 2006). Les travailleurs ayant des marges de négociation plus limitées en termes d'augmentations de salaires lorsque les entreprises peuvent délocaliser leurs activités ou recourir à des immigrants, l'effet d'une accélération de la croissance sur les coûts de main-d'œuvre diminue (Bean, 2006). En conséquence, il se pourrait que les mesures des capacités de production mondiales soient devenues plus importantes (contrairement à celles des marges de ressources intérieures inemployées) pour cerner l'inflation dans une économie donnée par rapport à des périodes antérieures. De fait, lorsqu'on examine des estimations de courbes de Phillips classiques, mettant en relation inflation et mesures des capacités intérieures de production, on constate que ces courbes se sont sensiblement aplaties pour l'ensemble des pays considérés, autrement dit que la corrélation entre l'écart de production intérieur et l'inflation s'est affaiblie. Selon la BRI (2006), cette corrélation a davantage faibli en Suède que dans tout autre pays de l'échantillon d'économies avancées de l'OCDE considéré.

Encadré 2.2. Mondialisation et inflation (suite)

Graphique 2.3 Incidence sur la hausse des prix à la consommation de l'élimination de l'effet de la mondialisation

En points de pourcentage par an, sur la période 2000-05



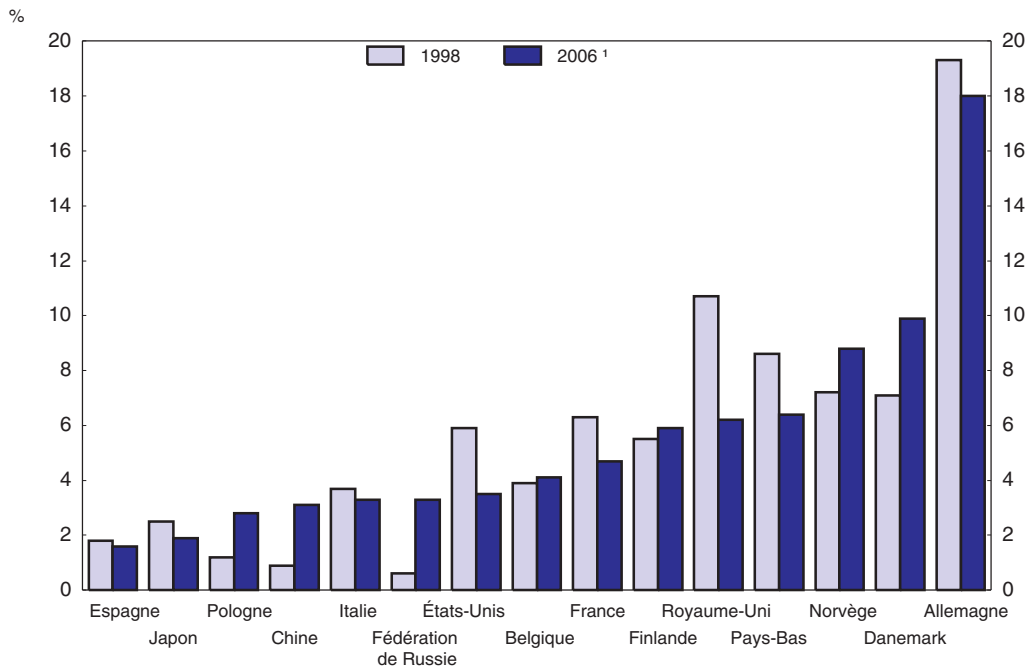
Note : Ce graphique montre le nombre de points de pourcentage qu'il aurait fallu ajouter à la hausse des prix à la consommation en l'absence des effets des prix à l'importation liés à la mondialisation. L'impact total de la mondialisation est évalué sous la forme d'un intervalle, dont les limites inférieure et supérieure sont calculées en partant de l'hypothèse que la hausse des prix des importations de biens et services autres que les produits de base a été supérieure de 1 point de pourcentage et de 2 points de pourcentage par an, respectivement, à son niveau de référence, et que les cours du pétrole ont été inférieurs de 20 % et 40 %, respectivement, à leur niveau de référence. Chacune des deux limites de cet intervalle est également calculée en partant de l'hypothèse que les cours des métaux ont été inférieurs de 10 % à leur niveau de référence. Ces effets sont calculés par rapport à l'indice implicite des prix de la consommation privée.

1. Zone euro.

Source : Pain et al. (2006).

Graphique 2.4 Origine des importations suédoises

Part des importations suédoises totales



1. Moyenne sur la période janvier-octobre 2006.

Source : Office statistique de Suède.

Tableau 2.1. Niveaux des prix relatifs en Suède par rapport à l'UE15

	Variation cumulée du niveau des prix par rapport à l'UE15 (%)	Variation annuelle moyenne du niveau des prix par rapport à l'UE15 (%)		Niveau des prix de 2005 (UE15=100)
	1996-2005	1996-2000	2001-2005	
Consommation individuelle effective	-3.1	0.5	-1.0	114
Denrées alimentaires et boissons non alcoolisées	-6.9	0.4	-1.7	112
Articles d'habillement et chaussures	3.6	2.3	-1.3	110
Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles	-14.6	-0.1	-2.9	110
Meubles, articles de ménage et entretien courant de l'habitation	4.7	0.5	0.8	113
Santé	7.4	0.6	1.3	122
Transports	2.1	-0.5	1.0	117
Communication	-36.3	3.5	-8.5	76
Loisirs et culture	-0.7	1.1	-1.0	114
Éducation	-0.1	1.6	-1.5	107
Restaurants et hôtels	0.9	0.0	0.8	119
Biens et services divers	7.3	1.6	0.0	119

Source : Eurostat.

Le commerce de détail offre un autre exemple de renforcement de la concurrence, compte tenu de l'entrée sur le marché de grands centres commerciaux ainsi que de chaînes de supermarchés étrangers. Alors que 20 % seulement du secteur du commerce de détail alimentaire étaient exposés à la concurrence en 1999 (contre 50 % dans l'UE), la situation a changé du fait de l'apparition de chaînes de magasins de discompte. Entrées sur le marché en 2002-03, l'entreprise danoise Netto et la société allemande Lidl possédaient déjà

134 points de vente et affichaient un chiffre d'affaires de 3.3 milliards SEK en 2004 (McKinsey, 2006), et leurs parts de marché augmentent rapidement.⁴ Cela a contribué à une correction à la baisse des prix des produits alimentaires en Suède, qui demeuraient toutefois sensiblement plus élevés qu'en Allemagne et aux Pays-Bas en 2004 (tableau 2.1 ; Konkurrensverket, 2004). Il existe encore des marges d'ajustement des prix des biens, puisque le niveau des prix de la consommation privée de la Suède était supérieur de 14 % à celui de l'UE15 en 2005. D'après les calculs de la Konkurrensverket (Autorité de la concurrence) suédoise, si cette différence était simplement réduite de moitié, une famille suédoise avec enfants économiserait environ 30 000 SEK par an (Konkurrensverket, 2005). L'arrivée des supermarchés a coïncidé avec un assouplissement des procédures d'octroi des permis de construire accordés par les communes pour ce type d'établissement – ce que l'Autorité de la concurrence préconisait depuis longtemps (Konkurrensverket, 2005).⁵ Compte tenu de l'absence de modification formelle de la législation, cela semble tenir à une intégration accrue et à l'accentuation connexe des pressions concurrentielles d'origine étrangère.

Dans les temps à venir, il faudrait mettre à profit la dynamique induite par les pressions concurrentielles internationales pour poursuivre les efforts d'amélioration des conditions de concurrence en Suède, notamment s'agissant du cadre juridique et des capacités de l'Autorité de la concurrence. A cet égard, l'Étude de 2004 formulait un certain nombre de recommandations qui n'ont pas été suivies jusqu'ici (OCDE, 2004 ; annexe 1.1).

... sur les salaires

Le processus de fixation des salaires constitue un autre canal par lequel l'intégration internationale croissante des économies et la mondialisation se répercutent indirectement sur l'inflation intérieure. Il est possible que la détermination des salaires soit directement influencée par les travailleurs étrangers prêts à accepter des rémunérations plus faibles qui arrivent dans le pays, comme cela s'est récemment passé lorsque des ouvriers du bâtiment lettons sont venus en Suède (Banque d'Angleterre, 2006 ; voir également le chapitre 4). Il se pourrait cependant que la mondialisation exerce également des effets indirects, à savoir que la simple possibilité que des travailleurs étrangers viennent dans le pays (ou qu'une entreprise suédoise délocalise ses activités hors du territoire national) atténue déjà les tensions salariales. Selon Posen et Gould (2006), l'accentuation de la modération salariale (définie comme une croissance des salaires plus lente que celle de la productivité) en Suède au cours des dix dernières années a été l'une des plus marquées parmi les États membres de l'UE.⁶

Certains éléments indiquent de fait que le comportement des salaires a évolué au fil du temps. Ainsi, en évaluant leur croissance à l'aide d'une équation de salaire simple estimée, mettant en relation la croissance des gains horaires nominaux dans le secteur manufacturier avec l'inflation et une mesure des pénuries de main-d'œuvre obtenue par enquête (utilisée comme variable de substitution retardée d'un an, indicatrice du pouvoir de négociation des travailleurs), on aurait surestimé l'augmentation effective des salaires depuis 2000 de 1.5% par an en moyenne.⁷ Si les causes profondes de cette évolution sont difficiles à cerner, il est probable que l'accord sur la formation des salaires (*Industriavtalet*) de 1997 constitue un facteur explicatif de poids (chapitre 1). Cet accord soulignait expressément qu'il importait de préserver la compétitivité du secteur manufacturier en période de concurrence accrue (or, les accords salariaux conclus dans ce secteur servent de référence aux autres branches d'activité). À titre d'exemple, une des raisons de

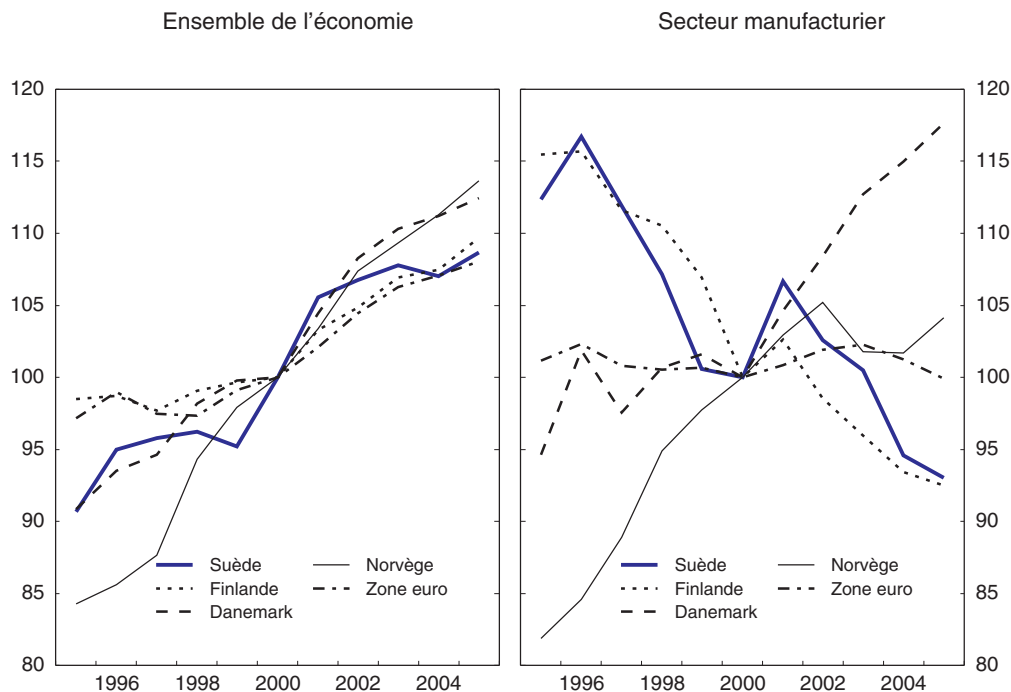
l'importance grandissante prise par la compétitivité dans la formation des salaires réside dans l'internationalisation croissante de l'industrie automobile suédoise au cours des années 90, qui ont été marquées par l'acquisition de Saab et de Volvo par General Motors et Ford, respectivement. Dernièrement, la tendance à la modération de la croissance des salaires a été renforcée par l'afflux grandissant d'immigrants de pays non nordiques venus travailler en Suède, ainsi que par l'entrée de nouveaux États membres dans l'UE en 2004 (chapitre 3).⁸ Ce flux de travailleurs immigrés reste certes relativement modeste en valeur absolue – il a représenté annuellement à peine un peu plus de 0.1 % de la population active en 2005 – mais il augmente fortement. Comme il s'agit d'un phénomène assez récent, les effets de la mondialisation sur les salaires prêtent toujours à controverse, et les données empiriques robustes demeurent rares. D'une part, Dumont et al. (2006) constatent que la mondialisation a un impact négatif sur le pouvoir de négociation des syndicats dans les grands pays de l'UE, avec des effets potentiellement modérateurs sur les coûts de main-d'œuvre. D'autre part, Ball (2006) estime que l'évolution discrète des salaires pourrait simplement être liée à une inflation tendancielle plus basse ainsi qu'à la crédibilité accrue des banques centrales (qui a pour effet d'ancrer les anticipations inflationnistes), ces facteurs ayant réduit la fréquence des ajustements des prix nominaux.

Si l'on considère l'ensemble des secteurs économiques suédois, on constate que les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale (à l'aune de la proportion de la production exportée, ou de la pénétration des importations) tendent à se caractériser par des gains de productivité plus importants et une croissance plus faible des coûts unitaires de main-d'œuvre.⁹ Par rapport à la situation observée dans d'autres pays, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier suédois, en particulier, sont restés en deçà de ceux de divers concurrents (hormis la Finlande), du fait de la croissance modérée des salaires et de l'ampleur des gains de productivité. Les négociations salariales dans les autres branches se traduisant globalement par un alignement sur les résultats obtenus dans le secteur manufacturier, ce constat vaut jusqu'à un certain point pour l'ensemble de l'économie (graphique 2.5). Cette modération salariale est liée en partie à la composition sectorielle particulière de l'industrie manufacturière suédoise, où les technologies de l'information (TI) – qui se caractérisent généralement par une bonne performance en termes de productivité – occupent une place importante. De fait, la comparaison avec d'autres pays montre clairement que les gains de productivité sont forts dans le secteur manufacturier suédois, où la croissance annuelle de la productivité s'est établie en moyenne à 5.9 % sur la période 1999-2003, soit un niveau plus élevé que dans les autres pays nordiques et plus de deux fois supérieur à celui observé au Canada. Outre le rôle de l'industrie automobile, l'importance du secteur des TI est une des principales explications de ce dynamisme. Par ailleurs, les prix des produits liés aux TI diminuant au fil du temps, ces forts gains de productivité ne peuvent être pleinement contrebalancés par une augmentation des coûts de main-d'œuvre. C'est un des facteurs qui expliquent l'évolution relativement favorable des coûts unitaires de main-d'œuvre dans les pays producteurs de biens liés aux TI comme la Suède et la Finlande.

L'essor du secteur des TI pourrait également avoir des implications plus vastes pour l'évaluation des tensions inflationnistes dans une perspective plus cyclique. En effet, si l'on évalue la croissance potentielle sans prendre dûment en compte le changement structurel axé sur les TI, qui contribue à une croissance plus durable de la productivité, le véritable potentiel d'expansion de l'économie sera probablement sous-estimé (chapitre 1). On risque alors d'interpréter à tort une forte croissance du PIB effectif comme étant supérieure à son

Graphique 2.5 Coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie et dans le secteur manufacturier

Indice 100 en 2000



Source : Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE.

niveau potentiel, suscitant du même coup des anticipations de tensions inflationnistes naissantes. Néanmoins, distinguer les composantes conjoncturelle et structurelle de la croissance de la productivité est loin d'être une tâche aisée, en particulier si l'économie a subi un changement structurel comme celui qu'a connu la Suède au cours des années 90.

Pour résumer, certains éléments laissent à penser que les chocs du côté de l'offre liés à la mondialisation ont eu un impact indéniable sur l'inflation. Les évaluations quantitatives disponibles montrent que l'effet des échanges, tel qu'estimé par Pain et al. (2006), a réduit l'inflation de 0.1 à 0.4 point de pourcentage depuis 2000. La convergence des prix à la consommation par rapport à la zone euro a représenté en moyenne 1 point de pourcentage par an (jusqu'en 2005). Il se pourrait que ces deux estimations soient déterminées dans une certaine mesure par les mêmes facteurs. Étant donné que les taux d'inflation mensuelle moyenne sont inférieurs de 0.6 point à l'objectif de 2 % et d'environ ½ point à l'inflation de la zone euro depuis 2000, il semble probable que l'inflation aurait été plus proche de l'objectif fixé sans ces effets liés à la mondialisation.

Conséquences pour la politique monétaire

La mondialisation influe sur les prix relatifs, mais pas nécessairement sur le niveau général des prix: une baisse, même marquée, des prix des importations peut être contrebalancée par une hausse des prix intérieurs.¹⁰ Le niveau général des prix dépend donc des préférences et des interventions des autorités monétaires, et une banque centrale pratiquant le ciblage de l'inflation peut toujours stabiliser l'inflation intérieure à un niveau donné à moyen ou long terme (Bean, 2006). Toutefois, savoir s'il faut pleinement

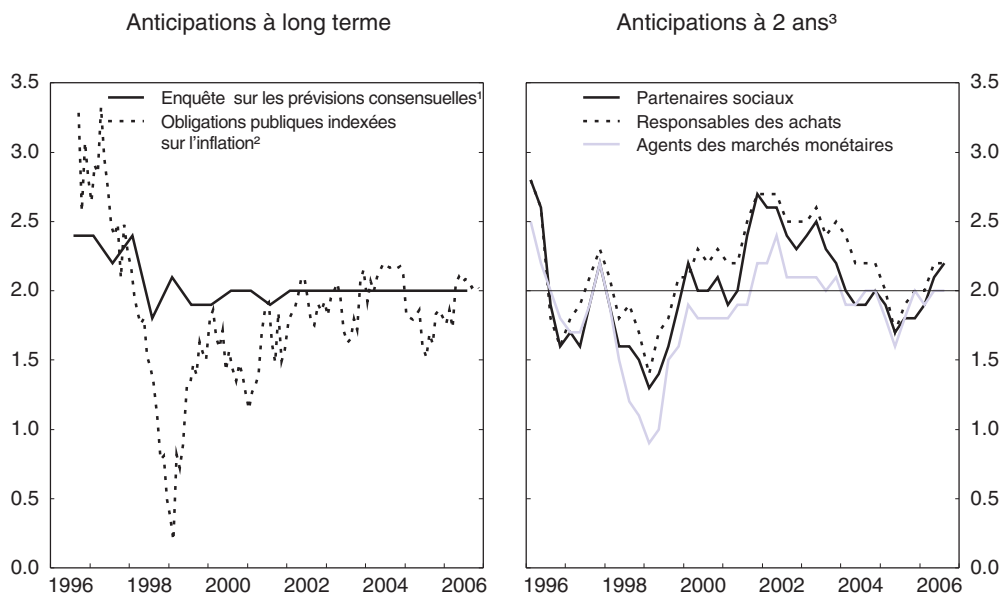
accompagner le choc causé par la mondialisation du côté de l'offre (et permettre du même coup des écarts prolongés par rapport à l'objectif d'inflation), ou au contraire le compenser, reste une question centrale de la politique monétaire intérieure. Une partie des effets de la mondialisation, notamment les incidences des prix des importations et de la déréglementation, sont probablement des effets ponctuels sur le niveau des prix (même s'ils peuvent être persistants en raison de leur étalement probable dans le temps). La réaction des autorités monétaires doit dépendre du fait de savoir si les agents économiques qui déterminent les prix perçoivent ces effets comme permanents, et modifient en conséquence leurs anticipations inflationnistes. L'autre versant des répercussions de la mondialisation, à savoir la réduction de la sensibilité des salaires aux marges de ressources intérieures en main-d'œuvre inutilisées, aura probablement un impact plus durable sur la dynamique de l'inflation, et implique que le canal de transmission classique des impulsions de la politique monétaire aux prix via les taux d'intérêt et la demande intérieure est désormais moins efficace. Autrement dit, une réorientation plus marquée de la politique monétaire sera nécessaire pour produire un effet donné sur l'inflation.

Le fait que l'inflation soit demeurée en moyenne inférieure à l'objectif depuis 1995 laisse à penser que la Riksbank a accompagné les effets de l'offre sur l'inflation, acceptant clairement qu'elle s'écarte du niveau visé. Cette présomption est étayée par de récentes déclarations. Tout en admettant que l'inflation avait été surestimée (et les chocs sur l'offre sous-estimés), en particulier au cours du passé récent, la Riksbank a soutenu que même avec des prévisions plus exactes, la question de savoir si la politique monétaire aurait dû être plus accommodante demeurerait difficile à trancher (Riksbank, 2006a). La principale explication avancée est que la forte hausse des prix des logements et la montée de l'endettement des ménages devaient être prises en compte, et justifiaient une politique prudente. En outre, dans une note récente, la Riksbank a indiqué que dans certains cas d'écart important de l'inflation par rapport à l'objectif retenu, les autorités monétaires pouvaient laisser à l'inflation un délai supérieur à la période habituelle de deux ans pour revenir à l'objectif (Riksbank, 2006b). Néanmoins, comme le souligne également la banque centrale, il est essentiel que cette interprétation plus souple de sa stratégie n'entame pas la confiance dans la politique monétaire, et que l'objectif d'inflation reste fermement ancré. Le graphique 2.6 montre les anticipations inflationnistes à long terme, évaluées à partir d'enquêtes ainsi que des cours des obligations, qui peuvent être considérés comme une mesure de la crédibilité de l'objectif d'inflation. Malgré une certaine volatilité au cours de la seconde moitié des années 90, les anticipations d'inflation à long terme sont très proches de l'objectif de 2 %. Cela vaut également pour les anticipations à deux ans, même si les fluctuations observées sont un peu plus amples. En résumé, rien n'indique jusqu'ici que la confiance dans la capacité de la banque centrale à atteindre son objectif d'inflation ait été entamée, et que cet objectif ne reste pas hautement crédible.¹¹

La question de savoir si la Riksbank a mené une politique adaptée à cet environnement de faible inflation fait l'objet d'un examen critique dans un récent rapport d'évaluation, consacré à la politique monétaire suédoise de 1995 à 2005 – préparé à la demande de la Commission des finances du *Riksdag* (Parlement suédois) par Frederic Mishkin et Francesco Giavazzi. Tout en reconnaissant que la Riksbank « soutient avantageusement la comparaison avec les meilleures banques centrales du monde », les auteurs suggèrent un certain nombre d'améliorations (annexe 2.A1). Compte tenu de

Graphique 2.6 **Anticipations inflationnistes**

Pourcentage de variation en glissement annuel



1. Estimation établie à partir d'une enquête semestrielle sur les anticipations d'inflation à un horizon de 6-10 ans, menée auprès des instituts de recherche et des banques commerciales de Suède.
2. Estimation calculée par la différence entre les rendements des obligations d'État suédoises à dix ans classiques et indexées. Cette mesure reflète également la liquidité et la prime de risque d'inflation, et doit par conséquent être interprétée avec prudence.
3. Estimation fondée sur une étude trimestrielle de Prospera Research AB.

Source : Prévisions consensuelles, Datastream et Prospera Research AB.

l'infériorité persistante de l'inflation effective par rapport à l'objectif visé ces dernières années, les auteurs jugent rétrospectivement que la politique monétaire a été trop restrictive. S'ils admettent que les erreurs de prévision de la Riksbank (et de la quasi-totalité des autres prévisionnistes) expliquent en partie cette orientation inadéquate, ils soulèvent deux questions plus fondamentales :

- D'une part, l'importance croissante accordée au rôle des prix des logements dans l'élaboration de la politique monétaire, allant bien au-delà de leur incidence directe sur l'inflation, est remise en question, dans la mesure où elle a empêché la conduite d'une politique plus expansionniste ces dernières années.
- D'autre part, l'accent devrait être mis davantage sur la flexibilité du ciblage de l'inflation en tant que mécanisme destiné à réduire à la fois les fluctuations de l'inflation et celles de la production (donc de l'emploi). Cela signifie, par exemple, qu'après un choc négatif du côté de l'offre – tel qu'une hausse des cours du pétrole – les autorités monétaires devraient laisser l'inflation refluer progressivement vers l'objectif visé (au lieu de la contraindre à retrouver ce niveau à l'horizon prévu initialement). Les auteurs suggèrent également que pour compenser une période d'inflation inférieure à l'objectif, la banque centrale laisse l'inflation dépasser ce niveau pendant un certain temps, de manière à prendre en compte les effets induits sur le niveau des prix. Toutefois, la communication de cette stratégie ne sera pas aisée, et il convient donc de l'envisager avec prudence.

Le rôle des prix des logements

La question de savoir si, rétrospectivement, la Riksbank a eu raison de prendre en compte les prix des logements reste ouverte (dans l'hypothèse où la banque centrale aurait effectivement contribué à empêcher un effondrement des prix de l'immobilier d'habitation, son rôle ne serait probablement jamais visible). Le principal point qui fait toujours débat entre spécialistes concerne l'opportunité d'une prise en compte des prix des logements par les autorités monétaires allant au-delà de leur incidence directe sur l'inflation (encadré 2.3). Ce débat tourne en particulier autour des effets à long terme sur la stabilité des prix que risquerait d'induire une évolution en accordéon des prix des actifs, qui pourrait avoir des répercussions déflationnistes allant au-delà de l'horizon habituellement prévu pour atteindre l'objectif d'inflation. Un tel scénario est difficile à intégrer dans l'objectif d'inflation classique, compte tenu de sa faible probabilité, mais il pourrait être plus lourd de conséquences. De fait, la Riksbank a indiqué qu'elle tendait dans une certaine mesure à prendre en considération l'évolution des prix des actifs pour déterminer le moment où elle modifie ses taux d'intérêt (par exemple en se lançant dans

Encadré 2.3. Politique monétaire et prix des actifs

La question de l'attitude que doivent adopter les banques centrales vis-à-vis des prix des actifs est vivement débattue. Si les prix des actifs ne sont généralement pas intégrés dans l'indice des prix à la consommation (IPC), leurs cycles d'expansion et de contraction peuvent fort bien avoir des répercussions négatives sur la stabilité des prix à long terme. Ainsi, une baisse des prix des actifs réduit le patrimoine des consommateurs et risque d'influer négativement sur leurs projets de dépenses. En outre, un endettement excessif des ménages peut déboucher sur des coupes dans la consommation en cas d'éclatement d'une bulle des prix d'actifs. Or, de telles chutes de la demande sont susceptibles de déboucher sur des tendances déflationnistes et de menacer la stabilité des prix, ce que la banque centrale peut vouloir prendre en compte lors de la fixation de ses taux directeurs. Dans ce contexte, les banques centrales doivent-elles tenter d'empêcher la formation des bulles, ou se contenter de faire face à leurs conséquences une fois qu'elles ont éclaté ?

La Réserve fédérale des États-Unis a opté pour la seconde stratégie, pour trois raisons (Kohn, 2006b). Premièrement, il est extrêmement difficile de détecter les bulles en temps voulu. Deuxièmement, on ignore encore dans quelle mesure une hausse modeste des taux d'intérêt permet effectivement d'empêcher la formation des bulles. Troisièmement, une approche préventive ne se justifie que si les gains économiques découlant de l'absence de bulle l'emportent sur les pertes causées par la hausse des taux d'intérêt dans d'autres secteurs de l'économie

Les partisans d'une stratégie d'opposition à la formation des bulles des prix d'actifs font valoir, au contraire, que l'incertitude concernant l'existence d'une bulle ne diffère aucunement des autres formes d'incertitude auxquelles sont confrontées les banques centrales. Pour se prémunir contre les effets négatifs potentiels d'un cycle d'expansion et de contraction, la banque centrale doit adopter une politique monétaire légèrement plus restrictive qu'elle ne le ferait si elle était confrontée à une situation macroéconomique similaire sans bulle en formation (Banque centrale européenne, 2005). La BCE suit globalement cette orientation, et fait valoir en outre qu'une approche asymétrique des bulles des prix d'actifs risquerait de créer un problème d'aléa moral, les investisseurs sachant à l'avance qu'ils seront remis à flot en cas de chute des prix des actifs.

un cycle de resserrement plus tôt que ne le justifieraient à elles seules les prévisions d'inflation classiques et l'évolution de la sphère réelle de l'économie).¹²

En tout état de cause, il faut que les avantages et les bénéfices d'une telle politique soient mis en balance et rendus publics. Il est toutefois plus important encore que la Riksbank fournisse davantage d'informations sur l'évaluation empirique de la viabilité des prix des logements et de l'endettement des ménages, des canaux *via* lesquels ils se répercutent sur la stabilité du niveau général des prix, ainsi que des effets neutralisateurs que peut avoir la politique monétaire sur ces répercussions. D'après les calculs de l'OCDE, c'est seulement depuis peu que les prix des logements ont dépassé le niveau correspondant aux paramètres fondamentaux de l'économie, et leur sous-évaluation a cédé la place à une légère – quoique grandissante – surévaluation (chapitre 4). De même, si l'endettement des ménages atteint un niveau très élevé, le poids du service de la dette reste relativement modeste. Une analyse plus approfondie des questions soulevées permettrait au public de mieux comprendre l'approche retenue par la Riksbank à l'égard des prix des actifs et de l'endettement. En outre, la banque centrale éviterait des malentendus en soulignant de manière répétée que les prix des actifs ne constituent pas un objectif en soi de la politique monétaire.

L'opportunité d'un ciblage flexible de l'inflation

Il est généralement admis aujourd'hui qu'une politique optimale de ciblage de l'inflation doit être flexible, au sens où elle doit prendre en compte à la fois les fluctuations de l'inflation et celles de la production.¹³ Cette interprétation devient particulièrement importante en cas de choc du côté de l'offre faisant évoluer ces deux mesures dans des directions opposées. La décision de la Riksbank de moduler l'horizon temporel prévu pour ramener l'inflation au niveau de son objectif permet d'introduire davantage de flexibilité, ainsi que de mieux cerner la relation entre inflation et production dans un contexte d'incertitude. En présence d'un choc ponctuel sur l'offre, cette stratégie peut permettre d'éviter les fluctuations de la production résultant d'un reflux forcé de l'inflation au niveau de l'objectif dans un délai de deux ans, pourvu qu'elle soit appliquée de manière symétrique (c'est-à-dire également lorsque l'inflation est supérieure à l'objectif visé). Néanmoins, compte tenu de l'incertitude considérable qui prévaut quant à la persistance des chocs induits du côté de l'offre par la mondialisation, une telle approche risque à l'heure actuelle d'entraîner des pertes de production en cas d'orientation excessivement restrictive de la politique monétaire. Il pourrait donc être judicieux, dans certaines circonstances, de privilégier une orientation plus accommodante si l'inflation demeure de manière prolongée en deçà de l'objectif, ce qui permettrait également de mieux cerner le comportement de l'inflation dans ce nouvel environnement.¹⁴ Ce type de « discrétion contrainte » concernant l'horizon auquel l'inflation sera ramenée au niveau de l'objectif à la suite d'un choc est un des points forts de la stratégie de ciblage de l'inflation (King, 2005). Cela étant, il faut reconnaître la spécificité de la situation actuelle, caractérisée par une croissance à deux chiffres des prix de l'immobilier, par l'allègement de la fiscalité du logement et par l'expansion rapide du crédit. Compte tenu de ces éléments, une politique monétaire plus prudente serait donc peut-être de mise à l'heure actuelle.

L'évolution de l'inflation dans une perspective de court à moyen terme devenant plus incertaine et les écarts par rapport à l'objectif plus persistants, les anticipations inflationnistes à long terme devraient être suivies de près à mesure que la flexibilité du

processus d'élaboration de la politique monétaire se renforce. Indépendamment des précisions apportées par la banque centrale sur sa stratégie monétaire dans le cadre de discours et de publications, la compréhension par le public des facteurs sous-jacents à ses prévisions, ainsi que du poids accordé à l'inflation et à la production dans ses décisions de politique monétaire, sera sans doute améliorée par la décision récemment annoncée de la Riksbank de fonder les prévisions d'inflation sur sa propre évaluation du futur taux directeur.¹⁵ Cela peut aussi permettre au public de mieux appréhender l'orientation future de la politique monétaire, et du même coup en amplifier les effets. En outre, il importe à l'avenir de consacrer davantage de ressources à l'analyse des changements ayant pu influencer sur les déterminants de l'inflation, ce qui aura pour effet d'améliorer la base de prévision. À cet égard, le fait d'indiquer plus clairement si l'inflation a été affectée par des facteurs intérieurs ou extérieurs pourrait permettre de mieux justifier les décisions de politique monétaire.

Conclusion

Les effets de la mondialisation sur l'inflation changent de nature et restent entourés d'incertitude, notamment en ce qui concerne leur persistance. La manière dont les autorités monétaires s'adaptent à cette évolution jouera un rôle important dans les performances macroéconomiques de la Suède, et servira d'exemple aux autres pays confrontés à une dynamique d'inflation similaire. Cela vaut aussi pour la récente décision de la Riksbank de publier la trajectoire qu'elle préconise pour les taux d'intérêt futurs, décision qui correspond à une recommandation essentielle formulée lors de la préparation de la présente Étude. Les autres recommandations sont résumées dans l'encadré 2.4.

Encadré 2.4. **Recommandations concernant l'inflation et la politique monétaire**

- La correction à la baisse du niveau des prix dans certains secteurs consécutive au renforcement de la concurrence et à la déréglementation devrait bénéficier aux consommateurs suédois, et constitue une évolution bienvenue. Les autorités devraient poursuivre la réforme de la réglementation, notamment pour favoriser la concurrence dans les secteurs de la construction et de l'électricité, où le niveau des prix est sensiblement supérieur à la moyenne européenne.
- La décision de la banque centrale de rallonger occasionnellement l'horizon temporel prévu pour atteindre l'objectif d'inflation est judicieuse si les chocs positifs sur l'offre sont effectivement ponctuels, mais elle sera coûteuse si le renforcement de la croissance de la productivité s'avère durable. L'évolution de l'inflation dans une perspective de court à moyen terme devenant plus incertaine, les autorités monétaires devraient suivre de près les anticipations inflationnistes à long terme, afin de veiller à ce qu'elles restent fermement ancrées.
- Compte tenu de la persistance manifeste avec laquelle la mondialisation, le renforcement de la concurrence et la croissance de la productivité ont maintenu l'inflation effective en deçà des prévisions, il faut consacrer davantage de ressources à l'analyse de ces mécanismes qui sous-tendent l'évolution de l'inflation, ce qui permettra d'améliorer la base de prévision.

Encadré 2.4. **Recommandations concernant l'inflation et la politique monétaire (suite)**

- Dans des discours et des publications, la Riksbank a précisé qu'elle ne prenait en considération les prix des logements que dans la mesure où l'on pouvait s'attendre à ce qu'ils influent sur la stabilité future des prix à la consommation, mais il pourrait s'avérer nécessaire de renouveler ces éclaircissements afin qu'ils soient bien compris par le public. La politique de la Riksbank pourrait être étayée par une évaluation empirique plus approfondie de la viabilité des prix des logements et de l'endettement des ménages, des canaux via lesquels ils se répercutent sur la stabilité du niveau général des prix, ainsi que des effets neutralisateurs que peut avoir la politique monétaire sur ces répercussions.

Notes

1. L'indice UND1X exclut également les effets directs des variations de la fiscalité indirecte et des subventions.
2. Compte tenu de problèmes de mesure des prix des exportations des pays partenaires commerciaux de la Suède, et du fait qu'une partie des importations en provenance d'États non membres de l'UE arrive en Suède via un autre pays de l'Union européenne, il est même probable que l'effet de cette redistribution des importations soit sous-estimé.
3. Les mesures de déréglementation des années 90 ont notamment concerné les chemins de fer, les taxis, les transports aériens intérieurs, les services postaux et de télécommunication, ainsi que la production et la distribution de l'électricité. En outre, une nouvelle loi sur la concurrence a été introduite en 1993 et la réglementation a été harmonisée avec les règles de l'UE.
4. La part de marché de Netto, comme celle de Lidl, a plus que doublé de 2004 à 2006, et elle s'établit aujourd'hui aux alentours de 2 % pour chacune des deux chaînes (Linnhag, 2006).
5. La *Plan-och bygglagen* (loi sur l'aménagement de l'espace) donne de longue date aux communes le droit de réglementer l'utilisation de l'espace disponible pour les activités agricoles, industrielles et commerciales ainsi que pour les loisirs. Les communes jouent donc un rôle crucial dans l'établissement des entreprises locales, ce qui a sans doute contribué à la structure fortement oligopolistique du commerce de détail des produits d'épicerie en Suède (OCDE, 1999).
6. Posen et Gould (2006) calculent la différence de modération salariale moyenne entre les périodes 1991-98 et 1999-2004.
7. Cette équation a été estimée sur la période allant du premier trimestre 1975 au premier trimestre 2000, en utilisant les données relatives aux pénuries de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier tirées de l'enquête de conjoncture du *Konjunkturinstitutet* (Institut national de recherche économique), la hausse annuelle des prix à la consommation et les données relatives à la croissance des gains horaires nominaux dans le secteur manufacturier extraites de la base de données des *Principaux indicateurs économiques* de l'OCDE. À partir du deuxième trimestre 2000, une simulation est effectuée sur la base des coefficients estimés à l'aide du modèle, et des données effectives concernant l'inflation et les pénuries de main-d'œuvre.
8. Ce phénomène est accentué par le fait que la Suède n'applique aucune restriction particulière concernant la mobilité des travailleurs en provenance des nouveaux États membres de l'UE.
9. Ce constat repose sur des données relatives à la période 1996-2002, extraites de la base de données pour l'analyse structurelle (STAN) de l'OCDE. D'après le Fonds monétaire international (2006), il existe une corrélation négative entre l'évolution de l'ouverture commerciale et celle des prix relatifs à la production pour l'ensemble des pays et des secteurs considérés.
10. Rogoff (2006) considère que, de ce point de vue, les marchés émergents exportent même de l'inflation (et non de la déflation) vers les autres secteurs de l'économie mondiale.
11. Cette analyse est confortée par les travaux de Gürkaynak et al. (2005), qui étudient de manière plus approfondie les anticipations d'inflation à long terme dans plusieurs pays, et concluent qu'elles restent plus fermement ancrées et sont moins influencées par les chocs ponctuels

dans les pays où la banque centrale a un objectif d'inflation explicite, comme la Suède et le Royaume-Uni.

12. Tout en reconnaissant que les débats théoriques sur la politique monétaire optimale se poursuivent, Ingves (2006) considère que cela ne devrait pas empêcher la Riksbank d'ignorer les risques que représenterait une bulle des prix des actifs pour l'inflation et l'activité économique futures.
13. Le Gouverneur de la Banque d'Angleterre Mervin King a qualifié de « cinglés de l'inflation » les dirigeants de banque centrale exclusivement préoccupés par l'inflation, qui ne prennent donc pas en compte la production.
14. Pour King (2005), la politique monétaire se caractérise en pratique par « un processus d'apprentissage continu » (p. 8).
15. Telle est l'approche suivie par la *Norges Bank* (Banque de Norvège) et la *Reserve Bank of New Zealand* (Banque de réserve de la Nouvelle-Zélande). Jusqu'en février 2007, dans ses modèles de prévision de l'inflation, la Riksbank a utilisé quant à elle les anticipations du marché concernant les perspectives d'évolution du taux d'intérêt.

Bibliographie

- Ball, L. (2006), « Has Globalization Changed Inflation? », *NBER Working Paper* 12687.
- Banque centrale européenne (2005), « Les bulles des prix d'actifs et la politique monétaire », *Bulletin mensuel*, avril 2005.
- Banque d'Angleterre (2006), « The Macroeconomic Impact of Migration » (encadré), *Inflation Report*, novembre.
- Banque des règlements internationaux (2006), *76^e Rapport annuel*, Bâle.
- Bean, C. (2006), « Comments on Ken Rogoff: "Impact of Globalization on Monetary Policy" », *Federal Reserve Bank of Kansas City, Annual Economic Symposium*, Jackson Hole, Wyoming, août.
- Catte, P. et T. Slok (2005), « Assessing the Value of Indicators of Underlying Inflation for Monetary Policy », *documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 461.
- Dumont, M., G. Rayp, P. Willemé (2006), « Does Internationalization Affect Union Power? An Empirical Study for Five EU Countries », *Oxford Economic Papers*, vol. 58, pp. 77-102.
- Fonds monétaire international (2006), *Perspectives de l'économie mondiale*, avril.
- Giavazzi, F. et F.S. Mishkin (2006), *An Evaluation of Swedish Monetary Policy 1995 - 2005*, reports from the Riksbank 2006/07:RFR 1, Committee on Finance, Stockholm.
- Gürkaynak, R., A.T. Levin, et E.T. Swanson (2006), « Does Inflation Targeting Anchor Long-Run Inflation Expectations? Evidence from Long-Term Bond Yields in the U.S., U.K. and Sweden », *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper* n° 9.
- Ingves, S. (2006), « The Inflation Target and Monetary Policy », allocution prononcée à la Swedish Economics Association, le 4 avril.
- King, M. (2005), « Monetary Policy: Practice Ahead of Theory », *Mais Lecture*, Londres, 17 mai.
- Kohn, D. (2006a), « Reflections on Globalization and Policies », allocution prononcée au European Economics and Financial Centre Seminar, à Londres, le 6 juillet.
- Kohn, D. (2006b), « Monetary Policy and Asset Prices », allocution prononcée au cours du colloque « Monetary Policy: A Journey from Theory to Practice », à Francfort, le 16 mars.
- Konkurrensverket (2004), *Competition in Sweden 2004*, Stockholm.
- Konkurrensverket (2005), *Competition in Sweden 2005*, Stockholm.
- Linnhag, A. (2006), *Konkurrensen inom dagligvaruhandeln* (La concurrence dans le commerce de détail), document interne, Sveriges Riksdag.
- McKinsey (2006), *Sweden's Economic Performance: Recent Development, Current Priorities*, Stockholm.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.

- OCDE (2007), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Suède : Créer les conditions d'une croissance soutenue*, OCDE, Paris, à paraître.
- 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.
- Posen, A. et D.P. Gould (2006), « Has EMU had any Impact on the Degree of Wage Restraint? », *CESifo Working Paper No. 1783*.
- Przybyła, M. et M. Roma (2005), « Does Product Market Competition Reduce Inflation? Evidence from EU Countries and Sectors », *ECB Working Paper No. 453*.
- Riksbank (2005), « Why are Swedish Import Prices so Low? », *Inflation Report 2005:2*, Riksbank, Stockholm.
- Riksbank (2006a), *Monetary Policy in Sweden*, Riksbank, Stockholm.
- Riksbank (2006b), « Material for Assessing Monetary Policy 2003-2005 », *Inflation Report 2006:1*, Riksbank, Stockholm.
- Rogoff, K. (2006), « Impact of Globalization on Monetary Policy », *Federal Reserve Bank of Kansas City, Annual Economic Symposium 2006*.
- Rosenberg, I. (2005), « Why is Swedish Inflation so Low? », *allocution prononcée le 13 avril*, à Stockholm.

ANNEXE 2.A1

Le rapport de F. Giavazzi et F.S. Mishkin

Les recommandations suivantes ont été faites dans le rapport « An Evaluation of Swedish Monetary Policy between 1995 and 2005 » de F. Giavazzi et F.S. Mishkin.

Conduite de la politique monétaire

1. La Riksbank devrait indiquer plus clairement que la flexibilité de son régime de ciblage de l'inflation implique que la conduite de la politique monétaire doit viser à réduire les fluctuations de l'inflation ainsi que celles de l'emploi (et de la production).
2. La Riksbank devrait indiquer clairement que les prix des actifs (les prix des logements, les cours des actions et les taux de change) ne constituent pas des objectifs en soi de la politique monétaire.
3. La persistance d'un taux d'inflation inférieur à l'objectif visé laisse à penser qu'il conviendrait de privilégier une orientation plus accommodante de la politique monétaire (tandis que la persistance d'un taux d'inflation supérieur à l'objectif devrait conduire à infléchir la politique monétaire dans un sens plus restrictif).
4. La Riksbank devrait fournir davantage d'informations sur les perspectives d'évolution des taux directeurs qui sont utilisées pour élaborer ses prévisions concernant l'inflation et l'économie, tout en indiquant clairement l'incertitude qui entoure ces perspectives.
5. L'objectif d'inflation devrait être défini par rapport à un indice de prix qui ne soit pas directement affecté par les coûts de logement.
6. Il n'existe aucune raison impérieuse de modifier la valeur de 2 % retenue pour l'objectif d'inflation. Néanmoins, des études plus approfondies sur le niveau adéquat de l'objectif d'inflation, réalisées par des experts techniques, pourraient être utiles.

Gouvernance monétaire

7. Il convient d'améliorer le dialogue entre le *Sveriges Riksdag* (Parlement suédois) et la Riksbank en dissociant la publication du rapport sur l'inflation (publié en anglais sous le titre *Inflation Report*) de son examen par la Commission des Finances.
8. Le Parlement offre un des principaux espaces de débat public sur la politique monétaire.
9. Il devrait être demandé aux personnes pressenties pour devenir membre du Directoire de la Riksbank de se soumettre à une audition parlementaire avant leur nomination.

Chapitre 3

L'intégration par l'emploi – pour les immigrants comme pour les autochtones

En Suède, les taux d'emploi des hommes et des femmes appartenant aux tranches d'âge essentiellement actives n'ont pas retrouvé les niveaux antérieurs à la profonde crise du début des années 90. Ce constat est problématique parce que l'offre de main-d'œuvre est cruciale pour la viabilité budgétaire à long terme et que ces taux plus bas traduisent en partie une exclusion involontaire induite par des facteurs tels que la fiscalité, des prestations sociales, des institutions du marché du travail et des comportements. Il est donc nécessaire de réformer la politique menée dans ce domaine. Dans ce chapitre, nous abordons tout d'abord les initiatives ambitieuses concernant les prestations chômage, les allègements de cotisations patronales et les crédits d'impôt pour exercice d'une activité qui seront mis en place à compter de 2007. Nous nous intéressons ensuite aux immigrants : certains viennent de milieux très défavorisés et ne sont guère qualifiés, tandis que d'autres ont une formation poussée. Un problème crucial est de mieux intégrer cette population très diverse dans le marché du travail suédois. A cet égard, il faut accorder de l'attention à la flexibilité des salaires ainsi qu'aux règles de protection de l'emploi qui font courir un risque aux entreprises embauchant des immigrants dont les capacités sont souvent difficiles à jauger. Nous examinons pour terminer les progrès réalisés dans le domaine de l'absentéisme pour raison médicale.

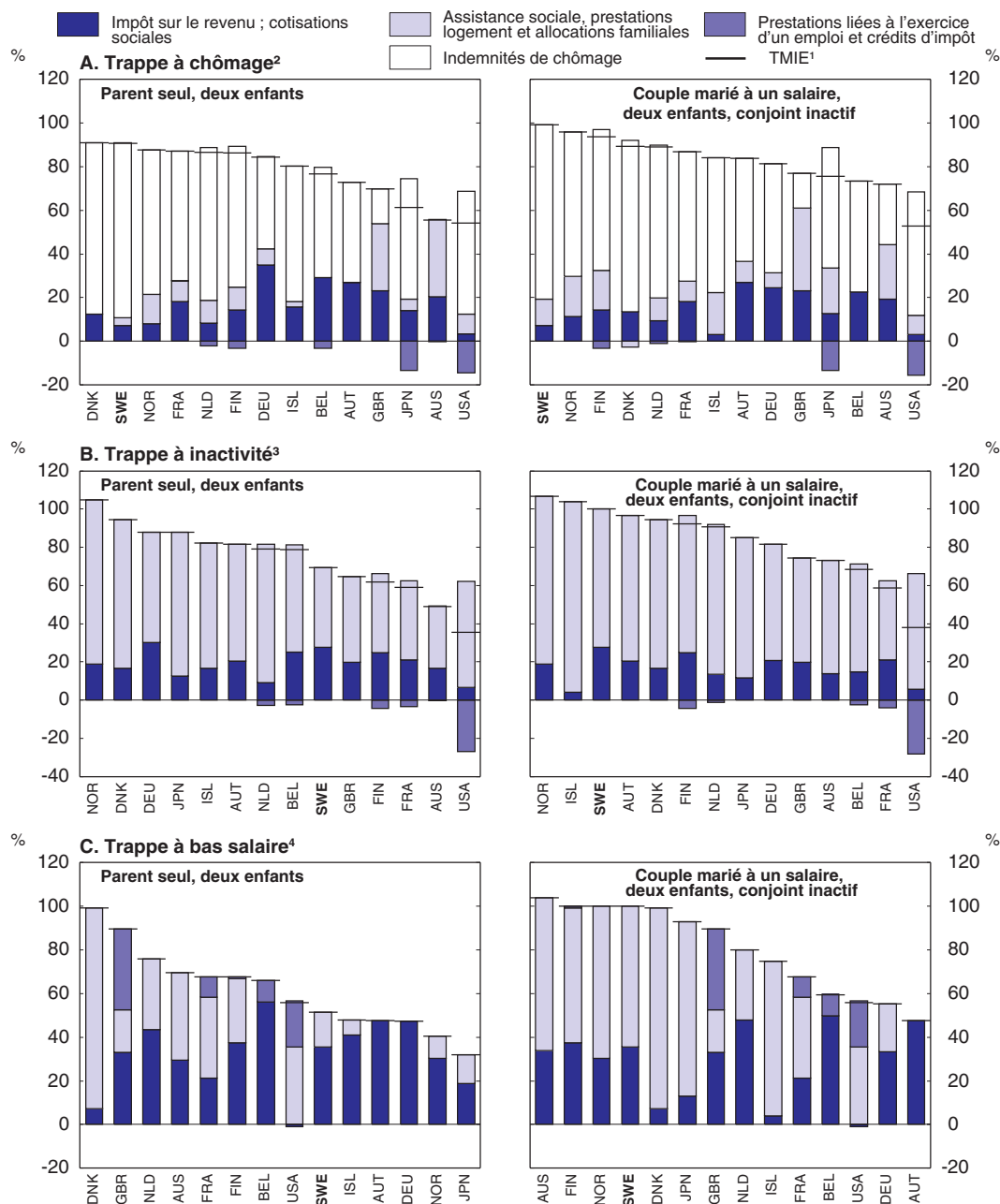
Fiscalité, prestations sociales et incitations au travail

La Suède affiche l'un des plus forts taux d'imposition des revenus du travail, ainsi que des prestations sociales parmi les plus généreuses de la zone OCDE. La rémunération économique du travail est donc relativement faible pour de larges pans de la population. L'annexe 3.A1 récapitule les règles fiscales et sociales en vigueur en Suède en 2006. Voici un comparatif international de la situation du pays à l'orée des réformes prévues par le budget 2007 :

- Pour les individus touchant un faible revenu, le remplacement fourni par l'assurance-chômage est l'un des plus généreux de la zone OCDE. Ce dispositif place la taxe effective sur le retour à l'emploi à un niveau très élevé, qui traduit un taux brut de remplacement de 80 % venant s'ajouter aux cotisations sociales, à l'impôt sur le revenu et au retrait d'autres prestations (graphique 3.1, partie A). Pour ceux qui peuvent se prévaloir d'un revenu supérieur d'au moins 70 % au revenu moyen à temps plein, le plafonnement des prestations de chômage entraîne des taux effectifs de remplacement inférieurs, ce qui atténue l'effet des trappes à chômage.
- Le retrait de l'aide sociale strictement proportionnel au revenu nouvellement perçu a pour corollaire le fait que le revenu net de certains travailleurs, lorsqu'ils passent de l'inactivité à l'emploi ou voient leur très petit salaire devenir un petit salaire, n'augmente pas (graphique 3.1, parties B et C). Comme dans d'autres pays, les allocations logement et les aides sociales favorisent les ménages avec enfants dans le but d'éviter que ces derniers ne grandissent dans la pauvreté ; la désincitation au travail induite par le retrait de prestations touche donc davantage les parents que les autres adultes. Le retrait strictement proportionnel de l'aide sociale entraîne un taux d'imposition marginal effectif de 100 %, mais se concentre sur une portion très réduite de l'échelle des revenus. Pour la famille monoparentale type comptant deux enfants, le retrait de l'aide sociale concerne les revenus bruts légèrement supérieurs au tiers du revenu moyen à temps plein. Pour un couple avec deux enfants dans lequel les deux adultes sont inactifs, les aides sociales sont plus élevées, et si l'un d'entre eux retrouve un emploi, le ménage doit toucher plus de la moitié du revenu moyen à temps plein pour se voir financièrement récompensé de ne plus chômer.
- Lorsque le retrait progressif de l'aide sociale prend fin, c'est celui de l'allocation logement qui prend le relais. Mais sa plus grande progressivité modérée, comparativement, le taux marginal d'imposition effectif qui en résulte. C'est pourquoi la trappe à inactivité et la trappe à bas salaires, pour une cellule monoparentale obtenant un emploi rémunéré la moitié du salaire moyen à temps plein ou voyant son salaire passer de 50 à 55 % dudit salaire moyen, sont moins prononcées que dans la plupart des pays comparables de l'OCDE (graphique 3.1, parties B et C).

Graphique 3.1. Incitations au travail des individus à faible revenu

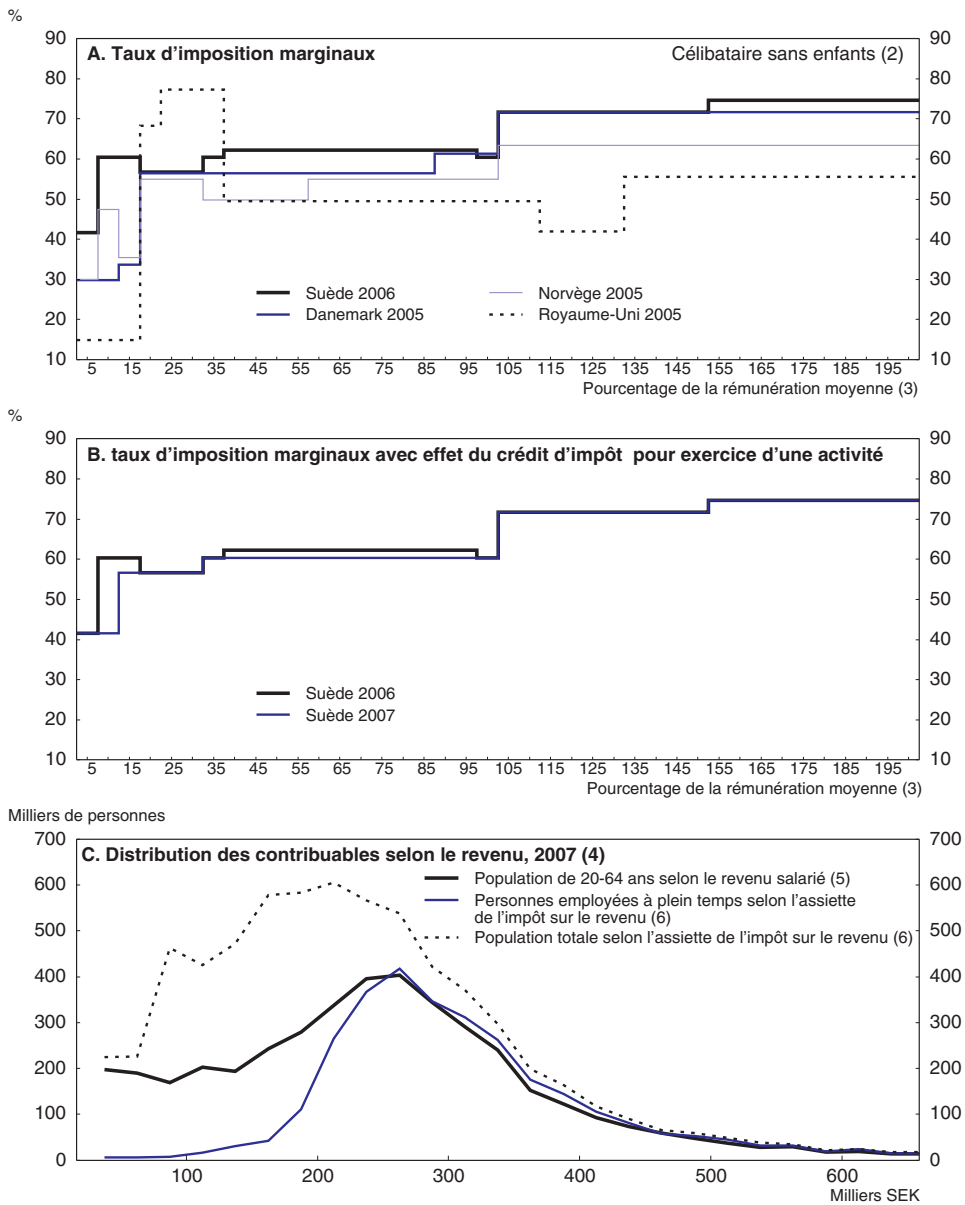
Effets conjugués des cotisations salariales, de l'impôt sur le revenu et du retrait des prestations, 2004



1. Les taux marginaux d'imposition effectifs (TMIE) sont égaux à 1 moins le ratio variation du revenu net/variation du revenu brut.
2. Trappe à chômage : TMIE sur le gain de revenu brut obtenu lors du passage d'une indemnisation chômage à un revenu du travail à temps plein égal à 67 % du salaire moyen à temps plein, pour un individu également rémunéré à 67% avant de devenir chômeur.
3. Trappe à inactivité : TMIE sur le gain de revenu brut obtenu lors du passage de l'inactivité à un revenu du travail à temps partiel égal à 50 % du salaire moyen à temps plein. Comme la durée du travail, en Suède, n'a pas d'incidence directe sur les droits à prestations et l'imposition, le TMIE serait identique pour un individu passant de l'inactivité à un emploi à plein temps rémunéré à 50 % du salaire moyen.
4. Trappe à bas salaire : TMIE sur une hausse de salaire de 10 % faisant passer celui-ci de 50 à 55 % du salaire moyen à temps plein.

Source : OCDE (2005a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 3 mis à jour avec les données 2004 issues des modèles taxes-prestations de l'OCDE.

Graphique 3.2. **Taux marginaux d'imposition des individus à revenu moyen et élevé**
Effets conjugués des cotisations patronales et salariales, de l'impôt sur le revenu
et des taxes sur la consommation¹



1. En moyenne, les taxes sur la consommation atteignent 31.1 % au Danemark, 26.2 % en Norvège, 29.3 % en Suède et 17.5 % au Royaume-Uni.
2. En Suède, la situation familiale n'est prise en compte que pour les droits à prestations ; les cotisations sociales et la fiscalité ont une base strictement individuelle. Le barème fiscal suédois illustré ici s'applique donc à tous.
3. L'OCDE a récemment redéfini le concept de revenu moyen en élargissant son assiette au-delà des seuls travailleurs de la production. En 2005, le travailleur moyen à temps plein a gagné 309 854 SEK, et le travailleur de la production moyen 259 000 SEK environ. L'écart est plus grand que dans d'autres pays, ce qui, par rapport aux publications de l'OCDE antérieures, « comprime », comparativement, la courbe suédoise.
4. La distribution des revenus est fondée sur le modèle FASIT et l'enquête HEK 2004 auprès des ménages, actualisée pour 2007. L'échelle horizontale correspond à celle (pourcentage du revenu moyen) des parties A et B.
5. L'assiette du nouveau crédit d'impôt pour exercice d'une activité est le revenu du travail.
6. L'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu additionne les revenus, les avantages sociaux, les prestations chômage et autres garanties de ressources, les pensions, etc. Elle n'inclut pas les revenus du capital, qui sont imposés séparément.

Source : OCDE, Les impôts sur les salaires, 2004/2005, et les équations fiscales associées ; Base de données analytiques de l'OCDE ; ministère des Finances, Office statistique de Suède et calculs de l'OCDE.

- L'impôt sur le revenu perçu par l'État se caractérise par une forte progressivité dès qu'est dépassé le salaire moyen à temps plein. Conjugué aux charges patronales et salariales, à l'imposition municipale et aux taxes sur la consommation, il amène 35 % des salariés à temps plein à subir une imposition marginale supérieure à 70 %, ce qui incite fortement à peu travailler et ne laisse à l'individu qu'une faible part des gains économiques tirés d'un esprit entrepreneurial et d'efforts accrus. Ce taux est élevé même par rapport aux autres pays scandinaves ; la Suède et le Danemark sont les seuls pays de l'OCDE à appliquer des taux d'imposition marginale effective aussi élevés dès le seuil du revenu moyen à temps plein (graphique 3.2). Cette désincitation s'exacerbe pour les revenus dépassant 150 % du revenu moyen à temps plein : une taxe marginale complémentaire de 5 % (värnskatt), introduite à titre temporaire pour des raisons d'austérité budgétaire au milieu des années 90, n'a jamais été supprimée.

De récentes analyses ont proposé des calculs destinés à comparer les incitations fiscales offertes dans différentes situations en fonction de la prévalence réelle des différents types de foyers en Suède. En se fondant sur un échantillon détaillé, elles estiment qu'un chômeur moyen bénéficiaire de prestations chômage ou inscrit à un programme du marché du travail disposerait d'une hausse annuelle de revenu de 44 400 SEK s'il prenait un emploi à temps plein représentant un coût salarial brut de 300 000 SEK. En pourcentage, cet individu moyen conserve 14.8 % du coût salarial brut supporté par l'employeur. Les taxes et cotisations supplémentaires ne représentent que 20% de ce coût, mais en raison de la générosité des prestations versées aux chômeurs et aux bénéficiaires de programmes, leur retrait équivaut à 65 % du coût salarial brut du nouvel emploi. Parallèlement, le salarié moyen conserverait 40.2 % d'une hausse de salaire marginale, le restant étant absorbé par la hausse des cotisations patronales et salariales, l'impôt sur le revenu, la baisse des prestations en espèces et le paiement de taxes sur la consommation (NIER, 2005 et 2006 ; Öberg et Hussénus, 2006).¹

La prise en compte de la prévalence réelle des différents types de foyers est un point important. Il convient de noter que les couples ne touchant qu'un seul salaire sont plutôt rares en Suède, car les femmes et les hommes ont une probabilité de travailler plus ou moins égale. Si l'un des conjoints n'a pas de revenu, celui de l'autre lui procure une assurance et réduit ainsi le recours à l'aide sociale. Le taux d'activité des femmes étant à son niveau actuel depuis plusieurs décennies, les dispositions prises en matière de sécurité sociale ont été optimisées pour résoudre les problèmes posés par d'autres désincitations que les assez lourdes trappes à chômage, inactivité et bas salaires dont sont victimes les couples monosalariés à faible revenu, comme le montre le graphique 3.1 – qui sont mineures pour la plupart des Suédois.

Si une part significative des immigrants présente un schéma sexospécifique et familial différent, il se pourrait toutefois que le système de sécurité sociale en vigueur en Suède dissuade les moins qualifiés d'entrer sur le marché du travail.² Cette dichotomie illustre parfaitement le défi auquel le pays se trouve confronté s'agissant des incitations au travail et, plus généralement, des institutions du marché du travail. Jusqu'ici, des réformes précautionneuses ont veillé à mettre en place des incitations au travail qui font sens dans les situations les plus caractéristiques pour la majorité de la population. Par exemple, 2006 a marqué l'achèvement d'un programme pluriannuel comportant des minorations de l'impôt sur le revenu à titre de compensation de la hausse des cotisations de retraite versées par les salariés. Mais avec des prestations relativement généreuses et le ratio prélèvements/PIB le plus élevé de la zone OCDE, il est inévitable que surgissent çà et là de

substantielles désincitations. Le défi de l'intégration par l'emploi revient dans une large mesure à contrecarrer les désincitations de cette nature concernant telle ou telle catégorie de la population. Les questions qui se posent sont par exemple les suivantes : peut-on combattre l'exclusion en affinant le dispositif fiscal de manière à récompenser le travail, ou faut-il également resserrer les conditions d'octroi des prestations ? Le schéma général peut-il être rendu plus intégrateur, et que faudrait-il faire pour cela ? Ou faudrait-il réfléchir à des mesures plus ciblées pour traiter les problèmes catégoriels spécifiques ? Ces questions reviennent dans l'ensemble de ce chapitre dès que l'on examine le moyen de donner à chacun des chances équitables d'entrer sur le marché du travail, puis de voir son revenu progresser.

De nouvelles initiatives destinées à rendre le travail rémunérateur

Le budget 2007 est l'occasion pour les autorités d'introduire un ensemble de mesures visant à donner à l'individu une plus grande latitude pour améliorer sa situation économique par le travail. Différentes modifications des prestations chômage, de la fiscalité du revenu et des charges patronales renforceront à la fois l'offre et la demande de main-d'œuvre pour ceux dont la rémunération potentielle est basse ou moyenne (encadré 3.1).

Le crédit d'impôt pour exercice d'une activité est de loin l'élément le plus onéreux de ce train de mesures : à lui seul, il représente un manque à gagner de 40 milliards SEK, soit 1.3 % du PIB. À titre de comparaison, les baisses des charges patronales pour les 19-24 ans et certains secteurs de services coûteront chacune à peine plus de 0.1 % du PIB, et la déductibilité fiscale des services à domicile, comme celle des emplois « nouveau départ », n'équivaudra même pas, à plein régime, à 0.1 % du PIB. Une partie du financement provient de la fin de la déductibilité des cotisations syndicales et des cotisations d'assurance-chômage. Un certain nombre de programmes du marché du travail seront par ailleurs supprimés : citons dans cette catégorie les périodes sabbatiques rémunérées (*friåret*), le programme d'« emplois bonus » (*plusjobb*) dans lequel des chômeurs de longue durée, en particulier des seniors, sont employés par les collectivités locales pour remplir des tâches non essentielles, les postes de remplacement de personnes parties faire des études, les emplois spéciaux réservés aux jeunes diplômés et le subventionnement général de l'emploi.³ Les réformes prévues sont donc plus ou moins financées de manière statique, et les autorités escomptent que la dynamique de la hausse de l'emploi améliorera suffisamment les finances publiques pour permettre de proroger ces allègements fiscaux dans une deuxième phase débutant dès 2008. La suppression de programmes tels que les congés sabbatiques rémunérés est aussi souhaitable dans la mesure où des évaluations ont montré que ces congés non seulement n'accroissaient pas l'offre ultérieure de travail pour leurs bénéficiaires, mais allaient jusqu'à peser négativement sur leur revenu postérieur à hauteur d'une année d'augmentation salariale normale (Skans et Lindqvist, 2005).

Ces initiatives devraient contribuer à accroître le nombre de travailleurs pourvus d'un emploi, mais toutes ne revêtent pas la même importance. Les mesures consistant à abaisser les taux de remplacement et restreindre la durée d'indemnisation du chômage ont d'importants effets positifs. Selon des estimations faites dans le cadre de l'actualisation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, un allègement du dispositif aujourd'hui en vigueur en Suède ferait baisser le chômage structurel d'environ un demi-point, et stimulerait encore plus les taux d'emploi (tableau 3.1). Cela s'explique entre autres

Encadré 3.1. Mesures du budget 2007 destinées à rendre le travail rémunérateur

L'assurance-chômage sera modifiée de façon que le retour à l'emploi soit toujours profitable d'un point de vue économique. L'indemnité maximale journalière de 680 SEK actuellement versée après la vingtième semaine sera généralisée, et le taux brut de remplacement baissera de 80 à 70 % après 40 semaines. Les exceptions autorisant une prolongation de l'indemnisation seront moins nombreuses, de sorte que le délai maximal de 60 semaines s'imposera à tous, sauf à ceux qui, ayant des enfants à charge, pourront en demander la prorogation à 90 semaines. À l'issue de la période d'indemnisation, le bénéficiaire sera transféré sur un dispositif de recherche d'emploi et de formation assorti d'un taux brut de remplacement de 65 %. Au lieu des six derniers mois, le calcul des prestations chômage prendra désormais en compte le revenu des 12 derniers mois. Les autorités ont par ailleurs l'intention de rendre l'assurance-chômage obligatoire afin que tous ceux placés en position d'inactivité jouissent des mêmes prestations.

Un crédit d'impôt pour exercice d'une activité (*jobbskatteavdrag*) réduira les trappes à chômage et à inactivité en laissant à l'individu qui a repris un emploi une partie supplémentaire du revenu ainsi généré comprise entre 5 000 et 11 000 SEK annuels. Ceux qui acceptent un poste peu rémunéré et à temps partiel gagneront aussi beaucoup à cette mesure, et ce crédit croîtra avec le revenu de manière à réduire de l'équivalent de 4 points de pourcentage (sur l'échelle du graphique 3.2) le taux marginal d'imposition effectif de ceux dont le revenu oscille entre 40 et 95 % du salaire moyen à temps plein. Un crédit d'impôt encore plus élevé (compris entre 13 000 et 18 000 SEK) est prévu pour les personnes âgées de 65 ans et plus.

De nouveaux abattements abaisseront au-dessous du taux général de 32¼ % les cotisations dues par l'employeur pour différentes catégories ciblées. Ces mesures s'appliqueront aussi aux travailleurs indépendants.

- Pour toute personne d'au moins 65 ans, les charges autres que les cotisations retraite seront supprimées ; la contribution patronale descendra ainsi à 10 %.
- Pour toute personne ayant entre 19 et 24 ans, les charges autres que les cotisations retraite seront réduites de moitié, ce qui ramènera la contribution patronale à 21 % environ. En raison d'impératifs de préparation technique, cette mesure ne pourra entrer en vigueur qu'en juillet 2007.
- En vertu du dispositif « Emploi nouveau départ » (*nystartjobb*), les employeurs privés seront dispensés de payer les cotisations patronales pour les salariés de retour dans un emploi après plus d'une année de chômage, de maladie ou d'incapacité. Ils ne devront les verser de nouveau que lorsque le salarié aura retravaillé aussi longtemps qu'il a été inactif antérieurement (avec toutefois une limite fixée à cinq années). Cette dispense de cotisations patronales est doublée dans la durée pour les salariés de plus de 55 ans. Pour les chômeurs ayant entre 20 et 24 ans, elle s'appliquera dès six mois d'inactivité, mais la dispense ne pourra excéder un an. S'agissant des réfugiés et des immigrants à statut humanitaire et de leurs proches, la suspension des cotisations sera de trois années à compter de l'obtention du permis de séjour, et les autorités ont l'intention d'étendre cette mesure, sous une forme ou une autre, à d'autres immigrants récents. Les salaires et conditions de travail devront respecter les conventions collectives normalement applicables, et les employés seront soumis à l'arsenal législatif commun du travail. Pour faciliter la progression des salaires, le dispositif ne se limitera pas à un niveau de revenu spécifique.

Encadré 3.1. Mesures du budget 2007 destinées à rendre le travail rémunérateur (suite)

Un abattement d'impôt sur le revenu sera mis en place pour les achats de services à domicile par les ménages. En raison d'impératifs de préparation technique, cette mesure devrait entrer en vigueur en milieu d'année. L'abattement s'élèverait à la moitié du coût de la main-d'œuvre avec un plafond annuel de 50 000 SEK par personne.

En ce qui concerne la restauration, la réparation d'appareils électroménagers, les services de traiteur, la coiffure et d'autres secteurs où le bricolage ou le marché gris peuvent valablement remplacer les services professionnels, le gouvernement a l'intention d'exonérer l'employeur des cotisations autres que les cotisations retraite de façon à abaisser sa contribution globale à 10 %. Mais la mise en place de cette mesure n'est pas attendue avant la mi-2008, car une remise globale de cette nature doit d'abord être examinée au regard de la réglementation communautaire applicable aux aides de l'État.

par l'ardeur plus forte des chômeurs à rechercher un emploi, et par leur plus grande souplesse face aux problèmes de trajet domicile-travail et aux types d'emploi envisagés. Les conventions collectives étant plus attentives au risque de hausse du chômage inhérent à une trop forte progression des salaires, il se peut aussi que davantage d'individus soient ainsi en mesure de pénétrer sur le marché de l'emploi.

Tableau 3.1. Effets des mesures 2007 sur les prestations chômage

Effets probables à long terme des modifications des prestations d'assurance-chômage prévues pour janvier 2007, sur la base des estimations pour un pays moyen de l'OCDE, exprimés en points de pourcentage

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Taux de chômage	-0.4	-0.6
Taux d'emploi des 20-24 ans	+0.7	+1.2
Taux d'emploi des hommes de 25-54 ans	+0.5	+0.9
Taux d'emploi des femmes de 25-54 ans	+0.9	+1.6
Taux d'emploi des 55-64 ans	+0.6	+1.0

Note : Selon des analyses empiriques faisant partie de l'actualisation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, on estime qu'une baisse de 10 points de pourcentage du taux brut de remplacement réduirait, dans un pays moyen de la zone OCDE, le taux de chômage d'équilibre de 1.2 point, et augmenterait le taux d'emploi des hommes et des femmes ayant entre 25 et 54 ans de 1.7 et 3.2 points respectivement. Pour les 20-24 ans et les 55-64 ans, le taux d'emploi progresserait de 2.4 et 1.9 points respectivement – femmes et hommes confondus (OCDE, 2006a ; Bassanini et Duval, 2006).

La mesure des taux bruts de remplacement sous-tendant ces estimations est ce qu'il est convenu d'appeler l'indicateur synthétique des droits à prestations (OCDE, 2004a). Il s'agit de la moyenne non pondérée de deux niveaux de revenu (le revenu moyen et les deux tiers de ce revenu) effectuée sur trois périodes (la première année, les deuxième et troisième années, et les quatrième et cinquième années de chômage). L'indicateur prend aussi en compte trois types de ménages (célibataire, conjoint à charge et conjoint en activité), mais les prestations chômage ne dépendent pas, en Suède, de la situation familiale. Les modifications introduites dans le budget 2007 ont les répercussions suivantes : pour un individu touchant le revenu moyen, l'abaissement du plafond diminuera le taux brut de remplacement d'environ 5 points de pourcentage durant les 20 premières semaines, et le taux de 65 % s'appliquant à compter de la 61^e semaine réduira les taux bruts de remplacement de manière marginale ; pour un individu touchant les deux tiers du revenu moyen, les taux bruts de remplacement reculeront de 10 points entre la 41^e et la 60^e semaine, puis de 15 points lorsque la garantie d'activité débute en semaine 61. Jusqu'aux changements introduits par le budget 2007, les prestations de l'assurance-chômage pouvaient, dans la pratique, être fournies durant 120 semaines, car la période officielle de 60 semaines se prolongeait de 60 autres semaines. Cette situation ne pouvant plus se produire, on assistera à une dégringolade des taux bruts de remplacement de la 41^e à la 120^e semaine. Si l'indicateur synthétique des droits à prestations est calculé sur la base des variations des 120 premières semaines, il perd un peu moins de 3 points. C'est ce chiffre que prend en compte l'hypothèse basse du tableau. Si au contraire on compare le nouveau taux de 65 % et l'ancien taux de 80 %, l'indicateur synthétique perd un peu plus de 5 points ; c'est ce chiffre que prend en compte l'hypothèse haute du tableau.

Source : Calculs de l'OCDE.

L'évaluation du crédit d'impôt pour exercice d'une activité est difficile car, en l'absence de travaux de modélisation détaillée des mesures de ce type dans le contexte suédois, la réflexion s'inspire d'études portant sur les États-Unis et le Royaume-Uni. Les évaluations pour ces deux pays concluent habituellement que le crédit d'impôt pour exercice d'une activité réussit à ramener davantage d'individus à l'emploi, œuvrant ainsi utilement en faveur de l'insertion sociale et évitant que des enfants ne grandissent dans un foyer frappé par le chômage. L'exercice d'une activité est également une étape importante sur la voie d'une rémunération plus élevée. Par ailleurs, le fait de veiller à ce que le passage de l'indemnisation à l'emploi soit rémunérateur est susceptible de renforcer les effets des autres politiques du marché du travail et, par exemple, d'aider les conseillers des agences pour l'emploi à convaincre les chômeurs démotivés qu'ils doivent déployer de plus grands efforts pour décrocher un emploi.

Il se peut néanmoins que l'obtention d'effets positifs de cette nature au moyen du crédit d'impôt pour exercice d'une activité soit plus coûteuse en Suède. Si la réalité des trappes à chômage et à inactivité est clairement établie, la faible amplitude des revenus fait qu'il est difficile de réduire l'incidence de la fiscalité sur le retour à l'emploi sans susciter d'autres problèmes. En fait, un comparatif simplifié des crédits d'impôt pour exercice d'une activité en vigueur dans quatre pays a permis de conclure que ces instruments étaient légèrement moins adaptés à l'économie suédoise qu'aux contextes allemand, britannique ou américain. Si ce crédit d'impôt vise ceux qui touchent de petits salaires, son retrait au fil de la progression du revenu renforce les taux marginaux effectifs, problème qui, compte tenu de la faible amplitude des revenus, touchera une grande partie de la population active. S'il n'est pas supprimé pour les bénéficiaires de revenus moyens et plus élevés, un tel crédit d'impôt – même modeste – devient très onéreux car il est accordé à tous les individus occupant un emploi. Il est en outre probable qu'il conduise certains à travailler moins ; même si l'élasticité des revenus du travail est réduite, l'effet cumulé peut être important lorsque chacun est concerné. Dans les modélisations simplifiées d'un retrait progressif de ce crédit d'impôt, la réduction du temps de travail moyen est si forte qu'elle prend le pas sur la hausse du nombre de postes pourvus, ce qui signifie que le nombre total d'heures travaillées se contracte dans le contexte suédois, alors qu'il ne change pas dans le contexte allemand et qu'il augmente dans les contextes britannique et américain (Bassanini, Rasmussen et Scarpetta, 1999). On peut aussi aboutir à ce résultat, dû à des effets plus forts sur le revenu, lorsque le retrait progressif du crédit ne concerne pas ceux qui touchent un revenu moyen ou élevé (Rasmussen et Lundsgaard, 1999).

Il ne fait pas de doute que le crédit d'impôt pour revenu d'activité contribuera à réduire l'exclusion et à accroître le nombre de personnes pourvues d'un emploi – mais l'effet sur l'offre totale de travail serait peut-être plus prononcé avec d'autres réductions de l'impôt sur le revenu. Sur la base de corrélations internationales des effets sur l'emploi de différences entre les coins fiscaux, l'Institut national de recherche économique estime que le crédit d'impôt pour revenu d'activité instauré en 2007 pourrait réduire le chômage structurel de 0.2 %, tout en exerçant un effet un peu plus marqué sur l'emploi, étant donné que les inactifs seront incités à entrer sur le marché du travail (NIER, 2006a). Du reste, l'objectif principal de ce crédit d'impôt est d'encourager davantage d'individus à prendre un emploi. Par ailleurs, il convient de noter que l'effet sur le nombre total d'heures ouvrées est mitigé. Certains salariés qui ont déjà un emploi assorti d'une rémunération faible ou moyenne sont susceptibles de rallonger un peu la durée de leur travail, par exemple en passant du temps partiel au temps plein. Toutefois, pour les travailleurs pourvus d'un emploi assorti d'un salaire supérieur à la moyenne, le crédit d'impôt n'a pas d'incidence sur les taux marginaux effectifs et n'exerce

donc pas d'effet de substitution positif. Il s'agit simplement d'un versement forfaitaire avec un effet revenu négatif qui incite ces salariés à raccourcir un peu leur temps de travail.⁴ Une comparaison sur modèle complète de différentes réformes fiscales a été publiée pour le Danemark, dont l'échelle de l'impôt sur le revenu est globalement similaire à celle de la Suède. Bien que les prestations chômage aux catégories à faible revenu soient encore plus généreuses qu'en Suède, on constate que si le crédit d'impôt pour exercice d'une activité est susceptible de ramener davantage d'individus à l'emploi, ses effets ne sont pas considérables, et qu'une réforme fiscale équivalant à remonter le seuil de revenu au-dessus duquel l'impôt national suédois est dû, ou à réduire le taux de l'impôt d'État, stimulerait davantage l'offre globale de main-d'œuvre. Même en recourant à des hypothèses comportementales prudentes, on estime que la moitié environ de la perte initiale de recettes imputable à ces allègements fiscaux est compensée par la dynamique de l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre, ce qui représente une proportion supérieure à celle des substituts au crédit d'impôt pour exercice d'une activité (ministère danois des Finances, 2002 et 2004). D'autres études relèvent des effets dynamiques encore plus puissants résultant d'une réduction des taux marginaux élevés applicables aux titulaires de revenus supérieurs à la moyenne (Kleven et Kreiner, 2006). Cela s'explique entre autres par un meilleur équilibre entre les effets de revenu et de substitution : la baisse du taux de l'impôt sur le revenu perçu par l'État n'entraîne un effet revenu négatif que pour ceux qui sont touchés par l'effet de substitution positif.

Pour résumer, l'intérêt du crédit d'impôt pour exercice d'une activité réside sans doute dans le fait qu'il s'accompagne d'une réduction des prestations de chômage. En effet, le programme gouvernemental lie ces deux mesures, en vertu de l'idée que les déciles de revenu concernés par la réduction des prestations devraient être aussi les bénéficiaires des allègements de l'impôt sur le revenu – façon d'indiquer clairement que le train de mesures vise les revenus inférieurs à la moyenne.

Si l'on veut aller plus loin, il faut procéder à d'autres analyses pour éclaircir, dans le contexte suédois, les probables répercussions des réformes prévues en matière d'impôt et d'indemnisation. De fait, l'évaluation des taxes marginales et des gains marginaux liés au retour à l'emploi de l'individu moyen peut cacher une forte hétérogénéité, et les politiques les plus salubres sur le plan économique sont donc probablement celles qui panachent des ajustements centrés sur les personnes confrontées aux désincitations les plus fortes. Les voies suivantes semblent prometteuses pour poursuivre la réforme de la fiscalité et des prestations :

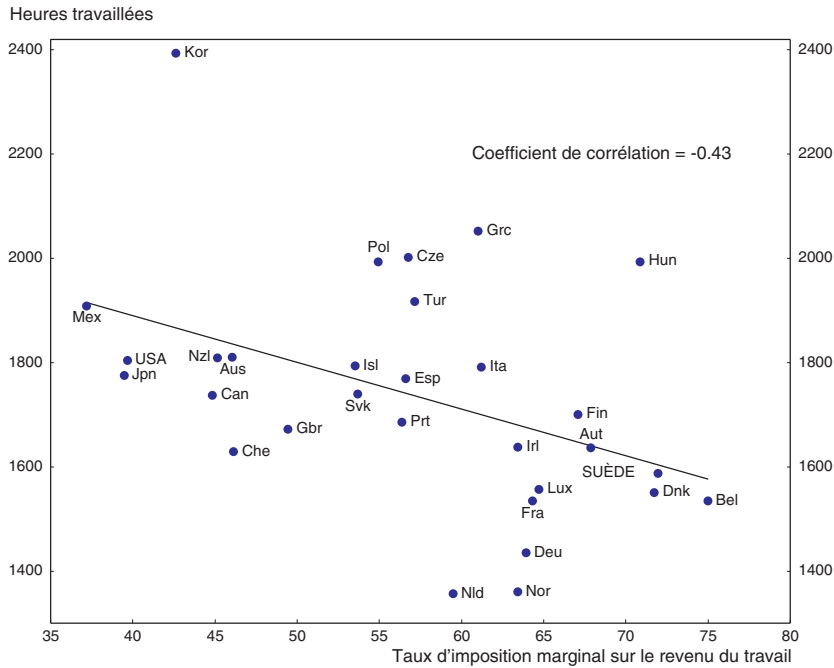
- La première raison pour laquelle le gain de revenu tiré du retour à l'emploi apparaît modeste à certains est que les garanties de ressources visant les chômeurs sont relativement généreuses. Il est donc essentiel d'insister sur le fait que ces prestations sont subordonnées à la réalité des efforts déployés par le bénéficiaire pour trouver un emploi. Cette obligation de recherche effective s'appuie sur un système de sanctions, qui s'appliquent par exemple si l'individu ne se présente pas à un entretien d'embauche, mais qui sont moins utilisées en Suède que dans d'autres pays de l'OCDE (Grubb, 2001). Il pourrait toutefois s'avérer opportun de faire évoluer leur application, car une récente enquête officielle a constaté qu'en dépit du nombre croissant de vacances de poste, quatre chômeurs sur dix n'avaient pas cherché le moindre emploi au cours du mois d'octobre.⁵ Une solution envisagée consiste à élargir la palette à des sanctions modérées, qui viendraient réprimer les fautes de gravité moyenne. On pourrait aussi clarifier les obligations de recherche et d'acceptation de poste en dehors du strict domaine professionnel du chômeur. Toutes ces mesures contribueraient à ce que les personnes actuellement au chômage soient plus nombreuses à bénéficier de la reprise économique.

- Compte tenu du niveau élevé du chômage des jeunes, les nouvelles réductions des charges patronales devront peut-être s'accompagner d'incitations plus fortes à agir directement sur cette catégorie de la population. Certains pays ont ainsi particulièrement bien réussi à abaisser le chômage des jeunes en raccourcissant la période d'indemnisation et en améliorant l'offre de formation. Au Danemark, à la fin des années 80 et au début des années 90, le chômage des jeunes se situait 1 ou 2 points au-dessus du taux de chômage global ; depuis le milieu des années 90, moment auquel la durée de l'indemnisation du chômage a été ramenée à une demi-année pour toutes les personnes sans enfant âgées de moins de 25 ans, il est inférieur de deux points au taux global (Commission de la protection sociale, 2006). Il faut aussi tenir compte d'une disposition spéciale à la Suède en matière d'allocation logement : les personnes sans enfant peuvent en bénéficier si elles ont moins de 29 ans, et toucher ainsi jusqu'à 13 500 SEK par an, qui sont réduits par l'ajout de 33 points de pourcentage à l'impôt marginal sur le revenu compris entre 41 000 et 81 500 SEK. La suppression de cette prestation logement spéciale contribuerait de manière appréciable à rendre le travail plus rémunérateur que le chômage ou l'inactivité, mais il faudra peut-être veiller à ce que le travail peu qualifié ne soit pas ainsi encouragé au détriment de la formation professionnelle.
- La réforme de la fiscalité devrait être poursuivie en assortissant le crédit d'impôt pour exercice d'une activité de baisses de l'imposition marginale engendrée par l'impôt d'État. Le crédit d'impôt pour exercice d'une activité réduit l'impôt marginal sur le revenu dans la tranche de 100 000-300 000 SEK. Parallèlement, plus de 35 % des travailleurs à temps plein subissent une fiscalité marginale très élevée induite par l'impôt d'État (graphique 3.2). En 2007, la population concernée devrait dépasser 18 % de l'ensemble des contribuables, en dépit de la réforme fiscale de 1990/91 qui visait explicitement une part inférieure à 15 %.⁶ Une comparaison avec l'ensemble des pays de l'OCDE montre que la très forte progressivité marginale de l'impôt explique en partie la faiblesse du nombre d'heures travaillées en Suède (graphique 3.3). On pourrait réduire l'impôt sur le revenu perçu par l'État de différentes manières, en conjuguant un relèvement du seuil de déclenchement de l'impôt et une baisse des taux. Une solution envisageable consisterait à abaisser le taux commun de l'impôt sur le revenu perçu par l'État de 20 à 10 %, tout en relevant de 5 à 10 % le taux de l'impôt complémentaire sur le revenu perçu par l'État qui se déclenche à 150 % du salaire moyen à temps plein. Le plus fort taux de l'impôt sur le revenu perçu par l'État redescendrait ainsi au niveau prévu par la réforme fiscale de 1990/91, et la baisse de l'impôt marginal serait maximale pour les revenus compris entre 100 et 150 % du revenu moyen à temps plein.

Comme l'imposition du revenu des personnes physiques par l'État entre en jeu à un seuil qui concerne encore de très nombreux contribuables, le relèvement de ce seuil de 100 000 SEK, par exemple, diminuerait leur nombre de moitié, tout en ne sacrifiant qu'un quart des recettes. À vrai dire, puisque l'ensemble des recettes tirées par l'État de cette imposition du revenu se monte à 1½ % du PIB, son uniformisation par une suppression pure et simple aurait un coût à peine supérieur à celui du crédit d'impôt pour exercice d'une activité tout juste mis en place – sans même prendre en compte la dynamique positive qui en découlerait. Qui plus est, dans cette hypothèse extrême, la distribution des revenus demeurerait plus égalitaire en Suède que, par exemple, en Norvège (graphique 3.4).

Graphique 3.3. Impôts et heures travaillées

Effets conjugués des cotisations patronales et salariales, de l'impôt sur le revenu et des taxes sur la consommation, pour un célibataire sans enfant gagnant 110 % du salaire moyen à temps plein, 2005.

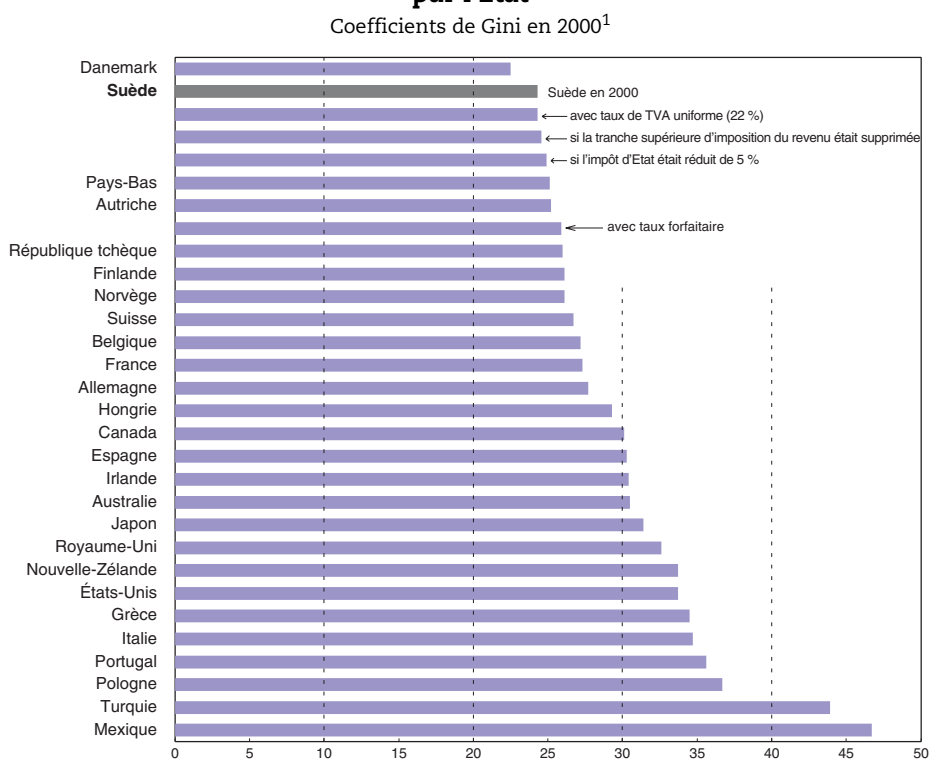


Source : OCDE, Les impôts sur les salaires, 2004/2005 ; Base de données analytiques de l'OCDE.

Une façon naturelle de financer les réductions consisterait à revenir sur l'allègement des taxes immobilières, comme le recommande le chapitre 4, et à prendre le chemin d'une TVA uniforme dans le droit fil de la récente recommandation d'une commission gouvernementale (SOU, 2006). De telles mesures pourraient libérer d'importantes ressources au profit de réductions de l'impôt sur le revenu.

- On peut aussi s'intéresser au cas des familles monoparentales, même si la crainte de répercussions d'une réduction des prestations sur le développement des enfants indique que ce moyen d'action ne doit pas être utilisé sans précaution. La suppression de l'allocation logement entraîne une imposition marginale effective plutôt élevée. Avec trois enfants, l'allocation maximale est de 57 000 SEK, et sa suppression rajoute 20 points de pourcentage à l'imposition marginale des revenus compris entre 117 000 et 402 000 SEK. Pour la majorité des familles monoparentales, la suppression des prestations logement crée une imposition marginale effective similaire à celle de l'imposition du revenu par l'État mais, dans des cas extrêmes, peut coïncider avec cette dernière. C'est là une raison supplémentaire de relever le seuil de l'imposition du revenu par l'État. Quant aux dispositions prévues pour la garde des enfants, elles sont en générales excellentes et ont nettement contribué à renforcer l'offre de main-d'œuvre.

Graphique 3.4. Distribution des revenus avec et sans l'impôt sur le revenu perçu par l'État



1. Plus le coefficient de Gini est élevé, plus l'inégalité est grande. Elle peut aller de 0 (tous les individus ont le même revenu) à 100 (un individu encaisse tous les revenus).

Source : Calculs de l'OCDE ; ministère suédois des Finances ; Förster, Michael et Marco Mira d'Ercole (2005), « Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE dans la seconde moitié des années 90 », OCDE, document de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 22.

La diminution des charges patronales dans certains secteurs créera différents problèmes pratiques de définition d'une méthode de délimitation sectorielle suffisamment claire pour servir de base à un texte de loi. En effet, dès lors que sont concernées des entreprises menant des activités multiples dans différents secteurs, il est particulièrement difficile de procéder sans fausser le jeu de la concurrence.

Le crédit d'impôt pour les services à domicile peut encourir, mais dans une moindre mesure, certains de ces problèmes de délimitation. Par ailleurs, les effets sur l'emploi peuvent être plus grands car le crédit d'impôt aide en particulier les catégories à revenu élevé à accroître leur offre de travail, le transfert de certaines tâches domestiques à une personne extérieure leur libérant du temps. L'Institut national de recherche économique a estimé qu'un dispositif globalement similaire à celui que les autorités ont l'intention de mettre en place augmenterait l'emploi de 0.1 à 0.5 %, ce qui représente entre 3 000 et 19 000 postes.

La suppression de la déductibilité fiscale des cotisations d'assurance-chômage contrecarrera dans une certaine mesure les effets du crédit d'impôt pour exercice d'une activité, car ces cotisations ne sont versées que par les titulaires d'un emploi. Elle pourrait toutefois, conjuguée à la mise en place d'une certaine modulation des cotisations d'une caisse à l'autre, renforcer l'attention portée à l'efficiency administrative et à la recherche des

abus. Le fait que la plupart des caisses d'assurance soient liées aux syndicats peut par ailleurs discipliner la formation des salaires dans la mesure où les travailleurs intégrés subiraient un coût personnel direct si une augmentation excessive des salaires provoquait une hausse du chômage.⁷ Une modulation des cotisations – au départ rigoureusement uniformes – fera son apparition, avec un plafond permettant de garantir qu'aucune caisse ne devra augmenter les cotisations de plus de 300 SEK par mois. Cette modulation peut avoir des avantages, mais il serait probablement plus bénéfique encore de remplacer le dispositif actuel caractérisé par des caisses nombreuses, organisées par les syndicats mais financées sur fonds publics, par un système national plus simple qui accorderait la même prestation à tous les citoyens au chômage et, vraisemblablement, réduirait les coûts administratifs.⁸ Le fait de rendre l'assurance-chômage obligatoire, comme les autorités prévoient de le faire, contribuera à éviter toute antisélection face au renchérissement du coût des cotisations.

Ceux qui souffrent d'être exclus du marché du travail peuvent aussi être aidés par une amélioration des services de placement financés sur fonds publics. L'Australie a ainsi expérimenté avec succès l'ouverture à la concurrence, à des conditions très proches de celles du marché, de l'agence des services de placement, ex-monopole de l'État. Lorsque les incitations contractuelles et les procédures d'appels d'offres sont adéquates, on peut en attendre un taux de réussite relativement élevé en termes d'embauche des clients défavorisés (encadré 3.2). La complexité du service rendu peut inciter à opter pour une démarche graduelle. Le cas australien montre d'ailleurs que les effets positifs se font sentir progressivement car, le système s'améliorant sans cesse, les prestataires acquièrent de l'expérience et le marché gagne en maturité.

Encadré 3.2. **Externalisation des services de placement – les expériences australienne et néerlandaise**

L'introduction d'autres prestataires et de la concurrence dans les services de placement financés sur fonds publics peut être une tâche ardue. En effet, les services nécessaires au citoyen sont plus variés dans le domaine de l'aide à la formation et à la recherche d'emploi que dans la majorité des services financés par l'État. Les agences de placement devront donc faire montre d'une souplesse certaine pour adapter les prestations qu'elles fournissent à chaque demandeur d'emploi – et qu'il n'est pas possible de stipuler *a priori* dans un contrat détaillé. D'un autre côté, comme de nombreux chômeurs peuvent manquer de motivation, l'introduction de la concurrence par le biais de bons ou du libre choix de l'utilisateur ne saurait résoudre ce problème de contractualisation de la relation, notamment parce que les chômeurs démotivés peuvent avoir tendance à opter pour une agence laxiste en matière de sanctions appliquées aux prestations plutôt que pour l'agence proposant les services les mieux adaptés et les plus efficaces. Le meilleur moyen d'associer d'autres prestataires aux services de placement semble donc être la mise en concurrence par appels d'offres, assortie de contrats relativement souples et d'une rémunération calculée à partir d'indicateurs perfectionnés de résultats. Ce recours à des indicateurs pour déterminer les financements renforce toutefois considérablement les incitations à l'écrémage ; même lorsque l'aide à la formation et à la recherche d'un emploi obtient d'excellents résultats en termes de probabilité d'emploi ou de retour effectif à l'emploi, il se peut que les caractéristiques et capacités de l'individu aient un poids très supérieur. Pour éviter cet écrémage, en Australie comme aux Pays-Bas c'est une agence gouvernementale qui affecte les demandeurs d'emploi à des prestataires de services de placement en sous-traitance.

Encadré 3.2. Externalisation des services de placement – les expériences australienne et néerlandaise (suite)

En **Australie**, le CES (*Commonwealth Employment Service*) a été remplacé en mai 1998 par le *Job Network*. Aux termes du nouveau dispositif, un large éventail d'organismes à but non lucratif et de sociétés privées assure la prestation de services de placement financés par des fonds publics : mise en correspondance des demandes d'emploi et des postes disponibles, formation à la recherche d'emploi, assistance intensive individualisée pour les chômeurs les plus défavorisés, etc. Pour utiliser les services de *Job Network*, les demandeurs d'emploi doivent passer par *Centrelink*, une agence nationale qui est également chargée de la gestion et du règlement de toute une série de prestations, dont les indemnités chômage. Le site Internet www.jobsearch.gov.au, qui publie les offres d'emploi et les CV, est aussi géré par la puissance publique.

Les prestataires sont rémunérés en fonction de leurs performances, dont la formule d'évaluation a évolué. L'accent mis initialement sur la rétribution des prises en charge a malencontreusement incité les agences à inscrire de nombreux clients sans nécessairement leur venir sérieusement en aide. Avec la remise en concurrence des marchés intervenue en 2000, les autorités ont donc opéré une sélection parmi les acteurs du marché en fonction de leurs performances de placement au cours de la période contractuelle précédente. Cette méthode renforce le caractère incitatif de la formule de financement : les prestataires sont désormais rémunérés par panachage d'une redevance à la consultation, de fonds prévus pour la formation et d'autres services, et d'une somme substantielle liée à l'obtention d'un emploi par le client et à sa conservation pendant au moins 13/26 semaines.

L'ouverture des services de placement à la concurrence a entraîné une restructuration du marché sous l'effet de l'arrivée de nouveaux prestataires qui, pour certains, visent des cibles restreintes telles que les handicapés ou les populations autochtones, ou se veulent au contraire plus généralistes. Le marché est devenu mature: on dénombrait 300 sous-traitants en 1998-2000, puis 200 au cours de la période contractuelle 2000-03 et 110 depuis septembre 2003 ; comme les prestataires qui ont survécu sont les plus performants, les résultats obtenus n'ont cessé de s'améliorer. Les organismes associatifs et caritatifs et les sociétés privées se partagent à peu près également le marché, et l'organisme public qui a succédé au CES a cessé ses activités.

L'efficacité des services de placement passe en bonne partie par une participation active des demandeurs d'emploi peu motivés. En Australie, la question a été résolue par l'application d'une procédure selon laquelle les prestataires privés signalent à *Centrelink* les éventuelles absences du chômeur à des formations ou d'autres rendez-vous. *Centrelink* dispose ensuite du droit légal de suspendre le versement des prestations d'assistance jusqu'à la tenue d'un entretien avec l'individu concerné. Si une excuse plausible est fournie, le versement sera rétabli à compter de la date de suspension des prestations. Cette procédure est en fait très proche de celle en vigueur dans la plupart des pays dotés d'une agence publique de l'emploi.

Encadré 3.2. Externalisation des services de placement – les expériences australienne et néerlandaise (suite)

Les **Pays-Bas** ont recours depuis janvier 2001 à un système de marchés. Le salarié néerlandais se retrouvant au chômage s'adresse au CWI (*Centrum voor Werk en Inkomen*, ou Centre pour l'emploi et le revenu), organisme public qui conseille les demandeurs d'emploi et les met en rapport avec les offres d'emploi de sa base de données nationale. La passation de contrats relatifs à d'autres services de placement repose sur un dispositif relativement détaillé de cibles catégorielles se définissant par une situation ou un handicap particuliers qui compliquent le retour à l'emploi. Les prestataires soumissionnent en indiquant un tarif par demandeur d'emploi assisté, puis touchent habituellement la moitié de ce prix lorsque le chômeur reçoit l'assistance, et l'autre moitié, éventuellement assortie d'une prime, si la personne trouve ensuite un emploi. La formation professionnelle est financée séparément. La concurrence a suscité une restructuration très importante du marché, dominé par de grands prestataires associés aux anciennes agences d'assurance sociale, aux compagnies d'assurances et aux services de prévention. L'ex-agence publique privatisée, Kliq, a fait faillite en 2005. L'amélioration des résultats est moins patente qu'en Australie, et varie beaucoup selon les segments. Il semble que le problème soit dû au manque de transparence de la procédure de passation des marchés, qui renchérit les coûts de transaction des soumissionnaires et bride la concurrence.

Source : OCDE (2001 et 2005b) ; Grubb (2006) ; Lundsgaard (2003) ; Dykstra et Koning (2007).

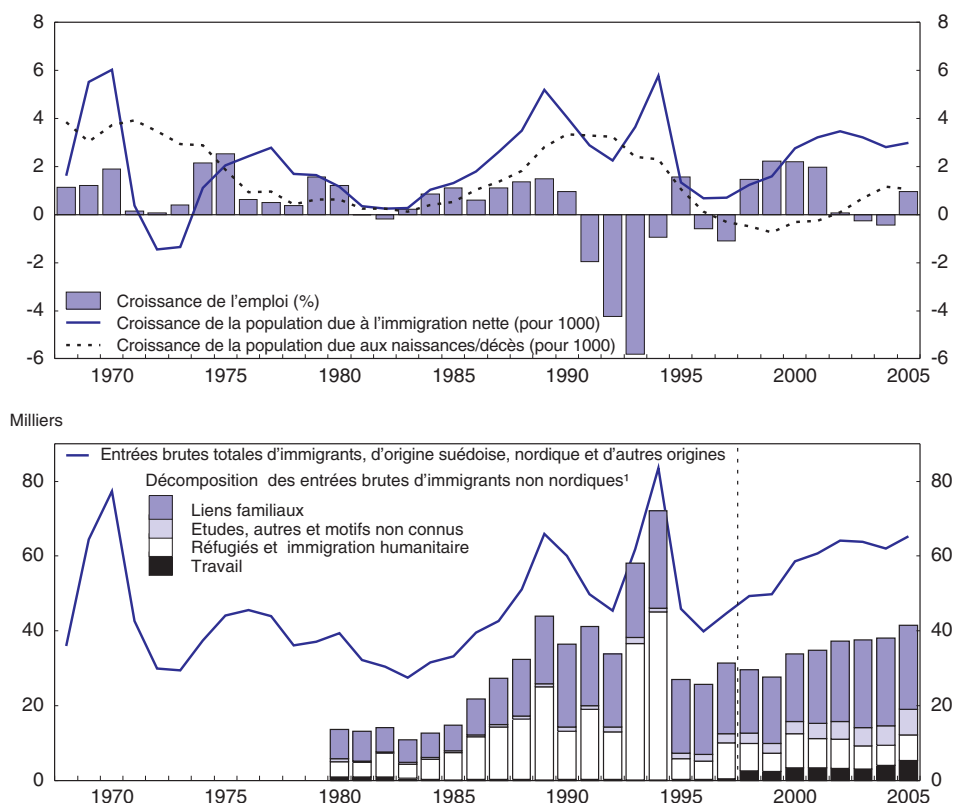
Intégrer les migrants

Certains migrants semblent touchés par une tendance à l'exclusion du marché du travail – phénomène qui, compte tenu de la situation particulière de cette catégorie de la population, justifie une analyse précise. En 2004, l'OCDE a mené sur l'intégration des immigrants au marché du travail suédois une étude qui sera publiée au printemps prochain (OCDE, 2007). Nous nous en inspirons ci-après, en la prolongeant à l'aide d'éléments plus récents et en l'élargissant aux modalités de l'incidence des institutions du marché du travail et de l'aide sociale sur les immigrants. Commençons, pour comprendre la situation, par examiner qui immigre en Suède.

Les flux migratoires et la diversité de la population active

Pour des raisons naturelles, les flux migratoires connaissent des fluctuations, dont l'origine a toutefois changé au fil du temps. Entre la fin de la deuxième guerre mondiale et le début des années 70, la mobilité du travail a joué un grand rôle. Le secteur manufacturier et celui des services ont connu une expansion rapide; des travailleurs sont venus des autres pays scandinaves, ainsi que d'Allemagne, d'Autriche et d'Italie au cours des années 50, puis de Yougoslavie, de Grèce et de Turquie durant les années 60. À la fin de cette dernière décennie, les immigrants représentaient plus de 6 % de la population en âge de travailler. Motivés par la recherche d'un emploi, les flux migratoires étaient très réactifs aux variations de la demande de main-d'œuvre. En 1969-70, les flux nets ont ajouté plus d'un demi-point de pourcentage à la croissance annuelle de la population, 80 000 Finlandais émigrant en Suède dans un contexte simultané de crise financière et économique de leur pays et de croissance de la demande de main-d'œuvre en Suède. Juste après cela, l'immigration nette, en réaction à l'arrêt de la croissance de l'emploi de la période 1971-73 (graphique 3.5), est devenue négative.

Graphique 3.5. Immigration nette et motifs d'immigration en Suède



1. La décomposition des motifs d'immigration en Suède n'est possible que pour les immigrants ne provenant pas de la région nordique, car les citoyens nordiques peuvent s'établir dans tout pays de cette région sans octroi préalable d'un permis de séjour. Outre les flux représentés sous forme de barres, la Suède a accueilli chaque année, en moyenne, 15 000 Suédois et 10 000 citoyens d'autres pays scandinaves, entre 2000 et 2005. Pour la période 1980-97, la décomposition repose sur le nombre de permis de séjour permanent octroyés, et non sur le nombre effectif d'immigrants. Il en résulte une sous-estimation de l'ampleur de l'immigration liée au travail, qui dépend en grande partie de permis temporaires. Néanmoins, le nombre de permis temporaires liés à un emploi était le plus souvent moins élevé avant qu'après 1998. Les courbes des deux parties du graphique regroupent les migrants de toutes origines et nationalités.

Source : Office statistique de Suède et Office suédois des migrations (*Migrationsverket*).

Depuis la fin des années 80, les flux migratoires se montrent bien moins réactifs à la situation du marché du travail de la Suède : ce sont des raisons d'abord politiques, humanitaires et familiales qui motivent l'immigration.⁹ Celle-ci s'est même renforcée durant les années de crise qu'a connues le pays, pour culminer sous le poids des demandeurs d'asile de l'ex-Yougoslavie, au moment précis où la demande de main-d'œuvre était au plus bas (1993-94). Cet enchaînement d'événements signifie que nombre d'immigrants aujourd'hui installés en Suède ont connu, au cours des années 90, des débuts très difficiles (chômage, inactivité) sur le marché du travail. À partir du milieu des années 90, les liens familiaux – générant des flux migratoires dont le calendrier est lui aussi peu lié à la situation du marché du travail – sont devenus le premier motif d'immigration. Une partie de ces flux est composée des autres membres de la famille immigrant concomitamment ou plus tard (regroupement familial), mais la formation d'un foyer – Suédois qui rencontrent leur conjoint à l'étranger, ou immigrants ou leurs enfants qui trouvent un conjoint dans leur pays d'origine¹⁰ – joue un rôle croissant.

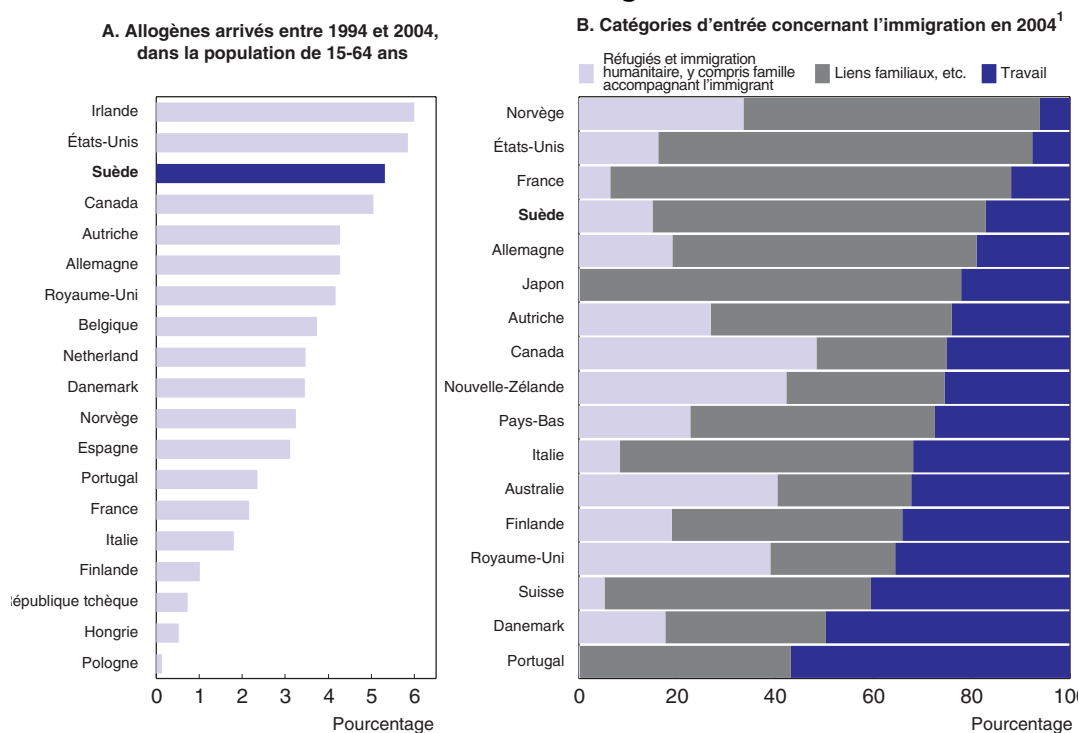
Devant l'ampleur et la diversité de son immigration, la Suède se doit de plus en plus de mener des politiques efficaces pour aider les immigrants dont l'intégration au marché

du travail s'avère difficile. Sur 9 millions d'habitants au total, 1 100 000 personnes sont nées à l'étranger, ce qui rend la population du pays très diversifiée.¹¹ Les immigrants de ces dix dernières années représentent une part de la population en âge de travailler plus forte que partout ailleurs en Europe, sauf en Irlande (graphique 3.6). De surcroît, la proportion de ceux qui immigreront pour des raisons professionnelles est plus faible que dans la majorité des autres pays. Il en résulte une diversification croissante des habitants et des travailleurs du pays. Face à l'émigration nette des Suédois de souche, on observe une immigration nette des personnes de toutes les autres origines, en provenance notamment de pays pauvres. En moyenne, au cours de la période 2000-05, 17 000 Suédois de souche ont quitté le pays chaque année, tandis que 12 500 faisaient le chemin inverse. C'est le même tableau que décrivent les flux migratoires bruts de personnes natives des autres pays de l'UE-25 d'ampleur similaire, mais avec des entrées nettes en Suède, en particulier en provenance de l'Allemagne et de la Pologne. L'immigration nette de personnes nées en Australie, au Canada, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande se monte à 500 personnes environ par an. À l'opposé, l'immigration est environ trois fois plus élevée que l'émigration en ce qui concerne les personnes nées en Europe du Sud-Est (hors UE), au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie, dont l'immigration nette représente chaque année plus de 20 000 personnes (soit ¼ % de la population suédoise). En 2006, l'immigration nette en Suède a bondi à 42 000 personnes pour les trois premiers trimestres uniquement, soit un accroissement annuel de la population de 0.6% dû à l'immigration nette.¹² Il se peut donc, notamment, que l'obstacle linguistique prenne plus d'importance sur le marché du travail que ce n'était le cas il y a quelques décennies, puisque le nombre de personnes incapables de s'exprimer d'emblée en suédois augmente. Au début des années 70, après les vagues migratoires des années 50 et 60 motivées par l'emploi qui avaient amené la population d'étrangers vivant en Suède près de son niveau actuel, 59 % de ces immigrants provenaient d'autres pays scandinaves et comprenaient donc le suédois sans avoir à se former – contre seulement 35 % en 2005.¹³

L'absence d'imposition par la Suède de la moindre restriction à la mobilité des travailleurs en provenance des nouveaux États membres de l'UE contribue à équilibrer la composition de l'immigration. L'immigration nette en Suède de travailleurs venus de Pologne et d'autres nouveaux États membres a considérablement augmenté en 2006. Le fait d'informer les travailleurs étrangers qui envisagent d'immigrer en Suède sur les qualifications recherchées sur le marché du travail permettrait probablement de peser sur la composition des entrées de travailleurs en termes de compétences.

Parallèlement, c'est une immigration plutôt jeune qui s'installe en Suède – ce qui devrait favoriser l'intégration au marché du travail. En 2005, la moitié des immigrants avaient entre 18 et 34 ans, un quart étaient des enfants ou des adolescents, et un quart avaient entre 35 et 64 ans (un nombre infime ayant 65 ans ou plus).¹⁴ On observe la même tendance dans d'autres pays de l'OCDE ; elle est même plus prononcée dans les pays d'immigration essentiellement professionnelle que sont par exemple l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni.

Graphique 3.6. Taille de la population allogène et comparaison internationale des motifs d'immigration



1. Les données sont standardisées afin de faciliter les comparaisons internationales et ne sont donc pas identiques à celles du graphique 3.4.

Source : Enquête communautaire sur les forces de travail, US Current Population Survey et OCDE, Perspectives des migrations internationales, 2006.

Les conséquences sur le marché du travail et les possibilités d'action

Certains groupes d'immigrants s'en sortent mieux que d'autres, mais tous ont un taux d'emploi inférieur à celui des Suédois de souche. Même pour les immigrants provenant d'autres pays de l'UE, le taux d'emploi rapporté à la population était en 2003-04 inférieur de 5 points à celui des Suédois de souche – l'écart atteignant 29 points pour ceux venus d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Malgré ces écarts importants, le taux d'emploi de chaque catégorie d'immigrants, rapporté à la population, n'est pas très différent de celui constaté dans d'autres pays d'accueil, hormis le Canada (tableau 3.2). On pourrait en conclure que le sous-emploi significatif des immigrants, par rapport aux Suédois de souche, est dans une certaine mesure imputable à des facteurs catégoriels : problèmes linguistiques, inadéquation des qualifications, schéma familial, etc. Mais d'autres mécanismes sont aussi à l'œuvre, puisque des immigrants venus d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique latine ont plus de chances de trouver un emploi non seulement au Canada, mais aussi aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Australie.¹⁵

Il est néanmoins important de faire progresser le taux d'emploi des immigrants, car les capacités de financement du système perfectionné de protection sociale de la Suède, avec ses généreuses prestations sociales et ses services publics, repose sur un niveau de taux d'emploi élevé, et donc générateur de recettes fiscales. Ce modèle social a pu octroyer des prestations relativement généreuses parce que chaque citoyen avait bénéficié d'un niveau de formation raisonnable à la maternelle et à l'école. L'immigration croissante et hétérogène provoque un élargissement de l'éventail des qualifications et des revenus

Tableau 3.2. **Performance sur le marché du travail selon le pays de naissance**

En pourcentage, 2003-2004

	Suède	Allemagne	Pays-Bas	Royaume-Uni	Australie ¹	Canada ¹
Taux d'activité						
Afrique du Nord et Moyen-Orient	60	58	57	57	54	71
Amérique latine	71	54	73	70	–	81
Afrique subsaharienne	68	64	62	72	78	82
Asie de l'Est/du Sud/du Sud-Est	68	55	62	61	65	73
Europe centrale et orientale	68	66	65	62	61	78
Amérique du Nord/Océanie/Japon	73	71	79	81	78	80
Union européenne ²	75	76	75	73	75	76
Autochtones	79	73	78	76	77	78
Taux emploi/population						
Afrique du Nord et Moyen-Orient	46	44	50	–	47	62
Amérique latine	61	41	66	64	–	76
Afrique subsaharienne	52	49	56	66	74	77
Asie de l'Est/du Sud/du Sud-Est	58	46	57	56	60	67
Europe centrale et orientale	59	52	56	56	57	70
Amérique du Nord/Océanie/Japon	64	65	74	77	73	74
Union européenne ²	70	69	71	69	72	73
Autochtones	75	66	75	73	73	74
Taux de chômage						
Afrique du Nord et Moyen-Orient	23	24	13	–	13	13
Amérique latine	14	–	10	9	–	6
Afrique subsaharienne	24	23	11	8	6	6
Asie de l'Est/du Sud/du Sud-Est	15	16	8	8	8	8
Europe centrale et orientale	14	21	13	–	6	9
Amérique du Nord/Océanie/Japon	–	–	–	4	6	8
Union européenne ²	7	10	6	6	5	4
Autochtones	7	10	6	6	5	4

1. Les données concernant l'Australie et le Canada font référence à 2003. Pour l'Australie, la catégorie Amérique du Nord/Océanie/Japon englobe l'Amérique latine mais exclut le Japon ; le Japon est exclus de l'Asie ; l'Europe centrale et orientale englobe l'Europe méridionale, qui n'est donc pas comprise dans l'Espace économique européen.

2. Comprend l'ensemble de l'Espace économique européen et la Suisse.

Source : Base de données des migrations de l'OCDE.

potentiels, notamment en l'étirant vers le bas jusqu'à des niveaux de revenu encore inconnus en Suède. Malgré la stabilité que les institutions du marché du travail et les prestations de soutien aux revenus ont connue ces dix dernières années, il se peut donc, puisque les migrants venant d'environnements défavorisés sont désormais plus nombreux dans la population active, que les unes et les autres créent désormais des trappes à chômage et des trappes à inactivité plus nombreuses et plus profondes.

La Suède n'a pas d'objectif officiel en termes de taux d'emploi moyen des immigrants, mais la pérennité budgétaire suppose de réduire d'un tiers l'écart entre leur taux d'emploi rapporté à la population et celui des Suédois de souche (chapitre 1 ; ministère des Finances, 2006). Cet effort semble réaliste, mais nécessite l'application de réformes déterminées permettant de mieux adapter le marché suédois du travail et le modèle économique global à la diversité accrue de la population. En termes généraux, deux stratégies réformatrices sont possibles :

- Conserver en l'état le marché du travail et le modèle d'assistance sociale, en introduisant toutefois des mesures ciblant les immigrants nouvellement arrivés. Parmi

ces mesures figurerait l'octroi progressif de prestations de soutien du revenu, au fil de l'accumulation d'une expérience professionnelle en Suède.

- Réformer globalement le marché du travail et le modèle de l'assistance sociale accordée à tous les citoyens. Ceux-ci toucheraient des prestations de soutien du revenu moins généreuses, le marché du travail serait bien plus tourné vers la mobilité et la sécurité de l'emploi reculerait. Comme indiqué plus haut, le renforcement des incitations visant les jeunes est un exemple de mesure générale susceptible de privilégier, proportionnellement, les migrants.

Comme l'indique également un récent document de l'OCDE consacré aux politiques migratoires (Jean et Causa, 2007), il convient en général de préférer une réforme globale du marché du travail et de l'aide sociale à l'introduction de mesures ciblées. Le point important en l'espèce, toutefois, est que le train de réformes prévu par le budget 2007 a peu de chances de changer significativement la donne pour les migrants peu qualifiés et déphasés par rapport au marché du travail. Faute d'une réforme générale beaucoup plus ambitieuse, on pourrait donc envisager des mesures ciblées prolongeant les programmes du marché du travail qui visent avec succès les immigrants (encadré 3.3). En tout état de cause, il importera de proposer des formations linguistiques de qualité et des mesures de lutte contre toutes les discriminations.

Il faut aussi noter que les écarts observés d'intégration au marché du travail ne sont pas imputables au seul niveau de qualification. Plus du tiers des personnes ayant récemment immigré en Suède ont fait des études universitaires, et cette proportion est supérieure à celle des Suédois de souche (graphique 3.7). Cette composition de l'immigration en termes de niveau d'études est plus favorable que dans la plupart des autres pays. Parallèlement, l'écart des taux emploi/population des immigrants et des Suédois de souche est plus ou moins le même quel que soit le niveau de qualification, et de nombreux immigrants formellement très qualifiés occupent un emploi dans lequel leur formation professionnelle n'est pas vraiment mise à contribution (Ekberg et Rooth, 2004). Cette situation peut s'expliquer par l'inadéquation des procédures mises en œuvre pour reconnaître les compétences formelles : un récent rapport a constaté que 25 % seulement des réfugiés récents avaient subi une évaluation de leur formation et de leurs diplômes antérieurs, et que deux ans après leur installation en Suède, une faible proportion seulement avait pu faire valider par le pays leur expérience professionnelle antérieure (Conseil suédois de l'intégration, 2006). Dans ce contexte, il est envisagé de proposer des tests généraux qui permettraient aux immigrants d'étayer leurs qualifications peu après leur arrivée en Suède.

Les résultats scolaires des enfants immigrants sont médiocres, alors que les enfants d'immigrants nés en Suède font mieux. Si l'on se base sur l'évaluation des élèves âgés de 15 ans effectuée par l'étude PISA, l'écart que connaît la Suède entre les élèves suédois de souche et les élèves immigrants est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données. Ce résultat vaut aussi bien pour la lecture que pour les mathématiques et les sciences. À l'inverse, l'écart entre les élèves d'origine suédoise et les enfants d'immigrants nés et élevés en Suède (on parle quelquefois de deuxième génération) est moindre que dans le pays moyen (OCDE, 2006b). Ceci semble indiquer que l'intégration scolaire fonctionne mieux en Suède que dans la majorité des autres pays.

Encadré 3.3. Programmes du marché du travail visant les immigrants

La politique générale du marché du travail prend pour point de départ la diversité ethnique et culturelle de la société. En principe, il découle de ce postulat qu'elle doit satisfaire les besoins de toutes les composantes de la population active suédoise, indépendamment, par exemple, de leur origine ethnique. Néanmoins, en raison des fortes différences de taux de chômage et de taux d'emploi entre immigrants et Suédois de souche, elle s'accompagne d'efforts multiformes particuliers visant à mieux intégrer les immigrants au marché du travail.

- **Stages d'initiation au travail.** On sait qu'il manque à de nombreux immigrants les contacts et les réseaux qui ont tant d'importance pour trouver un emploi. Le dispositif pilote de stages d'initiation au travail (*Work Place Induction*, ou WPI) qui vise certains immigrants s'efforce de combler ce manque. Il est en place depuis 2003 et deviendra permanent à compter de 2007. Il est géré par le service public de l'emploi. Il a pour objectif d'apporter aux réfugiés et à d'autres immigrants un soutien supplémentaire préalable à l'emploi et durant la période initiale d'un nouvel emploi. Le cas échéant, un soutien est également apporté à l'employeur par des conseillers spécialement formés. Un récent rapport du Conseil national du marché du travail portant sur les performances enregistrées depuis 2005 indique que ce service a concerné 4 800 immigrants, et que plus de 60 % d'entre eux avaient trouvé un emploi permanent trois mois après en avoir bénéficié. Dans une évaluation récente des répercussions du programme, l'Institut d'évaluation du marché du travail a estimé que le dispositif augmente de 15 % la probabilité de trouver un emploi.
- **Embauche à l'essai.** Il s'agit de l'un des nouveaux programmes du marché du travail de la Déclaration d'intention conjointe consacrée aux mesures d'amélioration de l'intégration signée par le gouvernement et certains partenaires sociaux. Ce programme prévoit une expérimentation professionnelle de trois mois offerte aux immigrants peu après leur inscription au service public de l'emploi. L'idée en a été proposée pour la première fois par un groupe de travail composé de représentants de la Confédération des entreprises suédoises et du gouvernement. Son objectif est de donner aux immigrants la possibilité de faire très tôt montre de leurs connaissances et compétences. L'embauche à l'essai peut être le fait d'un employeur privé, public ou à but non lucratif. Un certificat est signé par l'employeur si elle n'est pas confirmée par une embauche définitive ; le dispositif peut être conjugué avec des procédures permettant, en cours d'emploi, d'évaluer les qualifications professionnelles. Le service public de l'emploi est chargé du programme en coopération avec les partenaires sociaux. Une étude du Conseil national du marché du travail montre qu'une majorité des hommes bénéficiaires du dispositif ont été embauchés dans une entreprise privée ; que, de leur côté, la moitié des femmes ont été embauchées, le plus souvent par des municipalités et dans le secteur de la santé ; et que la moitié des bénéficiaires occupaient un emploi six mois après la fin du programme.

Encadré 3.3. Programmes du marché du travail visant les immigrants (suite)

- **Évaluation des qualifications en cours d'emploi.** Il s'agit d'une autre initiative conjointe de la Confédération des entreprises suédoises et des autorités, qui part du postulat qu'il est important d'évaluer correctement le niveau d'études et l'expérience professionnelle antérieure de l'immigrant, car c'est là une des pierres angulaires de l'amélioration de l'intégration. Grâce à cette mesure, les immigrants bénéficient d'une évaluation professionnelle sur leur lieu de travail. L'objectif est de procéder à une rapide évaluation (de trois semaines au plus) des titres obtenus à l'étranger, des compétences et de l'expérience professionnelle de l'individu. Un certificat joignable à toute demande d'emploi ultérieure est émis à l'issue de l'évaluation. Pour certains immigrants, celle-ci peut marquer le début d'une validation plus complète. Pour d'autres, elle peut suffire à faire appréhender les qualifications de la personne par un employeur. Le service public de l'emploi est chargé, en coopération avec les partenaires sociaux, de la mise en œuvre de cette mesure. Le recul sur cette dernière est encore faible. Certains problèmes dans les modalités d'application ayant été rapportés, des modifications de mise en œuvre ont permis de bien préciser que l'évaluation des qualifications en cours d'emploi faisait partie du programme d'embauche à l'essai.

Si l'on en croit un récent rapport du Conseil national du marché du travail, la proportion d'allogènes participant aux programmes généraux du marché du travail a reculé.

En revanche, il semble que les interactions entre les organismes publics traitant les immigrants récents soient déficientes, ce qui peut faire obstacle à leur intégration rapide au marché du travail. Dans son *Étude* 2005, l'OCDE a recommandé de donner une réponse plus rapide aux demandes d'asile, de manière à pouvoir lancer le processus complet d'intégration économique plus tôt, et de continuer à œuvrer en faveur de programmes d'intégration plus individualisés centrés sur la formation linguistique et professionnelle (annexe 1.A1 ; OCDE, 2005c). Mais un récent rapport de la Cour nationale des comptes a mis en relief de sérieuses carences administratives dans presque tous les organismes publics concernés (dont le Conseil suédois de l'intégration), ce qui entrave les efforts visant à prendre rapidement les immigrants en charge et à les aider dans leur recherche d'emploi (Riksrevisionen, 2006).

La réticence des employeurs à embaucher des immigrants est parfois manifeste, mais du fait de son caractère intangible il est difficile de quantifier la part de la discrimination ethnique réelle dans cette attitude. Dans ses analyses des écarts d'emploi entre les Suédois de souche et les personnes nées à l'étranger, le Conseil suédois de l'intégration a insisté sur l'éventualité d'une discrimination exercée contre la population allogène – mais il peut s'avérer difficile de la distinguer d'une sélection non discriminatoire simplement fondée sur l'importance d'une bonne maîtrise de la langue suédoise. Autre facteur : de nombreux emplois sont pourvus par le biais de réseaux informels auxquels la plupart des immigrants ont un accès limité (Segendorf, 2005). La ségrégation sur le lieu de travail est donc une réalité dans la mesure où les immigrants ont de fortes chances d'avoir des collègues issus de leur région de naissance (Åslund et Skans, 2005), et où le fait de vivre dans une enclave ethnique est même bénéfique pour les performances des immigrants sur le marché du travail (Edin, Frederiksson et Åslund, 2003). Ces effets de réseau pourraient contribuer à expliquer les résultats d'études récentes selon lesquelles les enfants d'immigrants nés en

Suède ont plus de difficultés à entrer sur le marché du travail que les enfants de parents nés en Suède, même compte tenu de facteurs tels que le niveau d'études, la maîtrise du suédois, etc. (Behtoui, 2006 ; Nekby et Özcan, 2006). Il semble toutefois qu'une discrimination ethnique soit avérée, dans la mesure où certaines études constatent, par exemple, que les enfants adoptés en Afrique, en Asie ou en Amérique latine souffrent de taux de chômage plus élevés que ceux adoptés dans des pays plus proches de la Suède. Par ailleurs, dans une expérience récente, les chercheurs ont postulé à plus de 1 600 emplois vacants entre mai 2005 et février 2006 en envoyant chaque fois deux candidatures, une avec un nom suédois et une avec un nom arabe, mettant en avant des qualifications identiques. Dans 527 cas, un entretien a été proposé à un candidat au moins sur les deux – mais dans près de 30 % de ces cas, seulement à celui portant un nom suédois (Rooth, 2006).¹⁶ En toute hypothèse, la question est de savoir ce que l'on peut faire contre la discrimination. Une première approche consiste à augmenter les amendes prononcées contre les entreprises coupables de discrimination.¹⁷ Une autre approche passe par la mise en place de procédures de recrutement nouvelles, faisant par exemple appel au CV anonyme, susceptibles d'éviter la discrimination par le nom ou l'appartenance ethnique. Il faudrait alors élaborer tout un éventail de mesures, car si le CV anonyme peut fonctionner dans de grandes organisations, il peut s'avérer moins adapté à la lutte contre les pratiques d'embauche discriminatoire dont de petits patrons immigrés (épiciers, kiosquiers) se rendent coupables à l'endroit des Suédois de souche. L'expérience pourrait être tentée d'imposer la participation, ne serait-ce qu'à titre consultatif, du service public de l'emploi.

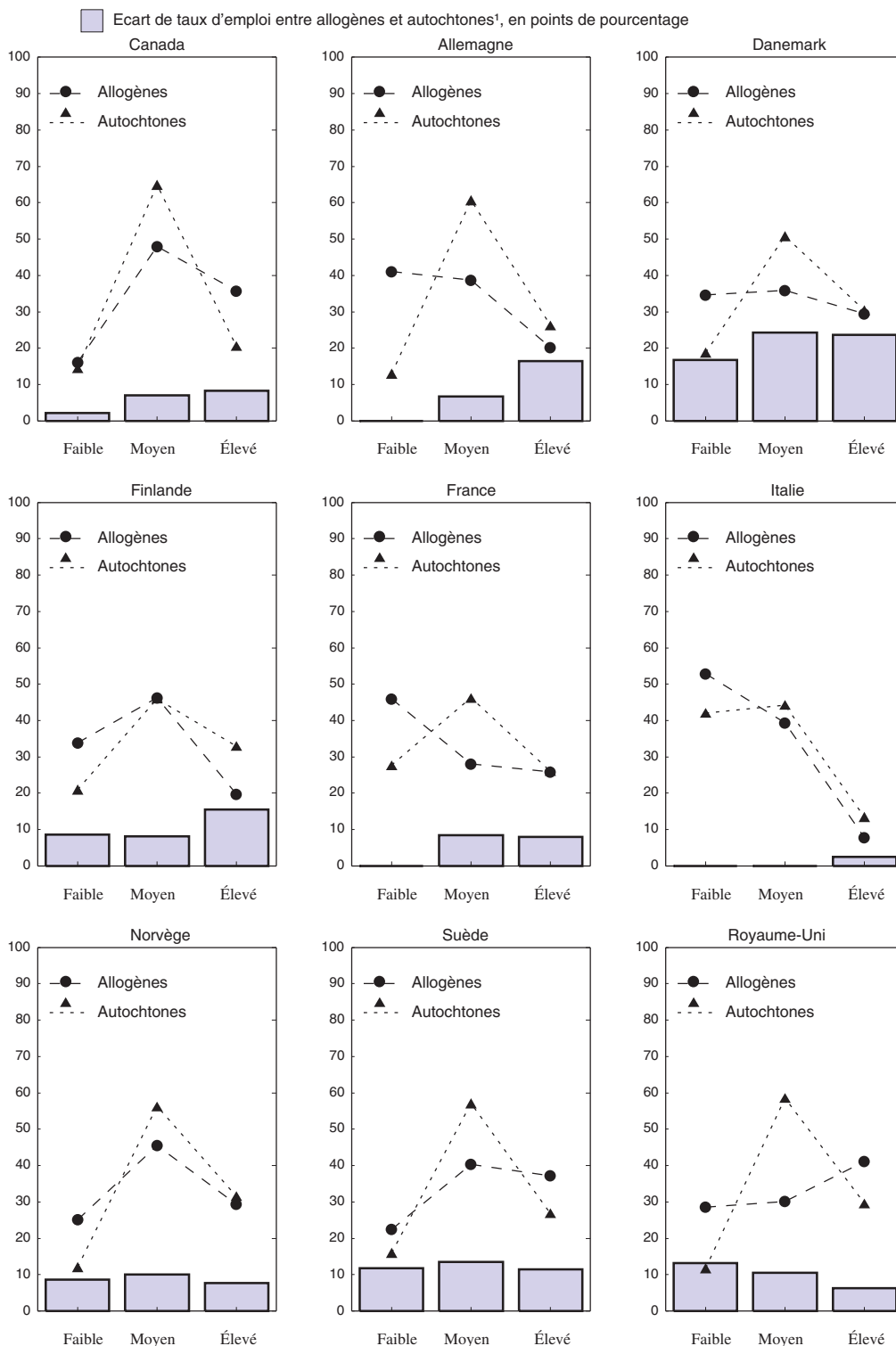
Si le problème vient en partie de ce que, pour des raisons naturelles, les différentes qualifications des immigrants sont mal appréhendées par les employeurs, et que certaines compétences formelles acquises à l'étranger doivent être complétées pour être pleinement opérationnelles dans le contexte suédois, il conviendrait de centrer les ajustements des institutions du marché du travail sur les points suivants :

- Réduire le risque que représente pour l'employeur l'embauche d'immigrants dont les capacités peuvent être difficiles à jauger, ce qui permettra d'instaurer un processus d'apprentissage par lequel les employeurs pourront mieux connaître les qualifications des immigrants.
- Réduire le coût d'embauche des immigrants nouvellement arrivés pendant, à tout le moins, une période transitoire consacrée par l'individu à l'amélioration de sa maîtrise du suédois et des autres caractéristiques locales.

Graphique 3.7. Niveau d'études des allogènes et des autochtones

Pourcentage de diplômés du premier cycle de l'enseignement secondaire (au plus), de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur, 2004

Allogènes ayant immigré entre 1994 et 2004 et autochtones, âgés de 15 à 64 ans



1. Tout allogène indépendamment de son année d'immigration.

Source : Base de données des migrations de l'OCDE ; Enquête communautaire sur les forces de travail.

Le dispositif « Emplois nouveau départ » est un instrument adapté au traitement du second point. Il faut donc se féliciter que les demandeurs d'asile, les réfugiés sous quota et les parents proches pourront bénéficier de ce dispositif pendant les trois premières années après la délivrance d'un permis de séjour.

Un assouplissement des conventions collectives contribuerait aussi à résoudre le second problème. Trois syndicats et l'Association des industries mécaniques et électriques suédoises ont présenté, il y a trois ans, une proposition visant à donner aux immigrants la possibilité d'être embauchés à un salaire inférieur à celui prévu par la convention collective. L'intention était de créer un « marche-pied vers l'emploi » conjuguant un salaire initial relativement faible et des autorisations d'absence pour formation linguistique. Mais cette proposition a été rejetée en raison de son caractère potentiellement discriminatoire (positivement ou négativement), que la loi réprime. Il pourrait toutefois s'avérer utile de réétudier ce projet. Comme les dispositions des conventions collectives émanent de la majorité autochtone, la position strictement légaliste consistant à demander l'application des mêmes conventions à tous pourrait se révéler *de facto* discriminatoire dans la mesure où certains immigrants sont dissuadés ou même empêchés de rechercher un emploi dans des conditions correspondant à leurs aptitudes. Ces obstacles peuvent se présenter pour les immigrants issus de milieux défavorisés, ayant des qualifications très limitées et une faible maîtrise de la langue : des emplois correspondant au salaire qu'ils pourraient obtenir n'existent peut-être pas en Suède, compte tenu de l'éventail étroit des salaires fixés par les conventions collectives. Mais ces obstacles peuvent aussi affecter des migrants hautement qualifiés qui, en dépit de solides compétences formelles, ont peut-être besoin d'un certain temps pour intégrer le *modus operandi* suédois dans leur domaine professionnel avant d'être pleinement productifs. Si l'échelle des salaires est trop rigide, il est probable que ces personnes ne pourront pas trouver un emploi correspondant à leur spécialité et finiront par occuper des postes peu qualifiés. L'élargissement de l'éventail des revenus suédois ces dernières décennies s'explique entièrement par l'accroissement des écarts d'un site à l'autre, ce qui montre que la coordination salariale locale reste forte (Skans, Edin et Holmlund, 2006). La flexibilité salariale locale pouvant sembler limitée, il faudrait donc peut-être trouver le moyen de mettre en place des rémunérations initiales faibles, suivies d'une forte progression.

L'allègement initial des charges patronales ou l'instauration de salaires initiaux plus bas ne peut toutefois réellement atténuer les risques que présente l'embauche d'une personne aux qualifications incertaines du point de vue de l'employeur. Là encore, le problème tient au fait que le modèle classique de marché du travail favorise une population prévisible et homogène, car la forte sécurité de l'emploi et les freins mis aux licenciements font qu'il est onéreux pour un employeur d'embaucher un individu se révélant inadapté à sa fonction. En raison de son importance du point de vue des problèmes plus vastes d'inclusion/exclusion des travailleurs, nous analysons ci-après, dans un contexte général, les possibilités de réforme de la législation visant à protéger l'emploi.

Protection de l'emploi et diversité de la population active

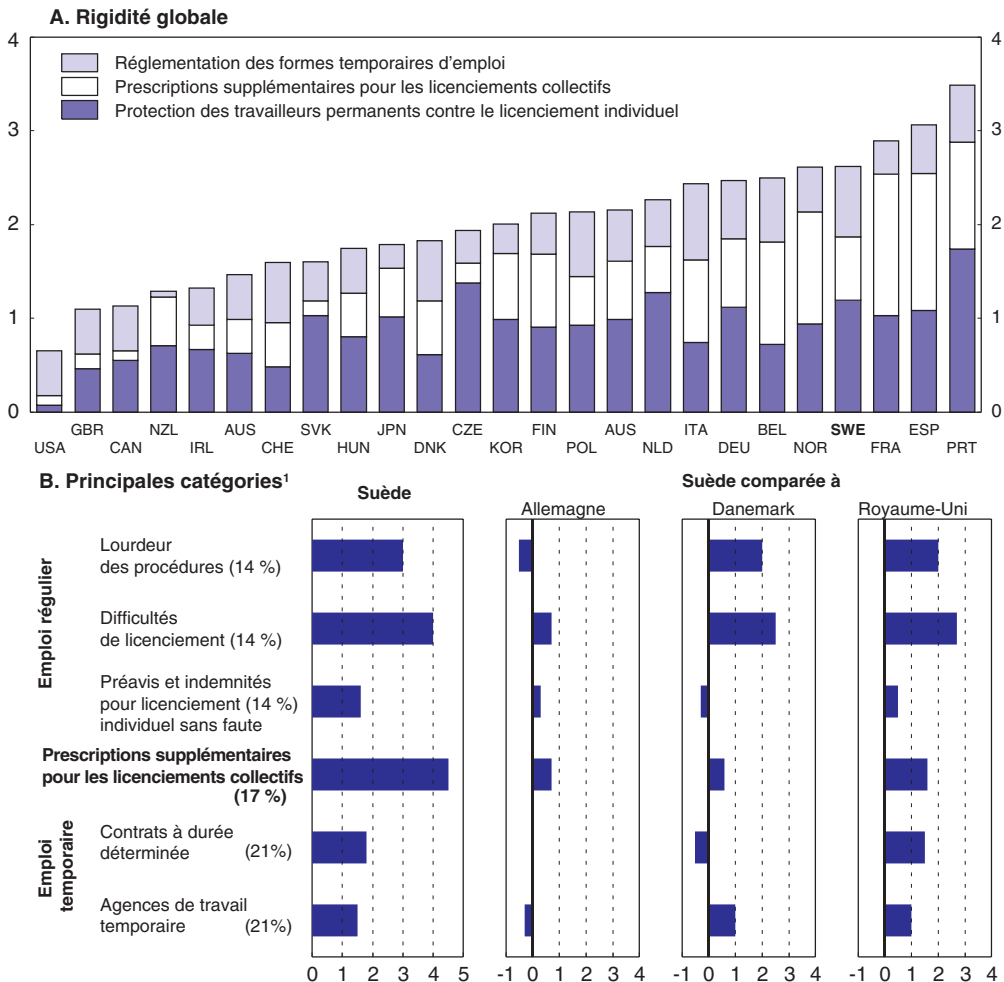
La réglementation suédoise qui protège les bénéficiaires d'un contrat de travail permanent est relativement sophistiquée : elle reflète la structuration nationale classique du secteur des entreprises, qui est dominé par de grandes entités dont les salariés restent fidèles à leur employeur durant de longues années. En fait, la France est le seul pays à

revenu élevé disposant d'une législation de protection de l'emploi plus restrictive encore (graphique 3.8, partie A). Nous comparons ici les différentes facettes de la législation suédoise à celles de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni. On constate que les différences les plus grandes concernent les désagréments et difficultés de procédure qu'entraîne le licenciement d'un salarié bénéficiant d'un contrat ordinaire. À titre d'exemple, les aptitudes du salarié ou la redondance de deux emplois sont des motifs suffisants de licenciement individuel au Danemark et au Royaume-Uni, alors qu'en Suède et en Allemagne, les entreprises sont tenues, avant de procéder au licenciement, de tenter un transfert ou une formation visant à adapter l'individu à un poste différent.¹⁸ En outre, la période d'essai pendant laquelle l'employeur peut aisément mettre fin au contrat est limitée à 6 mois en Suède, pour 6, 10½ et 12 mois respectivement en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni. En revanche, le préavis de licenciement n'est guère plus long en Suède qu'ailleurs, et les salariés suédois ne touchent pas d'indemnités de départ. S'agissant des licenciements collectifs, les conventions collectives peuvent prolonger le préavis, mais les autres conditions ne sont pas plus strictes que dans les autres pays. Pour les contrats à durée déterminée, la seule restriction notable imposée en Suède est une durée cumulée limitée à une année, sauf si, par exemple, la nature de la tâche requiert une période plus longue. Un nouveau contrat dit « liberté 24 mois » verra bientôt le jour et assouplira les contraintes de durée des contrats temporaires.¹⁹

La règle suédoise du « dernier embauché premier licencié » appliquée aux contrats ordinaires a été un sujet notable de controverse. Introduite dans les années 70, elle demeure une obligation légale nationale en vertu de laquelle les employeurs, lorsqu'ils réduisent leur effectif, sont tenus de procéder aux licenciements des membres de chaque catégorie professionnelle dans l'ordre inverse de leur ancienneté.²⁰ Dans le secteur public, l'employeur est même défini de manière tellement étroite qu'un enseignant ou un professionnel de la petite enfance sera licencié dans l'ordre prescrit par cette règle s'il a changé de ville. La loi autorise toutefois les conventions collectives signées par les employeurs et les syndicats à en faire abstraction. Les entreprises qui connaissent de larges restructurations indiquent donc souvent ne pas vivre cette règle comme une entrave, car elles mèneraient de toute façon avec les syndicats un dialogue étroit permettant de restructurer en douceur. Sur certains segments du marché du travail, le principal effet de la règle « dernier embauché premier licencié » peut donc être de renforcer le pouvoir de négociation des syndicats et la syndicalisation, puisque les conventions collectives sont autorisées à faire abstraction de la règle pour tous, non-syndiqués compris, du moins en principe. Un amendement récent à la loi a dispensé les petites entreprises de 10 salariés ou moins d'appliquer cette règle aux deux premiers licenciements. Les petites entreprises ne continuent pas moins de se plaindre des difficultés qu'elle leur cause. Cependant, le principal problème reste que lorsque de nombreux salariés estiment que ne pas changer d'emploi est une bonne protection contre un licenciement, le marché du travail perd en dynamisme, et les personnes expérimentées ne sont pas incitées à démissionner pour créer une entreprise ou rejoindre un nouvel entrepreneur (chapitre 1). La meilleure solution consiste donc à se saisir réellement du problème en abolissant la règle légale du « dernier embauché premier licencié ».

Graphique 3.8. Rigidité de la législation de protection de l'emploi

Échelle indiciaire de 0 à 6, du régime le moins restrictif au plus restrictif, 2003



1. Le pourcentage indiqué entre parenthèses dénote le poids de l'indicateur dans l'indice global.

Source : OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 2.

La théorie comme la pratique confirment qu'une législation rigide de protection de l'emploi est au mieux neutre du point de vue de l'emploi et du chômage considérés dans leur globalité, car à son effet modérateur sur les licenciements correspond une embauche moindre. Toutefois, l'effet néfaste d'embauches moins fréquentes prend le pas dans la catégorie des salariés moins bien stabilisés sur le marché du travail (les jeunes, par exemple) et, de ce fait, renforce le chômage de longue durée (OCDE, 2004b et 2006a). Les jeunes, les immigrants et les catégories similaires tireraient donc profit d'un assouplissement de la réglementation protégeant l'emploi.

Les effets ressentis peuvent dépendre d'interactions avec d'autres caractéristiques institutionnelles du marché du travail. La législation de protection de l'emploi peut par exemple renforcer le pouvoir des effectifs permanents dans la négociation des salaires et d'autres conditions de travail sans prendre en compte les besoins des travailleurs non intégrés. Ces mécanismes peuvent expliquer que le statut de travailleur non intégré (*utanförskap*) soit devenu un grand thème de débat en Suède, et le traitement de ce problème pourrait nécessiter des réformes de cette législation.

Maints pays dotés d'une législation stricte de protection de l'emploi ont axé leurs réformes sur le travail temporaire. Il en va de même en Suède. Certes, la réglementation des emplois ordinaires n'a pas varié depuis des décennies ; mais les restrictions applicables aux contrats à durée déterminée et d'intérim ont été assouplies entre la fin des années 80 et la fin des années 90. Malheureusement, cette évolution a avivé les problèmes d'opposition travailleurs intégrés/travailleurs exclus d'une manière assez inéquitable. Dans un tel contexte, les employeurs ont en effet tendance, pour contourner une législation rigide, à recourir plus souvent à des formes temporaires d'emploi – notamment pour les jeunes et les moins qualifiés. En Suède, 15 % des salariés ont un contrat temporaire ; cette proportion est très supérieure à celle enregistrée au Danemark, en Allemagne et au Royaume-Uni. Si l'activité économique venait à ralentir, ces catégories seraient les plus touchées, car ce sont celles que l'on a le moins de mal à licencier (OCDE, 2004b).

Le nouveau gouvernement prévoit d'effectuer deux ajustements. Premièrement, il ne donnera pas suite au projet de son prédécesseur d'accorder aux travailleurs à temps partiel un droit légal à passer au temps plein. Deuxièmement, ainsi qu'on l'a indiqué ci-dessus, il a prolongé d'un an la durée cumulée maximale des contrats à durée déterminée, qui est désormais de deux ans. Ces initiatives sont opportunes, mais le mieux serait encore d'alléger la réglementation sécurisant les emplois ordinaires. Si l'on veut éviter de renforcer la ségrégation ou le dualisme sur le marché du travail, il faut mener des réformes qui n'augmentent pas l'écart entre contrats permanents et contrats temporaires. La mise en place de dispenses au profit des petites entreprises peut aussi être à double tranchant, car elle peut pousser les travailleurs à ne pas y accepter de postes. Il vaudrait mieux chercher à savoir si les critères d'équité du licenciement dans le cas d'un contrat régulier ne sont pas trop stricts.

S'il est impossible de réformer plus largement la législation protégeant l'emploi, la question se pose de savoir si ses effets dommageables peuvent être atténués. Différentes possibilités pourraient être envisagées :

- Prolonger la période d'essai des contrats ordinaires. Ce changement peut concerner soit tous les salariés (à l'instar des douze mois prévus au Royaume-Uni), soit ceux à propos desquels des doutes sont susceptibles de subsister du point de vue de l'employeur. Par exemple, les emplois « nouveau départ » pourraient être multipliés et assortis d'une période d'essai dont la durée serait la moitié de celle des allègements de cotisations patronales.
- Assurer une meilleure transférabilité des droits acquis au fil d'une longue relation de travail. On pourrait s'inspirer du modèle autrichien (encadré 3.4), mais en l'adaptant.

Encadré 3.4. **L'Autriche a institué la transférabilité des avantages liés à l'ancienneté**

L'Autriche a récemment fait évoluer sa législation applicable aux indemnités de départ vers un système de comptes d'épargne individuels. Auparavant, les employeurs du secteur privé versaient aux salariés qu'ils licenciaient après plus de trois années de présence dans l'entreprise une indemnité variant entre un mois de salaire pour les plus proches de ce seuil et un an de salaire pour les personnes présentes depuis au moins 25 ans. Depuis 2003, les employeurs ont remplacé ces versements par une contribution égale à 1½ % de la masse salariale au profit de comptes d'épargne ouverts au nom de chaque salarié. Si un individu est licencié après plus de trois ans de présence dans l'entreprise, il peut choisir soit de toucher en une fois l'indemnité de départ capitalisée dans son compte d'épargne, soit de l'économiser pour sa future retraite. S'il démissionne, la somme capitalisée ne peut être versée : elle reste inscrite au compte d'épargne individuel, qui suit le salarié tout au long de sa vie professionnelle.

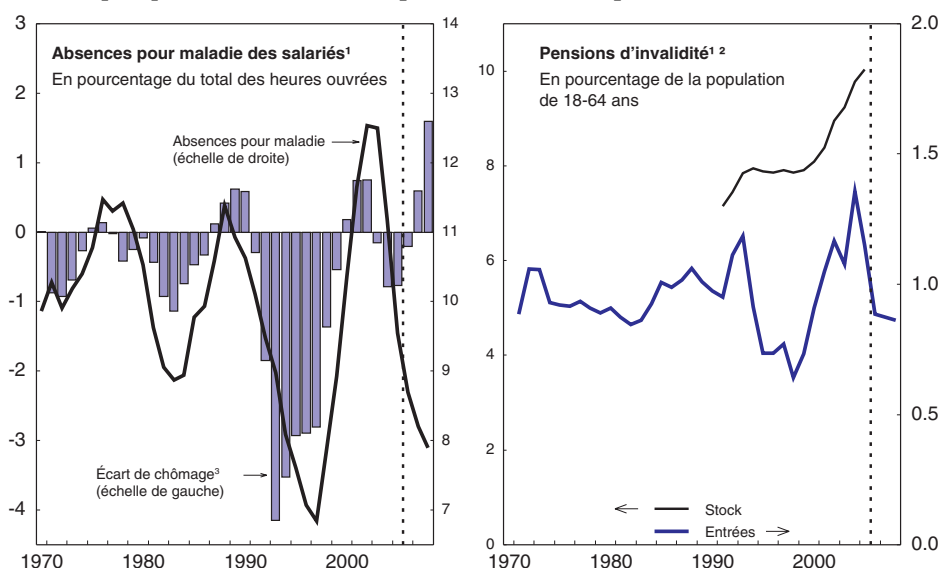
Maladie et invalidité

La Suède se distingue des autres pays, de façon extrêmement marquée, par l'importance du nombre de personnes en âge de travailler qui touchent une pension d'invalidité et, en particulier, par l'ampleur de l'absentéisme salarial. Éviter les périodes de maladie et d'invalidité prolongées et aider les individus concernés à retrouver une forme ou une autre d'emploi seraient deux actions susceptibles de fortement réduire l'exclusion. Depuis la dernière *Étude* de l'OCDE, qui avait abordé cette question de manière assez détaillée (OCDE, 2005c, chapitre 3), la situation s'est quelque peu améliorée, grâce en partie à une réforme des politiques menées. Après une forte augmentation datant de la fin des années 90, l'absentéisme des salariés pour maladie n'a cessé de reculer depuis 2003. Ce résultat provient en partie d'une gestion administrative plus rigoureuse des prestations d'assurance sociale, qui a permis d'enregistrer un recul de l'absentéisme plus marqué que ce qu'on pourrait expliquer par les seules fluctuations conjoncturelles du marché du travail. Il englobe une chute parallèle des absences pour maladie de courte et de longue durée depuis 2003, car la baisse du nombre d'absences de courte durée a contribué à endiguer le flux d'absences de longue durée. Toutefois, se fondant sur les politiques menées en 2006, l'Institut national de recherche économique estime que l'absentéisme pour maladie pourrait maintenant cesser de reculer. Il y a donc peu de chances que l'ambitieux objectif fixé par le gouvernement précédent – réduire de moitié le nombre de jours d'absence pour maladie entre 2002 et 2008 – soit atteint sans réforme complémentaire (graphique 3.9). Si le recul de l'absentéisme pour maladie enregistré en 2003-04 s'est accompagné d'une hausse des pensions d'invalidité (*sjuk-och aktivitetsersättning*), tel n'est plus désormais le cas : au cours des 12 mois antérieurs à octobre 2006, moins de 50 000 personnes ont basculé dans ce régime, ce qui signifie que celui-ci est revenu à son niveau moyen de la période 1980-2005 (graphique 3.9). Il n'en reste pas moins que la population des pensionnés pour invalidité, ayant progressé d'un quart depuis la fin des années 90, est très nombreuse ; là aussi, l'Institut national de recherche économique estime que plus aucune avancée ne pourra être obtenue sans réforme complémentaire (NIER, 2006b).

Les différentes mesures nouvelles prévues par le budget 2007 sont par conséquent fort bienvenues. Dès janvier 2005, les 21 bureaux régionaux de l'assurance sociale avaient été

fusionnés au sein d'une autorité nationale unique, ce qui avait contribué à mieux préciser les procédures et à renforcer leur respect. Par ailleurs, les soins professionnels et la prévention sur le lieu de travail sont en progrès. Le budget 2007 fixe à l'assurance maladie et invalidité l'objectif d'aider les personnes concernées à reprendre leur emploi grâce à l'utilisation et à l'amélioration de leurs aptitudes résiduelles. Différentes mesures nouvelles permettront de lutter contre la surconsommation de prestations sociales et les fraudes, d'accroître la sécurité juridique et de s'assurer que les prestations sont versées à la bonne personne. Les mesures visant à garantir un traitement et une réadaptation adéquats seront elles aussi améliorées. Le plafond des prestations maladie sera abaissé au niveau applicable avant son récent relèvement, et l'assiette de revenu servant à déterminer les prestations maladie sera redéfinie et calculée sur une base historique. Parallèlement, l'obligation créée en janvier 2005 pour chaque employeur d'assumer 15 % du coût des prestations maladie de son personnel à l'issue de la deuxième semaine d'absence pour maladie sera supprimée. Ce coût sera supporté collectivement par les employeurs par le biais d'une légère augmentation des cotisations patronales. Les autorités ont par ailleurs l'intention d'introduire de nouvelles mesures renforçant les évaluations médicales : l'employeur pourra exiger un certificat médical dès le premier jour d'absence pour maladie ; les groupes de contrôleurs de l'assurance sociale (*socialförsäkringsnämnder*) seront supprimés ; et les évaluations des symptômes diffus effectuées par les services de santé et les services médicaux seront améliorées. Les efforts visant à réexaminer les dossiers des malades de longue durée pour les mobiliser en fonction de leurs aptitudes résiduelles au travail seront également intensifiés. Du point de vue budgétaire, on estime que ces mesures réduiront les dépenses annuelles d'assurance-maladie à raison de 1 milliard SEK.

Graphique 3.9. Absences pour maladie et pensions d'invalidité



1. Les chiffres 2006-08 reposent sur des estimations de l'Institut national de recherche économique.
2. Förtidspension avant 2003 ; sjuk-och aktivitetsersättning depuis 2003. Nombre total d'individus, dont un quart environ touchent une prestation à temps partiel.
3. Écart en points de pourcentage entre le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) et le taux de chômage effectif.

Source : Agence suédoise d'assurance sociale, Institut national de recherche économique et OCDE.

À l'exception de la réduction du cofinancement des prestations maladie par les employeurs, toutes ces mesures vont dans la direction prônée par la récente *Étude de l'OCDE* (annexe 1.A1). Certes, la suppression du cofinancement imposé aux employeurs à hauteur de 15 % est susceptible d'alléger, pour les petites entités, le risque associé aux congés maladie qui durent plusieurs années ; mais, revers de la médaille, les entreprises qui s'efforcent d'améliorer la santé au travail n'en tirent pas autant de fruits. De fait, une première évaluation de la mesure de 2005, publiée à l'automne, a conclu qu'un tiers des employeurs au courant de cette réforme prévoyaient de prêter davantage attention à l'absentéisme pour raisons médicales, et un cinquième de mieux s'occuper des questions de réadaptation et d'environnement de travail. Mais deux cinquièmes ont indiqué, en réaction à la réforme, vouloir resserrer leurs procédures d'embauche afin d'éviter les candidats ayant des problèmes de santé déclarés (Agence suédoise d'assurance sociale, 2006). Il est difficile de quantifier l'incidence de ces intentions, mais il est probable que le cofinancement des prestations maladie par l'employeur, associé aux nouvelles mesures visant à renforcer l'évaluation médicale et les responsabilités des malades, serait plus efficace. On pourrait donc envisager des solutions autres que la suppression du cofinancement à 15 %, comme une prise en charge plus élevée au départ mais limitée dans le temps – elle serait par exemple totale, mais pour le premier mois seulement. Toutefois, dans la mesure où le principal objectif des pouvoirs publics est de réduire l'exclusion du marché du travail, il faut reconnaître qu'une réduction de la prise en charge par l'employeur est susceptible d'accroître les perspectives d'embauche des personnes qui risquent de tomber malades ou qui souffrent de maladies chroniques.

L'enquête multipartite qui doit être effectuée sur les questions de maladie et d'assurance sociale doit être saluée. Elle devrait prendre en compte quelques-unes des recommandations formulées par l'*Étude 2005 de l'OCDE* qui n'ont pas encore été appliquées, et notamment revoir le rôle des prestations d'incapacité partielle. Ces dernières risquent en effet de se transformer en complément de revenu pour des personnes désireuses de diminuer leur temps de travail. Dans leur récente réforme de la politique d'invalidité, les Pays-Bas ont purement et simplement supprimé les prestations d'incapacité partielle. Autre question importante : comment impliquer les employeurs dans la réadaptation professionnelle et leur fournir des conseils et un soutien aisément accessibles ? Il faut veiller à ce que cette réadaptation commence suffisamment tôt pour que l'individu concerné ne se soit pas trop déconnecté de son environnement professionnel. Il serait également utile de mener des recherches concernant l'impact des pratiques de gestion de l'entreprise sur les congés maladie.

Conclusion

Le budget 2007 comporte des mesures appréciables de lutte contre l'exclusion sur le marché du travail. Il faudra toutefois poursuivre les réformes pour, entre autres, prendre en compte la diversité accrue de la population active qui résulte de l'immigration (encadré 3.5).

Encadré 3.5. **Recommandations relatives à l'emploi et à l'intégration des immigrants**

Politiques générales concernant le marché du travail et la fiscalité

- Renforcer l'obligation de recherche d'emploi pour tous ceux qui bénéficient d'indemnités chômage ou de prestations similaires, et appliquer des sanctions modérées en cas de non-respect de cette obligation. Garantir un soutien personnalisé et une aide à la recherche d'emploi permettant aux individus en marge du marché du travail de tirer pleinement parti de l'embellie conjoncturelle actuelle.
- Poursuivre la réduction des impôts sur le revenu de manière à en maximiser l'effet sur les taux d'emploi et la durée du travail. Relever le seuil de déclenchement de l'impôt national sur le revenu ou abaisser son taux. Si le crédit d'impôt lié à l'exercice d'un emploi est étendu, pour être efficace par rapport à son coût cette mesure devrait être associée à une réforme des prestations, comme dans le budget 2007.
- Mieux adapter le modèle d'aide sociale et les institutions du marché du travail à la diversité accrue de la population active, soit par une réforme générale, soit par des mesures ciblées permettant d'éviter les trappes à chômage et à inactivité. Ajuster le retrait des prestations et, peut-être, le niveau des prestations : l'aide sociale et les allocations logement accordées aux familles nombreuses semblent particulièrement problématiques à cet égard. Éviter les réformes insuffisamment financées des prestations, car un relèvement des impôts contrarierait les efforts pour accroître l'emploi.
- Assouplir les règles de sécurisation de l'emploi concernant les contrats ordinaires, et voir en particulier si les critères déterminant l'équité d'un licenciement sont trop strictes, de façon à diminuer les risques que représente, pour l'employeur, l'embauche d'immigrants et de personnes dont les aptitudes peuvent être difficiles à jauger. Abolir la règle du « dernier embauché, premier licencié » de façon à diminuer le risque pour le salarié que représente un changement d'emploi.

Amélioration de l'intégration des immigrants

- Autoriser, dans les conventions collectives, des salaires initiaux plus bas, soumis à une progression plus forte au cours des premières années dans l'emploi, de façon à faciliter l'établissement des immigrants sur le marché du travail, tout en améliorant leur connaissance de la langue suédoise et des autres caractéristiques locales.
- Créer, à l'instar du Danemark, un régime spécial de prestations pour les jeunes sans enfant, en leur offrant à la fois des incitations et des offres de formation renforcées. Tous les jeunes devraient être traités à l'identique, indépendamment de leur origine, mais le dispositif profiterait davantage aux immigrants et à leurs enfants.
- Améliorer l'offre de formation linguistique visant les immigrants récents, en renforçant entre autres les aptitudes des enseignants et en intégrant cette formation au lieu de travail. Agir dès la petite enfance pour les enfants de migrants ayant des difficultés linguistiques.
- Recourir davantage à l'expérimentation pour créer des procédures non bureaucratiques permettant de pourvoir les emplois vacants dans les petites comme les grandes entreprises en dehors de toute discrimination fondée sur le nom ou l'appartenance ethnique.
- Accélérer la prise de décision concernant les demandes d'asile, de façon à enclencher plus vite la véritable intégration économique.

Encadré 3.5. **Recommandations relatives à l'emploi et à l'intégration des immigrants** (suite)

Congés maladie et pensions d'invalidité

- Continuer d'améliorer la gestion des bureaux de l'assurance sociale et les procédures d'évaluation médicale. Limiter la durée des prestations maladie pour assurer une réadaptation rapide.
- Surveiller de près l'utilisation des prestations d'incapacité partielle afin de s'assurer qu'elles ne constituent pas un complément de revenu pour ceux qui souhaitent diminuer leur temps de travail. Revoir les nombreux dossiers qui ont donné lieu à l'attribution d'une pension d'invalidité ces cinq dernières années, afin d'évaluer les possibilités de réadaptation de la personne susceptibles de la réinstaller dans une forme ou une autre d'activité professionnelle.

Notes

1. Les calculs reposent sur le modèle FASIT de l'Institut national suédois de la statistique et les données de revenu 2003 de 15 000 foyers. Ne sont inclus que les individus âgés de 20 à 64 ans, et sont exclus tous les retraités, étudiants, travailleurs indépendants et immigrants ou émigrants de l'année. Outre la paie nette perçue, le calcul prend en compte certains revenus futurs tels que des droits à pension accrus ; le chiffre est donc plus élevé que ne le suggère le barème d'imposition marginale du revenu courant du graphique 3.2. Des calculs plus détaillés concernant les individus sans emploi percevant des prestations maladie, une pension d'invalidité ou une aide sociale seront publiés le 20 décembre.
2. Naturellement, il est difficile de préciser de façon quantitative dans quelle mesure les modèles sexospécifiques et familiaux varient d'une culture à l'autre, et entre les immigrants et les Suédois de naissance. Si l'on compare les populations autochtones des pays de l'OCDE, on constate une forte variation des taux d'emploi des femmes, de près de 75 % en Suède à 40-45% dans plusieurs pays d'Europe méridionale. Cette variation s'accompagne de différences dans les dispositifs institutionnels, notamment les structures d'accueil des enfants, qui facilitent la participation à parts égales des hommes et des femmes sur le marché du travail. Il serait étonnant que l'évolution de ces institutions au cours de l'histoire n'ait pas reflété dans une certaine mesure les préférences culturelles. A moins que les immigrants arrivant en Suède ne forment un groupe autosélectionné recherchant un mode de vie suédois, les immigrants sont susceptibles d'accroître la diversité culturelle – notamment en ce qui concerne les modèles sexospécifiques et familiaux. Selon certaines études, lorsque les taux d'emploi des immigrants atteignent un écart constant vis-à-vis des autochtones au bout de 25 ans de séjour en Suède, l'écart d'emploi entre immigrants et autochtones est de même ampleur pour les femmes que pour les hommes (Nekby, 2003). En fin de compte, les immigrants semblent donc s'assimiler, mais comme l'immigration nette persistante accroît la population suédoise de $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{2}$ point de pourcentage chaque année, le nombre de ménages préférant un modèle légèrement différent de celui de la famille suédoise reste sans doute élevé.
3. Le subventionnement des emplois spéciaux sera toutefois maintenu pour les personnes revenant d'un congé maladie de longue durée.
4. Outre qu'il affaiblit l'effet sur l'offre totale de travail, l'effet revenu négatif sur l'offre de travail des titulaires de revenus supérieurs à la moyenne induit un changement de composition, avec une diminution du temps de travail à forte productivité et une augmentation du temps de travail à faible productivité. Par conséquent, le PIB évolue moins favorablement que l'offre de main-d'œuvre.
5. Enquête de l'agence publique pour l'emploi citée par SVT, 13 novembre 2006.
6. Des efforts ont visé, en 2000-02, à réduire le nombre de contribuables concernés par une imposition marginale élevée, puisque le seuil de déclenchement de l'impôt perçu par l'État a été plus relevé que l'habituel indice des prix augmenté de deux points de pourcentage. De plus de 18 % en 2000, la proportion des contribuables concernés par cet impôt est passée à 16½ % environ en 2002-04, mais une indexation insuffisante a ensuite inversé cette tendance et ramené la proportion à 18 % en 2006.

7. Une modulation des cotisations d'assurance-chômage peut aussi contribuer à favoriser l'ajustement structurel car la hausse des cotisations de ceux qui travaillent dans des secteurs où sévit un chômage important peut les pousser à changer de métier et s'ajouter ainsi aux incitations que constituent les différences salariales sectorielles. Cet effet pourrait toutefois être obtenu plus directement par une baisse de l'imposition marginale.
8. Voir la chronique de Lars Calmfors dans le *Dagens Nyheter* du 6 novembre 2006.
9. Depuis le milieu des années 90, le nombre de personnes recevant un permis de séjour de réfugié au titre de quotas ou de conventions de l'ONU est stable et n'est que de 2000 par an. Si l'on considère les deux dernières décennies, un cinquième seulement des personnes cherchant protection en Suède ont pu bénéficier d'un permis de séjour octroyé en vertu de conventions de l'ONU. Les autres immigrants ont été acceptés pour des motifs humanitaires plus vagues (maladie, situation du pays d'origine rendant leur retour difficile), sans pour autant être reconnus comme des réfugiés.
10. Au cours de la période 2000-05, quelque 23 000 permis de séjour permanent ont été accordés chaque année pour raison familiale, dont seulement 3 500 environ à des immigrants pour motif politique ou humanitaire. Mais la Thaïlande est devenu le premier pays d'origine des immigrantes, pour raison familiale dans 96 % des cas. En 2005, toutes raisons confondues, 451 hommes seulement ont immigré de Thaïlande, contre 1 603 femmes pour le seul motif familial. On peut faire la même constatation pour l'immigration féminine en provenance de Chine, de Russie, des Philippines et du Vietnam, qui sont très nombreuses à trouver mari en Suède.
11. Cinquante-neuf pour cent des personnes nées à l'étranger ont été naturalisées.
12. Office statistique de Suède, Communiqué de presse n° 2006 : 285, novembre 2006.
13. Avant 2000, il n'est pas possible de procéder à une décomposition en fonction du pays de naissance, mais seulement de la nationalité, pour laquelle on dispose de données remontant à 1973. En 2005, si l'on considère le pays de naissance, les autres natifs des pays nordiques représentaient 24 % des 1 100 000 personnes nées à l'étranger et installées en Suède.
14. La ventilation par âge proposée dans le texte repose sur les chiffres de l'immigration brute (65 229 personnes en 2005). La ventilation de l'immigration nette (27 111 personnes en 2005) montre une tendance similaire, avec une surreprésentation des jeunes encore plus marquée: 59 % de l'immigration nette concerne des 18-34 ans, 26 % des 0-17 ans et 15 % des 35-64 ans. Pour la tranche des 65 ans et plus, on observe une légère émigration nette.
15. Certains pays ne laissent entrer que les personnes qui ont déjà un emploi, ou qui ont été sélectionnées au moyen de systèmes de notation et de contingentement destinés à répondre aux besoins du marché du travail du pays hôte. C'est l'une des raisons pour lesquelles les immigrants ont des taux d'emploi plus élevés dans les pays anglophones ; nombre de migrants qui arrivent dans ces pays sont sélectionnés, mais en outre ils parlent couramment l'anglais.
16. Interrogé sur ces résultats, Dan-Olof Rooth apporte les précisions suivantes : « On sait que la discrimination existe, mais rien n'était l'idée que la société serait, dans son ensemble, sujette au racisme, comme le suggérait l'enquête publique intitulée 'Livre noir de l'intégration'. Nos résultats montrent que 70 % des employeurs ne pratiquent pas de discrimination. » Après en avoir interrogé une grande quantité, les chercheurs ont isolé les caractéristiques des employeurs les plus enclins à rejeter la candidature de personnes dont le nom n'est pas suédois. Comme l'a indiqué Dan-Olof Rooth au *Dagens Nyheter*, « leur entreprise est majoritairement masculine, et leur effectif est très stable et inférieur à 100 salariés ».
17. Une loi sur les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans le monde du travail s'applique depuis mai 1999. Elle interdit toute discrimination directe et indirecte fondée sur la race, la couleur de la peau, l'origine nationale ou ethnique et les croyances religieuses. La protection contre la discrimination englobe tout le processus de recrutement, de la candidature jusqu'à l'embauche. La loi interdit de prendre sur la base de l'origine ethnique la moindre décision inéquitable et irrationnelle concernant la promotion, la rémunération et le licenciement d'un salarié, ou encore toute autre mesure concernant sa personne.
18. En vertu de la loi sur la protection de l'emploi, la dénonciation d'un contrat peut être déclarée illégale s'il apparaît que l'employeur aurait dû raisonnablement offrir au salarié un autre poste dans son service. Le Tribunal du travail dispose d'une abondante jurisprudence sur cette règle. En principe, un employeur n'est pas tenu de « créer » du travail et/ou d'apporter des modifications substantielles à l'organisation pour respecter cette prescription. L'employeur n'est pas non plus tenu d'offrir au salarié un poste pour lequel celui-ci ne possède pas les qualifications requises. Toutefois, si le salarié peut acquérir les qualifications voulues en se formant dans un délai

raisonnable, compte tenu de sa situation particulière, l'employeur doit offrir le poste au salarié avant la dénonciation du contrat.

19. En vertu de la réglementation de 2006, les contrats à durée déterminée peuvent être utilisés sans limite de temps particulière, par exemple lorsqu'il s'agit de contrats couvrant une saison particulière ou une tâche spécifiée, un emploi de remplacement temporaire, ou lorsque le salarié a atteint 67 ans. Indépendamment de ces cas, un employeur peut, sans mettre en avant de motifs particuliers, conclure des contrats à durée déterminée avec le même employé pour une durée totale d'un an au plus pendant une période de trois ans (emploi à durée déterminée convenu). L'employeur ne peut jamais avoir simultanément plus de cinq salariés sous ce régime. En juin 2006, le Parlement a adopté un projet de loi modifiant les règles relatives aux contrats à durée déterminée: en résumé, ces contrats seraient autorisés pour un nombre illimité de salariés, et auraient une durée cumulée maximale de 14 mois sur une période de cinq ans et pour le même salarié. Le nouveau dispositif devait entrer en vigueur en juillet 2007, mais le nouveau gouvernement prévoit de nouvelles modifications. Très probablement, les contrats à durée déterminée convenus seront autorisés pour une durée totale de 24 mois au plus pendant une période de cinq ans, et peut-être pour une durée non précisée si le contrat concerne une saison spécifiée. S'agissant des agences d'intérim, le droit du travail suédois ne limite pas la période pendant laquelle une entreprise peut embaucher un travailleur par le biais d'une agence de travail temporaire.
20. Toutefois, cette règle ne couvre pas les travailleurs manifestement incompétents, car ceux-ci peuvent être licenciés pour des raisons personnelles, auquel cas le principe « dernier embauché premier licencié » ne s'applique pas. De plus, ce principe est modulé en fonction du niveau d'études et des qualifications : un salarié ayant davantage d'ancienneté n'a priorité sur les autres que s'il possède des compétences appropriées pour poursuivre son activité.

Bibliographie

- Agence suédoise d'assurance sociale (2006), « Arbetsgivarnas medfinansiering av sjukpenningen – en första utvärdering » (Le cofinancement des prestations maladie par les employeurs – première évaluation), *Analyserar*, n° 2006:18, www.fk.se.
- Arai, M. et R. Vilhelmsson (2004), « Unemployment-Risk Differentials between Immigrant and Native Workers in Sweden », *Industrial Relations*, vol. 43, n° 3, pp. 690-698.
- Åslund, O. et O.N. Skans (2005), « Will I See you at Work? Ethnic Workplace Segregation in Sweden 1985-2002 », *document de travail de l'IFAU*, 2005:24.
- Bassanini, 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, OCDE, Paris.
- Bassanini, A., J. Rasmussen et S. Scarpetta (1999), « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid – An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries », *documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 224, OCDE, Paris.
- Behtoui, A. (2006), « Om de hade föräldrar födda på "rätt plats" » (Leurs parents sont-ils nés au bon endroit ?), annexe à *Rapport Integration 2005*, Conseil suédois de l'intégration.
- Blomquist, N.S. et U. Hansson-Brusewitz (1990), « The Effect of Taxes on Male and Female Labour Supply in Sweden », *The Journal of Human Resources*, vol. 25, n° 3.
- Calmfors, L., A. Forslund et M. Hemström (2004), « The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden : What Is the Evidence? », in J. Agell, M.J. Keen et A.J. Weichenreider (dir. publ.), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Commission d'aide sociale (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg* (L'aide sociale de demain – à nous de choisir), rapport final de la Commission d'aide sociale, chapitre 8, Copenhague, janvier.
- Conseil suédois de l'intégration (2006), *Rapport Integration 2005*, avril, www.integrationsverket.se.
- Dykstra, M. et J. Koning (2007), « Competitive Procurement of Reintegration Services in the Netherlands », chapitre 11 de M.C.W. Janssen (dir. publ.), *Auctioning Public Assets*, à paraître.
- Edin, P.A., P. Frederiksson et O. Åslund (2003), « Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment », *The Quarterly Journal of Economics*, février.

- Ekberg, J. et D.O. Rooth (2004), « Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer » (Travail et éducation – différences entre autochtones et allochènes) annexe à *Rapport Integration 2003*, Conseil suédois de l'intégration.
- Förster, M. et M.M. d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 22, OCDE, Paris.
- Grubb, D. (2006), « Australia's Quasi-Market Delivery of Case Management », document présenté lors d'un atelier organisé à Bruxelles les 10 et 11 avril 2006 par l'International Social Security Association.
- Grubb, D. (2001), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », in *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, OCDE, Paris.
- Jean, S. et O. Causa (2007), « Immigrants' Integration in OECD Countries : Does Labor Market Policy Matter? », *documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Kleven, H.J. et C.T. Kreiner (2006), « Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark » (Imposition des revenus au Danemark), chapitre 7 de T. Tranæs (dir. publ.), *Skat, arbejde og lighed*, Rockwool Research Foundation.
- Le Grand, C. et R. Szulkin (2002), « Permanent Disadvantage or Gradual Integration : Explaining the Immigrant-Native Earnings Gap in Sweden », *Labour*, vol. 16, n° 1, pp. 37–64.
- Lindquist, G.S. et E. Wadensjö (2006), *National Social Insurance – not the whole picture*, Expert Group on Economic Studies, ESS 2006:5, ministère des Finances, Stockholm.
- Lundsgaard, J. (2003), « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE* n° 35, OCDE, Paris.
- Ministère danois des Finances (2002), *Fordeling og incitament 2002*, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère danois des Finances (2004), *Fordeling og incitament 2004*, ministère des Finances, Copenhague.
- Ministère suédois des Finances (2006), *Sweden's Economy*, publié avec la Déclaration budgétaire 2007, octobre.
- Nekby, L. (2003), « How Long Does it Take to Integrate? Employment Convergence of Immigrants and Natives in Sweden », *FIEF Working Paper*, n° 185.
- Nekby, L. et G. Özcan (2006), « Utbildning och arbetsmarknaden – är den svenska utbildningen lika för alla? » (L'éducation et le marché du travail – L'éducation suédoise est-elle la même pour tous ?), annexe à *Rapport Integration 2005*, Conseil suédois de l'intégration.
- NIER (2005), *Konjunkturläget*, Institut national de recherche économique, décembre, www.konj.se.
- NIER (2006a), *Konjunkturläget*, Institut national de recherche économique, décembre, www.konj.se.
- NIER (2006b), *Konjunkturläget*, Institut national de recherche économique, juin, www.konj.se.
- Öberg, A. et J. Hussénus (2006), *Marginell utbytesgrad – ett mått på drivkrafterna för arbete* (Rendements marginaux – une mesure des incitations au travail), www.konj.se.
- OCDE (2001), *Des politiques du marché du travail novatrices – La méthode australienne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Prestations et salaires – Les indicateurs de l'OCDE – Édition 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), « Réglementation relative à la protection de l'emploi et performance du marché du travail », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), « Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 3, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), « Les services publics de l'emploi : gérer la performance », *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 5, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Stimuler l'emploi et les revenus : les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2007), *The Integration of Immigrants into the Labour Market: Case studies on Australia, Denmark, Germany and Sweden*, vol. 1, OCDE, Paris.

- Phelps, E.S. (2000), « L'importance de l'intégration et le rôle que peuvent jouer les subventions à l'emploi », *Revue économique de l'OCDE* n° 31, OCDE, Paris.
- Rasmussen, J.H. et J. Lundsgaard (1999), « En generel ligestandsanalyse af et beskæftigelsesfradrag » (Analyse EGC d'un crédit d'impôt sur le revenu), *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 137.
- Riksrevisionen (2006), *Statliga insatser för nyanlända invandrare* (Mesures publiques en faveur des immigrants récents), RiR 2006:19.
- Roos, D.O. (2006), « Föredras Lasse och Anna framför Mohammed och Fatima? En experimentell studie av etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden » (Préfère-t-on Lasse et Anna à Mohammed et Fatima?), à paraître, www.bbs.hik.se/forskning/roos/index.asp.
- Segendorf, Å.O. (2005), *Job Search Strategies and Wage Effects for Immigrants*, Institut suédois de recherches sociales, thèse de doctorat, n° 65.
- Skans O.N. et L. Lindqvist (2005), « Causal Effects of Subsidized Career Breaks », *document de travail de l'IFAU*, n° 2005:17.
- Skans O.N., P.A. Edin et B. Holmlund (2006), « Wage Dispersion between and within Plants: Sweden 1985–2000 », *document de travail de l'IFAU*, n° 2006:9.
- SOU (2004), *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningen*, (Comptes sur soi-même ou sur l'aide sociale ? Immigrants, marché du travail et État-providence), SOU 2004:21.
- SOU (2006), *På väg mot en enhetlig mervärdesskatt* (Vers une TVA uniforme), rapport final de l'enquête sur la TVA, Statens offentliga utredningar, SOU 2006:90, novembre.
- Vilhelmsson, R. (2002), *Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden*, Institut suédois de recherches sociales, thèse de doctorat, n° 56.

ANNEXE 3.A1

Fiscalité, charges sociales et retrait des prestations – règles applicables en 2006

Les employeurs versent des cotisations égales à 32¼ % du salaire total, soit 100 000 SEK par an pour un salarié moyen à temps plein. Un tiers de ces cotisations alimente les retraites, un autre tiers l'assurance-maladie, et le reste différents programmes du marché du travail et une taxe générale sur les salaires. Des taux uniformes s'appliquent à tous les travailleurs, sauf s'ils sont âgés d'au moins 65 ans (les salaires de ces derniers supportent un taux, inférieur, compris entre 24¼ et 26¼ %). Il existe en outre un petit abattement de base plafonné à 37 000 SEK qui est synonyme, pour les travailleurs indépendants et les petites entreprises, de cotisations moyennes légèrement inférieures.

Les salariés et les travailleurs indépendants paient une cotisation générale de retraite de 7 % plafonnée toutefois à 25 100 SEK annuels, mais cette cotisation est totalement compensée par un crédit d'impôt, ce qui implique un paiement net égal à zéro pour les salariés comme pour les travailleurs indépendants. L'impôt sur le revenu perçu par l'État ne concerne que les revenus supérieurs à 106% du revenu salarial moyen à temps plein. Son taux est de 20 %, et passe à 25 % lorsque le revenu dépasse 152 % du revenu moyen. L'impôt local sur le revenu est perçu à un taux uniforme pour tous les revenus au-delà d'un abattement de base compris entre 11 700 et 30 600 SEK; ce taux varie entre 28.89 et 34.24 % et s'établit en moyenne à 31.60 %.

Les prestations sociales se rajoutent à l'imposition effective du revenu parce qu'elles sont subordonnées à un état de chômage (allocations chômage) ou sont retirées lorsque le revenu croît (allocations logement et aide sociale). Une assurance-chômage au taux brut de remplacement de 80 % est versée durant 20 semaines avec un plafond journalier de 730 SEK, puis 40 semaines avec un plafond journalier de 680 SEK (soit respectivement 58 et 54 % du revenu moyen à temps plein, ce qui signifie que le plafonnement concerne les revenus au-delà de 72 et 67 % dudit revenu). Les personnes non assurées âgées de plus de 20 ans ont droit pendant 60 semaines à une indemnisation chômage inférieure qui s'élève forfaitairement à 320 SEK par jour (26 % du revenu moyen à temps plein).

Des allocations logement sont versées à tout ménage ayant des enfants à charge, mais si son revenu brut annuel dépasse 117 000 SEK, elles sont retirées à un taux équivalant à l'ajout de 20 points de pourcentage à l'impôt marginal sur le revenu. Elles sont également proposées aux jeunes sans enfant de moins de 29 ans, à qui elles sont retirées à un taux plus élevé équivalant à l'ajout de 33 points de pourcentage à l'impôt marginal sur le revenu. Ceux qui n'ont ni revenu ni biens peuvent obtenir une aide sociale au taux mensuel de

2650 SEK pour une personne seule et 4 840 SEK pour un couple, à laquelle s'ajoutent 1 200 à 2 400 SEK par enfant et d'autres suppléments. L'aide sociale est retirée de manière strictement proportionnelle à tout revenu encaissé ; le taux d'imposition marginal effectif est donc de 100 %. Le niveau de la prestation pour enfant est, lui, indépendant du revenu parental.

Les allocations pour garde d'enfant peuvent atteindre 3 % du revenu brut pour le premier enfant, puis 2 % pour le deuxième et 1 % pour le troisième, plafonnés pour le revenu du foyer à 170 % du revenu moyen à temps plein. Ces allocations n'étant pas déductibles de l'impôt, leur effet sur les taux effectifs moyens et marginaux est plus élevé que ne l'indiquent ces pourcentages.

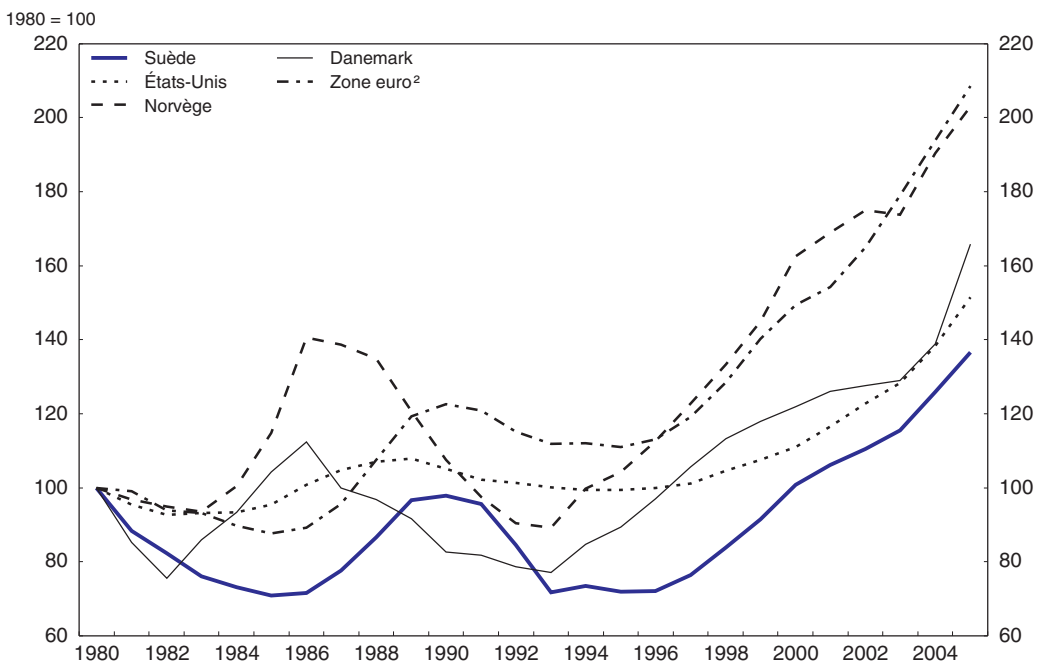
Chapitre 4

Le marché du logement – moins réglementer pour une meilleure allocation des ressources

Alors que plusieurs secteurs de l'économie ont été déréglementés, le marché suédois du logement reste soumis à de fortes distorsions qui entravent un rapprochement optimal de l'offre et de la demande. Sur le marché locatif, les loyers sont essentiellement fonction de ceux que pratique le secteur public dans l'optique des coûts, ce qui empêche une réaction normale des prix et crée de longues files d'attente dans certaines régions, alors que des logements restent vacants dans d'autres. Un grand nombre de Suédois se voient contraints d'accéder à la propriété, avec des prix en forte hausse qui dépassent la valeur fondamentale estimée. L'offre de logements neufs subit les effets négatifs d'un manque de concurrence dans le secteur de la construction, à quoi s'ajoutent de très strictes règles d'urbanisme et une faible incitation des communes à classer de nouveaux terrains en zone constructible. Sur le plan fiscal, l'impôt foncier est déjà inférieur au niveau de neutralité, ce qui veut dire que le logement est indirectement subventionné. Ce chapitre présente un examen critique des récentes mesures prises pour abolir les impôts fonciers et propose une réforme d'ensemble de la réglementation applicable au secteur du logement locatif.

Après la grave crise du début des années 90 (lorsque les prix en termes réels ont baissé de 30 %), les prix des logements n'ont pas cessé d'augmenter ; la Suède a ainsi connu, comme plusieurs autres pays industriels, la hausse des prix immobiliers la plus longue de la période récente (graphique 4.1). Mais cette évolution sans surprise dissimule un certain nombre de problèmes structurels, principalement sur le marché locatif, où les loyers sont en fait contrôlés et où l'on constate de longues files d'attente dans les grandes villes, alors que des logements restent vacants ailleurs. On a pu récemment résumer la situation de la manière suivante: « S'il fallait concevoir un cadre juridique pour le marché (suédois) du logement, il est inimaginable qu'on puisse aboutir au système en place aujourd'hui » (Ellingsen et Englund, 2003, p. 3). Un meilleur fonctionnement du marché du logement serait bénéfique pour la performance économique d'ensemble en facilitant la mobilité sur le marché du travail, en favorisant l'activité économique et en laissant aux citoyens plus de liberté pour choisir leur lieu de résidence et le mode d'occupation répondant le mieux à leurs besoins.

Graphique 4.1. **Les prix des logements en termes réels dans une perspective internationale¹**



1. Indices nominaux des prix des logements, déflatés de l'IPC.

2. Indice moyen pour l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas.

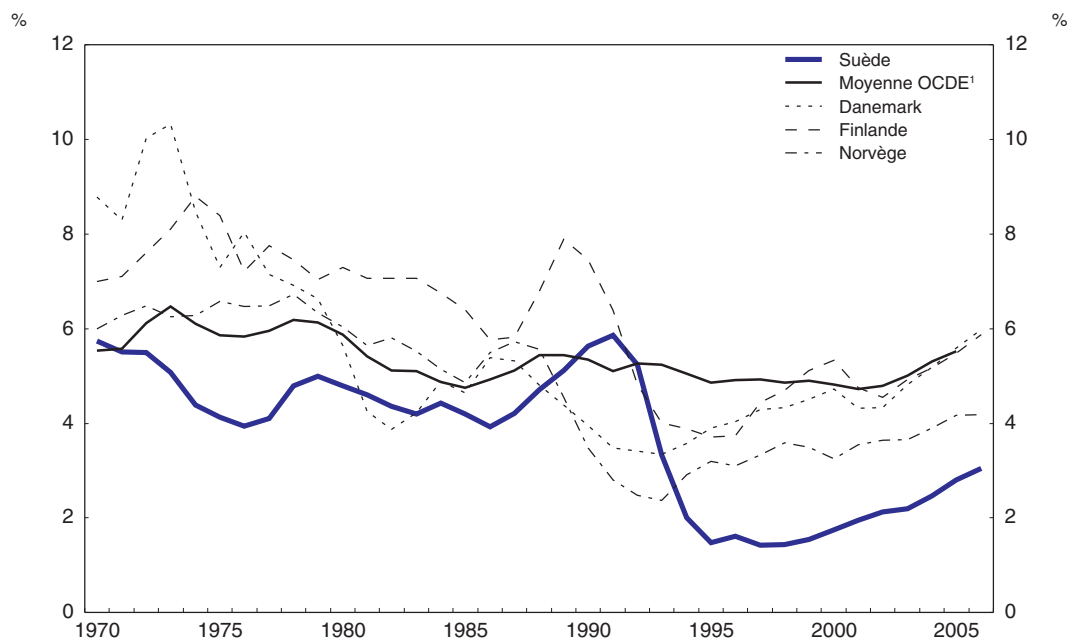
Source : Base de données analytiques de l'OCDE ; calculs de l'OCDE.

Le principal enjeu pour l'avenir est de faire mieux concorder l'offre et la demande, ce à quoi s'opposent les mesures de contrôle et des mécanismes d'incitation inefficients dans plusieurs domaines. Le dispositif de contrôle des loyers compte parmi les plus rigoureux de

la zone OCDE ; il empêche en fait le libre choix du mode d'occupation et l'absence de substituabilité entre la propriété et la location contraint de nombreux Suédois à accéder à la propriété, alors qu'ils auraient préféré l'autre solution. Ces mesures de contrôle profitent aux locataires en place, au détriment des candidats locataires nombreux sur les listes d'attente. De plus, l'offre ne s'adapte pas suffisamment à la demande croissante parce que les règles d'urbanisme ne comportent pas assez de mécanismes d'incitation, et les coûts dans le secteur de la construction sont parmi les plus élevés en Europe à cause d'une faible concurrence. Ces facteurs se répercutent sur l'activité dans la construction résidentielle, depuis longtemps - et encore aujourd'hui, malgré une forte progression récemment plus faible qu'en moyenne dans la zone OCDE et, plus particulièrement, que dans les autres pays nordiques (graphique 4.2). En outre, les investissements ne semblent pas être réalisés là où ils sont le plus nécessaires. Du côté de la demande, la fiscalité et les subventions, malgré les amples réformes antérieures, faussent le choix des consommateurs dans le sens d'une plus forte consommation de logement. Le gouvernement envisage maintenant d'alléger la fiscalité du logement et, finalement, de la supprimer, ce qui stimulerait encore la demande.

Graphique 4.2. L'investissement résidentiel

En pourcentage du PIB, prix courants



1. Sans Luxembourg, Hongrie, Portugal et République slovaque. Y compris Suisse à partir de 1990, Pologne à partir de 1991 et République tchèque à partir de 1992.

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

Prix des logements et endettement des ménages

En dehors de l'impact d'une meilleure allocation des ressources sur le bien-être, la situation actuelle du marché du logement doit être également considérée sous l'aspect conjoncturel et sous l'aspect de la stabilité financière, en raison de la hausse constante des prix immobiliers et de l'endettement croissant des ménages. Ces deux aspects se répercutent sur les perspectives de croissance de la Suède et sont très présents dans le débat actuel sur le logement.

Encadré 4.1. **Déterminants des prix réels des logements**

Les prix des logements ont tendance à suivre un cycle long, qui se rattache à un certain nombre de facteurs fondamentaux. Une façon de modéliser les prix à long terme ou les prix d'équilibre consiste à mettre en relation les prix réels des logements avec les coûts réels d'utilisation après impôt, le revenu réel disponible par habitant et le parc de logements en fonction de l'évolution démographique (OCDE, 2006a ; Hort, 1998):

$$p_t = \alpha + \beta y_t + \gamma r_t + \theta (hs_t - pop_t^{25-44}) + \varepsilon_t$$

p est l'indice des prix pour les bâtiments d'un logement/de deux logements à usage de résidence permanente (corrigé en fonction de la qualité), déflaté par l'indice des prix à la consommation, y est le revenu réel par habitant, r mesure les coûts réels d'utilisation, hs est le parc (nombre) de logements et pop^{25-44} représente la population de 25 à 44 ans (variable supplétive pour la proportion de primo-acquéreurs)¹. De plus, on a estimé une équation d'offre, mettant en relation l'investissement résidentiel (ihv), le coût de la construction (cc), les prix des logements et la même variable démographique que dans l'équation de prix.

Toutes les variables, sauf les coûts d'utilisation, sont exprimées en logarithmes et les tests classiques de racine unitaire indiquent qu'elles ne sont pas stationnaires. Les deux relations à long terme sont estimées conjointement (en utilisant l'estimateur de la régression apparemment non corrélé [SURE]) sur la base des données annuelles depuis 1975 et les tests de stationnarité des valeurs résiduelles indiquent l'existence d'une relation de cointégration. Les résultats pour cette équation montrent que l'évolution effective peut être expliquée de façon très satisfaisante par ces variables (t entre parenthèses)².

$$p_t = -18.6 + 1.9y_t - 2.3r_t - 4.0(hs_t - pop_t^{25-44})$$

(-3.9)
(4.6)
(-3.5)
(-3.2)

$$ihv_t = -340.1 - 1.5cc_t + 1.4p_t + 24.3pop_t^{25-44}$$

(-4.8)
(-6.8)
(4.3)
(5.2)

L'ajustement des déviations des prix effectifs des logements par rapport à leur niveau fondamental à long terme peut être expliqué par une relation à court terme de la forme suivante (t entre parenthèses)³ :

$$\Delta p_t = 0.79\Delta p_{t-1} - 0.40ECM_{t-1} - 0.09dum^{1992/93}$$

(6.6)
(-3.5)
(-2.8)

$$Adj.R^2 = 0.75; s.e. = 0.04; LMtestpvalue = 0.96$$

$$\Delta ihv_t = 0.50\Delta ihv_{t-1} + 0.52\Delta p_t - 0.22ECM_{t-1}$$

(4.0)
(2.2)
(-3.1)

$$Adj.R^2 = 0.66; s.e. = 0.1; LMtestpvalue = 0.42$$

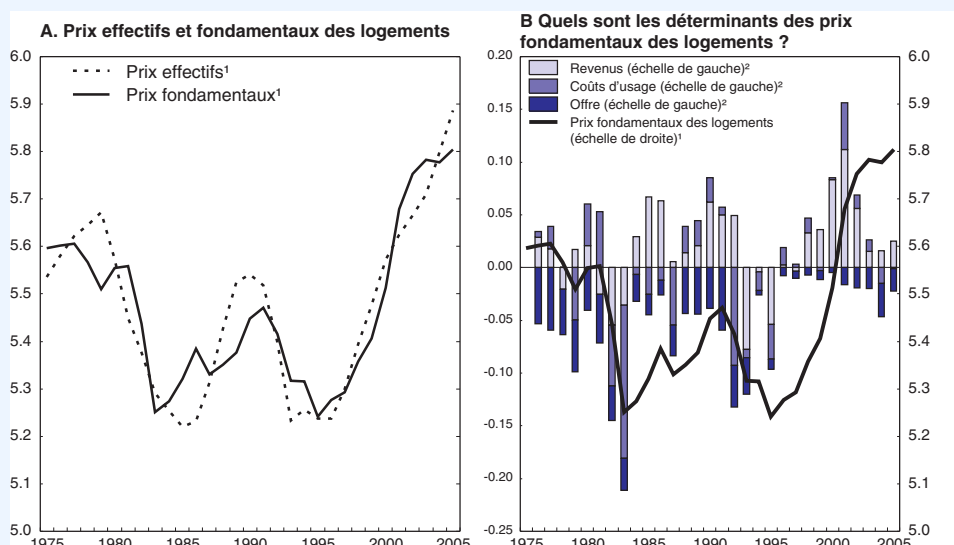
Les deux termes de correction d'erreur sont de signe négatif, ce qui montre que les différences entre le niveau effectif et le niveau fondamental se corrigent au fil du temps (plus d'un tiers de la surévaluation ou de la sous-évaluation se corrige en un an dans l'équation de prix). Les coefficients estimés de l'équation de prix à long terme, en particulier la forte élasticité-revenu et l'élasticité modérée aux coûts d'utilisation, sont du même ordre que dans d'autres études. La réaction des prix des logements aux modifications de l'offre est très marquée (Irlande : -1.7, contre -4.0 pour la Suède). À partir et écart équation, on pouvait estimer qu'à la fin de 2005 les prix effectifs des logements étaient supérieurs d'environ 8 % à leur valeur fondamentale (graphique 4.3) et une actualisation

Encadré 4.1. Déterminants des prix réels des logements (suite)

avec des données préliminaires pour 2006 montre que cette surévaluation s'est accentuée pour atteindre 15 %⁴. L'investissement résidentiel dans l'équation d'offre est en corrélation positive avec les prix des logements et avec l'évolution démographique, et on constate que l'évolution du coût de la construction freine la croissance de l'investissement. Depuis le milieu des années 90, le niveau effectif de la construction est nettement inférieur au niveau fondamental estimé, mais la forte croissance de l'investissement résidentiel au cours de la période la plus récente a résorbé cet écart.

Graphique 4.3. Niveau effectif et niveau fondamental des prix des logements

1975-2005



1. Logarithme de l'indice effectif et de l'indice estimé des prix des logements.
2. Contribution de chaque élément à la variation du prix fondamental estimé des logements, en différences logarithmiques.

Source : Office statistique de Suède, base de données analytiques de l'OCDE, base de données des Statistiques de la population active de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

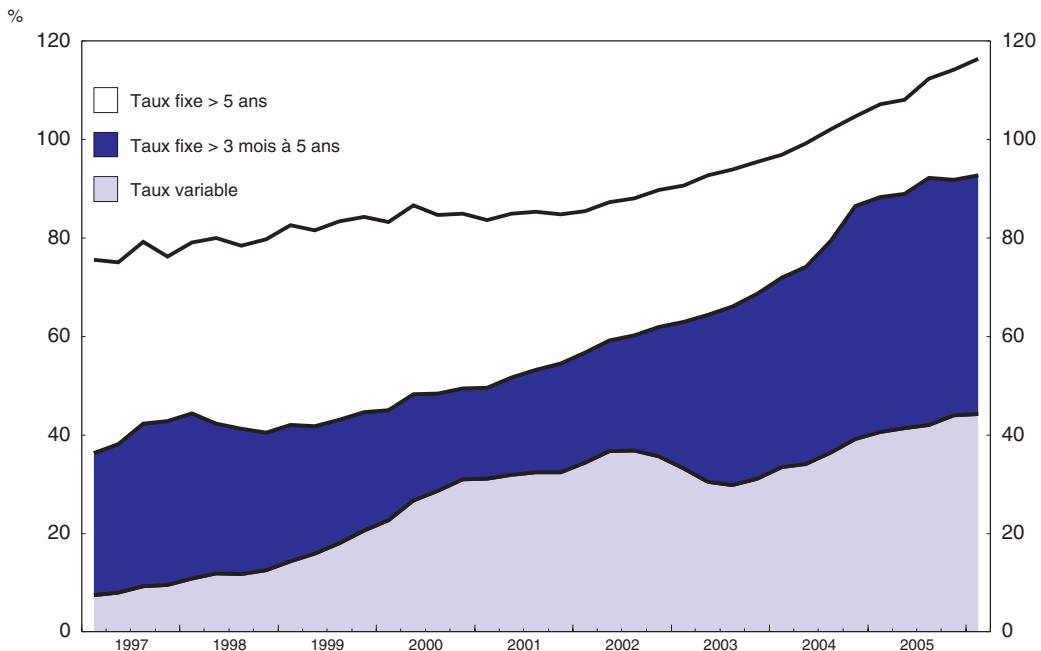
Il faut bien garder à l'esprit que les modèles économétriques des prix des logements sont entourés d'une grande incertitude, mais une comparaison des différentes méthodes peut permettre d'évaluer leur fiabilité. L'étude OCDE (2006b) analyse le niveau de valorisation des logements en comparant entre les pays le ratio prix/loyers. Ces résultats ont peut-être un pouvoir explicatif limité dans le cas de la Suède, où les loyers ne peuvent pas s'ajuster à la situation du marché, mais on constate que cette méthode aboutit à une surévaluation similaire de 2 % à la fin de 2005 et de 17 % au deuxième trimestre 2006. Néanmoins, l'élasticité aux coûts d'utilisation est plus forte: une hausse d'un point des coûts d'utilisation se traduit par une baisse de 10 % du prix des logements (contre 2.3 % dans l'équation ci-dessus).

1. L'indice des prix immobiliers est calculé par l'Office statistique de Suède à partir des valeurs fiscales estimatives et des ventes de biens ; il se réfère à la valeur du logement (et pas à la superficie). Les coûts d'utilisation prennent en compte le fait que les coûts de logement des ménages comprennent d'autres postes que le remboursement mensuel nominal d'intérêts. Ils sont calculés aux fins de cette analyse sur la base des rendements des obligations hypothécaires à cinq ans après impôt (c'est-à-dire compte tenu de la valeur de la déductibilité des intérêts), qui sont déflatés de la moyenne du taux d'inflation actuel et passé et auxquels on ajoute le taux de l'impôt foncier $r_f = [(1 - \tau)j - \pi^e + \tau_h]$ (Hort, 1998).
2. L'équation de prix des logements comporte également une tendance temporelle.
3. Une variable indicatrice, dont la valeur est égale à 1 pour 1992 et 1993, a été introduite pour prendre en compte la crise de l'immobilier.
4. Pour ce calcul, on suppose que la croissance de l'offre en 2006 se situe à son rythme moyen sur longue période.

Les données économétriques (encadré 4.1) montrent que les prix des logements en Suède peuvent être expliqués à long terme par l'évolution du revenu disponible, les taux d'intérêt corrigés de l'impôt, la construction de logements neufs et les tendances démographiques. La progression des revenus des ménages, la baisse du coût des emprunts hypothécaires et le faible niveau de la construction ont contribué à la forte hausse de ces dix dernières années, qui a été confortée par une augmentation des prêts hypothécaires et l'utilisation croissante de produits hypothécaires plus flexibles (encadré 4.2, Nyberg, 2006)¹. Le prêt hypothécaire est généralement accordé sur un maximum de 70 à 80 % de la valeur du bien (la loi ne limite pas le rapport prêt/valeur du bien). Un crédit complémentaire est souvent consenti par la banque à laquelle appartient l'établissement de crédit hypothécaire. En 2005, l'encours des emprunts hypothécaires des ménages était de l'ordre de 53 % du PIB, soit un peu plus que la moyenne de l'UE à 15, 46%². Comme au Danemark, la proportion des prêts à taux variable est en forte augmentation depuis 10 ans (graphique 4.4). Les prêts à taux variable (durée du taux inférieure à 3 mois) représentent maintenant plus d'un tiers de l'encours total (contre 10 % environ en 1997) et les prêts à taux plus fixe (de plus de 3 mois à 5 ans) environ 40 % (contre à peu près 30 %)³. Il y a dix ans, pour plus de la moitié des prêts le taux était fixe pour plus de cinq ans ; aujourd'hui les prêts de ce type ne représentent plus que 20 % de l'encours

Graphique 4.4. **Encours des prêts hypothécaires des ménages en fonction de la nature du taux**¹

En pourcentage du revenu disponible des ménages.



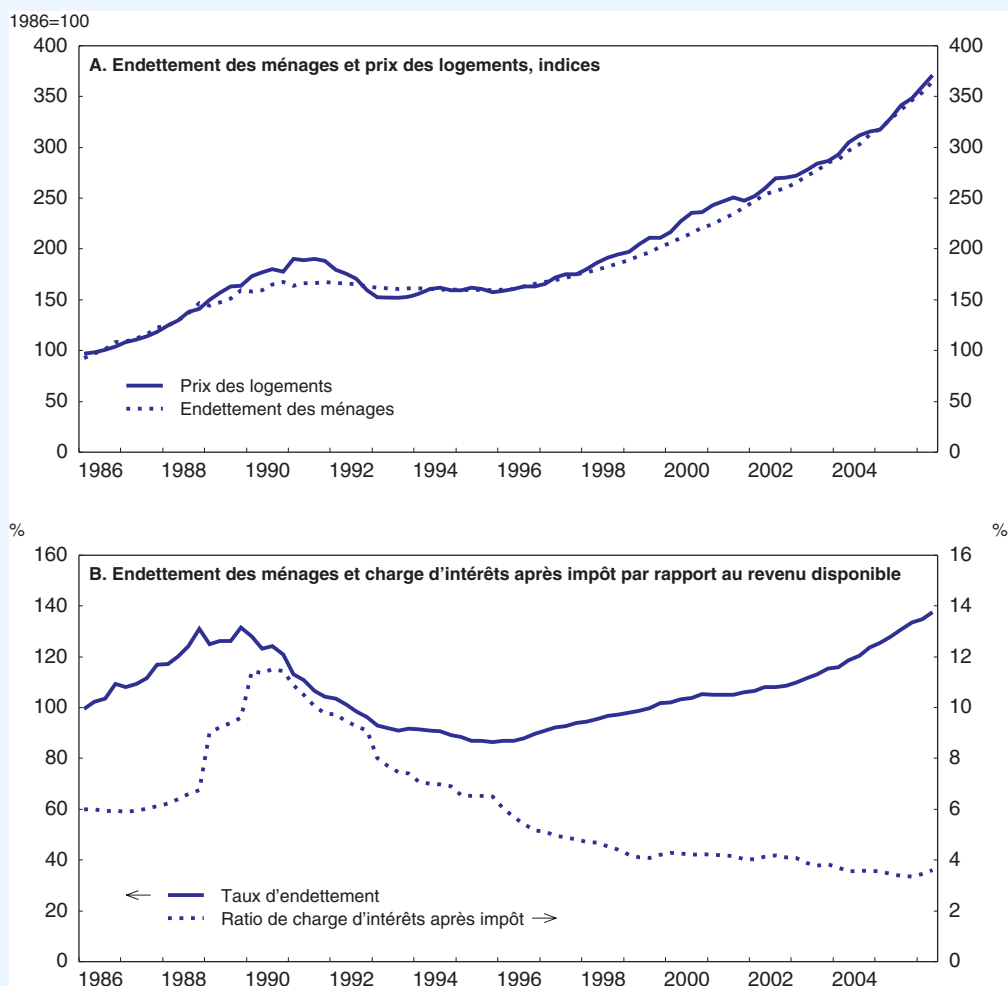
1. Hors prêts aux institutions à but non lucratif au service des ménages.

Source : Riksbank et base de données analytique de l'OCDE.

Du fait de cette modification de la structure des prêts hypothécaires, les ménages sont aujourd'hui probablement plus exposés aux fluctuations des taux d'intérêt à court terme⁴. Comme dans les autres pays où les marchés hypothécaires ont évolué de façon comparable, la politique monétaire a donc une influence plus directe sur les dépenses de consommation des ménages et ses effets se font probablement sentir plus vite qu'auparavant (OCDE, 2006c).

Encadré 4.2. **Situation financière du secteur des ménages**

Parallèlement à la hausse des prix des logements, l'endettement hypothécaire des ménages a fortement augmenté ces dernières années (graphique 4.5). Pour l'ensemble du secteur des ménages, l'endettement total par rapport au revenu disponible est supérieur à 130 %, taux le plus élevé depuis le début des années 90. En revanche, la charge d'intérêts est tombée à un point bas sur longue période, évolution qu'on retrouve dans les autres pays où le niveau des taux d'intérêt a baissé par rapport aux années 90 (et que vient également renforcer la proportion croissante de prêts à taux variable). Malgré cette dynamique d'endettement, la hausse encore plus forte des prix des biens a en fait amélioré la situation financière nette globale du secteur des ménages (180 % du revenu disponible en 2005, contre 105 % en 1995). Cela tient essentiellement à la progression de la valeur des portefeuilles d'actions et autres titres de capital ainsi que des actifs détenus dans les organismes de retraite. En plus des actifs financiers, les actifs immobiliers des ménages se sont sensiblement valorisés; en 2005 ils représentaient environ 3 300 milliards SEK (250 % du revenu disponible).

Graphique 4.5. **Endettement des ménages**

Source : Office statistique de Suède et Riksbank.

Encadré 4.2. **Situation financière du secteur des ménages** (suite)

Au niveau microéconomique, les analyses de la Riksbank montrent que les ménages fortement endettés se situent généralement dans les tranches de revenu élevées¹. Malgré tout, plus d'un tiers des emprunteurs des tranches de revenu les plus basses ne disposent pas de la marge financière qui leur permettrait de faire face à un choc négatif (notamment une hausse des taux d'intérêt)². Si l'on considère uniquement les ménages endettés, le niveau d'endettement ne varie pas seulement selon la tranche de revenu, mais aussi selon la région de résidence, le taux d'endettement étant le plus élevé à Stockholm (pour les ménages endettés, en moyenne 210 % du revenu disponible, alors que la moyenne nationale est de 169 %). Ce constat est confirmé par l'indicateur *Boindex* publié par la Swedbank, qui mesure le pouvoir d'achat des ménages après dépenses pour le logement. Alors que, dans l'ensemble du pays, les ménages dépensent en moyenne moins de 15 % de leur revenu brut pour le logement, les ménages de Stockholm, Göteborg et Malmö dépensent beaucoup plus.

1. Cette analyse repose sur l'enquête transversale annuelle réalisée auprès de 20 000 ménages (enquête HEK) par l'Office statistique de Suède. Voir Riksbank (2006b).
2. La marge financière calculée par la Riksbank est égale au revenu disponible du ménage après paiements d'intérêts, autres frais pour le logement et dépenses correspondant à un niveau de vie raisonnable (Riksbank, 2006b).

On estime qu'actuellement les prix des logements sont légèrement supérieurs au niveau que justifieraient les facteurs fondamentaux. Dans une optique internationale, cela n'est pas particulièrement inquiétant. Mais il faut garder à l'esprit que les taux d'intérêt se trouvent à des niveaux très bas et que les revenus ont beaucoup augmenté en raison d'une situation conjoncturelle favorable. À l'avenir, ces deux facteurs reviendront probablement à des niveaux plus normaux, ce qui ralentira la hausse des prix des logements. En outre, les prix ont fait preuve dans le passé d'une forte élasticité aux fluctuations de l'offre et la hausse des prix des logements s'explique aussi par une activité de construction limitée.

Structure du marché du logement

Le marché suédois du logement a une structure un peu différente de celle observée dans les pays comparables : les logements occupés par leurs propriétaires (essentiellement des maisons unifamiliales) ne représentent que 38 % du parc total, proportion à première vue bien plus faible que dans les autres pays (tableau 4.1). Mais les coopératives de logement (*bostadsrätter*), qui constituent pour l'essentiel le segment des appartements occupés par leurs propriétaires, représentent 17 % supplémentaires du parc de logements, de sorte que la proportion effective de propriétaires occupants est de 55 % en Suède, chiffre plus proche de la moyenne pour les pays nordiques et les autres pays européens (un peu moins de 70 %).

Les « propriétaires-coopérateurs » sont membres d'une coopérative propriétaire d'un immeuble comportant plusieurs appartements. Ils ne sont pas véritablement propriétaires de leur appartement, mais peuvent céder assez librement leur « droit de résidence » (encadré 4.3). Le logement coopératif est actuellement le segment qui connaît la croissance la plus rapide (notamment parce que des appartements locatifs sont passés sous le régime coopératif, mais aussi parce que le système fiscal incite à ce mode d'occupation ; voir ci-après). Si le logement coopératif est si développé, c'est notamment parce que le droit suédois n'autorise pas la propriété directe d'un appartement⁵. Les raisons de cette

Tableau 4.1. **Structure du marché du logement par mode d'occupation**
Pourcentage du total

	Location privée	Location publique	Logement coopératif ¹	Logement en pleine propriété
1945	52	6	4	38
1960	43	14	9	34
1970	30	23	13	34
1980	21	24	14	41
1990	20	25	15	40
2000	24	23	15	38
2005	23	22	17	38
Danemark	17	20	11	52
Finlande	15	17	10	58
Norvège	18	5	16	61
Autres pays européens	19	13	8	60

1. Y compris les logements fournis par l'employeur pour les pays autres que la Suède.

Note : Le dernier recensement en Suède date de 1990. Les données pour 2005 proviennent de calculs non publiés de l'Office statistique de Suède. Données 2004 pour les autres pays nordiques et 2001 pour la moyenne des autres pays européens.

Source : Englund et al. (1995), ministère des Finances, OCDE (2006c).

Encadré 4.3. Le secteur du logement coopératif

Le logement coopératif est une alternative à la fois à la location et à la propriété, et les règles qui le régissent sont similaires à celles observées dans d'autres pays. Il offre une forme indirecte de propriété, qui est pratiquement la seule possibilité en Suède d'être « propriétaire » d'un appartement. Il n'y a pas propriété directe, parce que l'immeuble est la propriété collective d'une personne morale, l'association coopérative dont les occupants des appartements sont membres. Il y a en général une association par immeuble d'appartements. La part du capital de l'association représente le droit de résider dans l'appartement. Cette part peut être utilisée comme garantie pour un emprunt hypothécaire et elle est également librement cessible (l'association pouvant toutefois se réserver un droit d'autorisation). Mais la propriété est limitée en ce sens qu'il n'est pas possible d'en faire usage en tant qu'investissement pur et simple en louant le bien (mais cela est généralement possible, pour une période relativement brève, après autorisation de l'association). L'association perçoit un montant mensuel pour couvrir ses frais d'exploitation, notamment les coûts de financement des crédits hypothécaires qu'elle a souscrits et les impôts immobiliers. Une autre variante de la propriété coopérative est le « logement coopératif locatif », les membres de la coopérative étant locataires de l'association dont ils sont membres ; les parts ne peuvent pas être cédées sur le marché libre ; l'association est toujours le cessionnaire.

situation juridique sont loin d'être claires et il faudrait que le gouvernement envisage d'autoriser la création d'un marché de l'achat locatif, comme dans les autres pays, ce qui permettrait aux investisseurs de mieux répartir leurs risques.

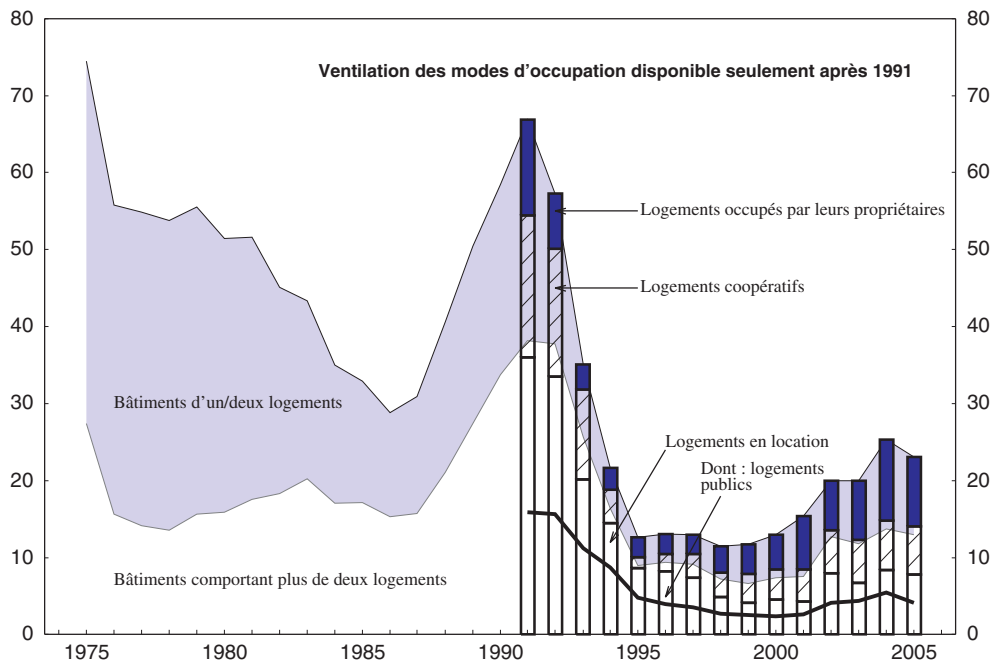
Le secteur locatif est un peu plus développé que dans un grand nombre d'autres pays européens et il se caractérise par la forte proportion des logements publics (22 % du parc total de logements), qui est élevée même pour les pays nordiques et qui n'est supérieure en Europe qu'aux Pays-Bas. Le secteur locatif public s'est beaucoup développé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale aux dépens du secteur locatif privé. Les sociétés publiques de logement appartiennent aux communes et, contrairement aux règles qui

régissent le logement social dans la plupart des autres pays (sauf au Danemark), les logements de ce type sont accessibles à tous (aucun critère de ressources n'est appliqué). Le régime particulier des logements publics communaux était censé jouer un grand rôle dans la réalisation des objectifs de la politique du logement après la guerre, en améliorant la qualité moyenne des logements, en égalisant la répartition de la consommation de logement, en limitant les transferts de richesse au profit des propriétaires privés et en luttant contre la ségrégation dans le logement. Seul le premier objectif a été véritablement atteint : le parc de logements par habitant et la surface habitable comptent parmi les plus élevés dans les pays européens⁶. De plus, le parc est relativement récent, il date généralement de l'après-guerre. Il faut y voir clairement l'impact des subventions massives qui ont été accordées pour la construction de nouveaux logements et des efforts publics pour accroître l'activité de construction, dans le cadre de dispositifs comme le « Programme un million de logements » engagé dans les années 60⁷.

Par conséquent, la Suède ne connaît pas une situation de pénurie, bien au contraire. Mais l'offre n'est pas toujours située là où elle répondrait le mieux à la demande : les loyers diffèrent très peu d'une région à l'autre et ne reflètent donc pas la demande (contrairement à l'évolution des prix des logements, très divergente d'une région à l'autre). On constate à la fois des files d'attente dans le secteur locatif et des taux de vacance d'appartements qui sont deux fois plus élevés qu'à la fin des années 80.

Graphique 4.6. **Construction de logements neufs, par mode d'occupation**

En milliers



Source : Office statistique de Suède.

La présence d'un marché locatif suffisamment dimensionné est importante, car elle offre ainsi à la population une autre solution, plus souple que l'accèsion à la propriété. La location facilite la mobilité et accroît la flexibilité financière, car l'individu peut librement choisir d'investir dans un logement ou dans d'autres biens. Mais pour jouer ce rôle de

premier plan, le marché locatif doit être à même de rapprocher efficacement l'offre et la demande. Or, le marché locatif suédois n'y parvient pas, surtout parce que son système de fixation des loyers est très particulier.

Le dispositif de contrôle des loyers

Le contrôle des loyers a été introduit en Suède dans les années 40 pour éviter des hausses injustes des loyers. Les discussions en vue d'éventuelles réformes ont débuté dans les années 60, mais le dispositif n'a été modifié que dans les années 70, en passant à une formule plus souple de contrôle des loyers. Néanmoins, la fixation des loyers reste *de facto* étroitement réglementée⁸. Le système en vigueur à l'heure actuelle repose sur la négociation collective (comme pour le marché du travail ; voir Lind, 2005), les sociétés communales de logement à but non lucratif jouant un rôle déterminant dans la fixation des prix en fixant en fait un plafond pour les loyers de l'ensemble du marché locatif. La procédure annuelle de fixation des loyers est lancée en septembre avec des négociations entre les associations locales de locataires et les sociétés communales de logement concernées. Les loyers sont fixés dans l'optique du coût historique, en fonction de l'âge du parc de logements de chaque société communale. Celle-ci peut fixer ses loyers différemment entre ses logements, l'objectif étant en définitive que les loyers reflètent plus ou moins ses propres coûts (encadré 4.4). Mais comme chaque commune a sa propre société de logement, cette différenciation des loyers se limite à la circonscription que la société de logement a en charge.

Après qu'un accord a été conclu dans le secteur public du logement, les loyers du secteur locatif privé sont fixés par négociation entre les associations locales de locataires et les associations locales de propriétaires, sur la base de la valeur d'usage (les loyers doivent être identiques pour des appartements similaires situés dans une même zone et de même valeur générale pour l'occupant). Dans la pratique, cela signifie que les loyers privés sont convenus individuellement, mais que le locataire peut saisir une juridiction publique spécialisée, la commission des loyers, pour se prononcer sur le niveau approprié du loyer. La commission des loyers s'appuie sur le niveau des loyers comparables des logements publics (dans la même commune) et, généralement, de légères différences (jusqu'à 6 %) sont jugées acceptables. Par conséquent, bien qu'il n'y ait pas de règle normative pour la fixation du niveau des loyers, le résultat est que les loyers privés sont pour l'essentiel rattachés à ceux du secteur public (qui fixe ainsi un plafond pour le niveau national des loyers)⁹. Il est de plus en plus difficile de trouver dans une même commune des logements publics comparables pouvant servir de référence pour les logements privés. La construction de logements locatifs publics représentant en moyenne plus de la moitié du total de la construction locative, la construction de nouveaux logements est assez également répartie entre les régions et n'est pas fonction de la situation différente de la demande d'une région à l'autre. C'est pourquoi les dispositions relatives à la comparaison des loyers publics et privés sont appliquées avec un peu plus de souplesse depuis quelques années¹⁰.

Les loyers dans le secteur public étant déterminés dans l'optique des coûts, les logements urbains bien situés se louent à un niveau nettement inférieur au prix d'équilibre. Dans le Grand Stockholm, par exemple, les loyers n'étaient supérieurs que de 10 % environ à la moyenne nationale en 2005. En revanche, les prix de vente d'une maison dans le comté de Stockholm et d'un appartement en coopérative dans le centre de la capitale dépassaient le double de la moyenne nationale, ce qui témoigne d'une nette sous-évaluation des loyers.

Encadré 4.4. **Les sociétés communales de logement**

Durant les années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suède s'est prononcée contre la création de logements réservés aux catégories défavorisées et elle a mis en place des sociétés publiques à but non lucratif opérant sur le marché locatif afin d'assurer un logement à un large éventail de ménages. Ces organismes publics avaient pour mission de remédier à toute pénurie de logements privés et, en définitive, devaient concurrencer le secteur privé sur le marché libre. Dans les années 70 et 80, la construction publique a représenté plus de 75 % des nouveaux logements locatifs ; aujourd'hui, elle a quelque peu perdu de son importance, mais sa part reste de l'ordre de la moitié. Actuellement, le secteur public du logement locatif se compose d'environ 300 sociétés communales de logement, dont le capital appartient à la commune concernée. Le niveau des loyers que pratiquent les sociétés communales de logement est censé couvrir leurs frais directs, mais elles ne sont pas gérées dans une optique purement non lucrative, car elles rémunèrent le capital investi par les communes (la part du capital initialement investie par la commune a néanmoins sensiblement diminué, puisqu'un grand nombre de sociétés communales de logement ont été créées dans les années 60 et ont connu depuis lors une forte expansion). Les dividendes que la société communale de logements doit verser à son actionnaire sont plafonnés et c'est le gouvernement qui fixe le taux de dividendes jugé approprié¹. Jusqu'à présent, il s'agit du taux d'intérêt moyen des obligations publiques au cours de l'année précédente, plus 1 %, en proportion du capital détenu. Les sociétés communales de logement s'efforcent de couvrir leurs coûts pour l'ensemble de leurs activités et elles peuvent moduler les loyers des logements dans la commune où elles sont implantées. Si une société communale de logement encaisse des loyers supérieurs à ses coûts et aux dividendes qu'elle verse, le surplus est réinvesti dans de nouvelles opérations de construction. En outre, les emprunts hypothécaires des sociétés communales de logement sont susceptibles d'être garantis (contre rémunération) par les communes.

On peut se demander dans quelle mesure l'État subventionne les sociétés communales de logement et si l'on se trouve en présence d'une aide d'État. Tel est précisément l'objet d'une plainte déposée auprès de la Commission européenne par la Fédération européenne de la propriété immobilière (au nom de la Fédération suédoise de la propriété immobilière, qui représente à la fois les associations de propriétaires et les associations de « propriétaires-coopérateurs »). Les arguments invoqués sont les suivants : l'État a procédé à des paiements directs, les garanties n'ont pas été accordées à des conditions normales et la rémunération de la participation des communes au capital est inférieure à la rémunération comparable du capital sur le marché. Mais le montant de l'aide d'État est controversé (de même que la réalité de l'infraction aux règles communautaires concernant les aides d'État)². Le gouvernement fait valoir en outre que la fourniture de logements publics est une composante sociale essentielle. L'issue de ce contentieux est très incertaine, mais sa simple existence pourrait conduire à repenser entièrement le rôle des sociétés communales sur le marché du logement et déclencher certaines réformes.

1. Voir SFS 2002:102, loi sur les sociétés publiques de logement, et SFS 2003:348, décret concernant un niveau raisonnable de dividendes de la part des sociétés publiques de logement.
2. Dans la plainte, l'aide d'État accordée aux communes est estimée à environ 12 milliards SEK pour 2002 (0.5 % du PIB), mais ce montant représente pour l'essentiel la rémunération de la participation des communes qui est jugée insuffisante. Le gouvernement (tout en contestant les hypothèses retenues pour les calculs) a fait valoir que le principe primordial du coût pour la fixation des loyers des sociétés communales de logement limite leurs possibilités de revenu par rapport au secteur privé. Il considère donc au total que la politique suédoise du logement est neutre et non discriminatoire.

Le principal argument théorique en faveur d'un contrôle des loyers, sous une forme ou sous une autre, est que les propriétaires ont davantage de pouvoir de négociation que les locataires occupants, qui ont souvent intérêt à accepter les exigences du propriétaire pour ne pas avoir à rechercher un nouveau logement et à supporter des frais de déménagement¹¹. Mais il n'y a guère de données empiriques concluantes démontrant l'efficacité d'un contrôle des loyers pour remédier à cette asymétrie (Turner et Malpezzi, 2003). Les principaux effets négatifs du contrôle des loyers sont un faible niveau de construction privée, des activités relevant du marché noir, l'utilisation inefficace du parc de logements et un phénomène de ségrégation ; un grand nombre de ces effets sont observés en Suède (Lind, 2005, Ellingsen et Englund, 2003). Ils sont toutefois plus ou moins le symptôme d'une inadéquation générale entre l'offre et la demande au niveau individuel, cette carence se traduisant par des prix immobiliers de plus en plus divergents d'une région à l'autre alors que les loyers sont peu différenciés, par de longues files d'attente pour les candidats locataires et par des paiements illégaux pour l'obtention d'un bail. En outre, le dispositif de fixation des loyers bénéficie à tous ceux qui sont déjà sur le marché et crée de plus en plus de difficultés pour ceux qui veulent y entrer. Couramment, accepter un appartement qui ne répond pas à ses besoins est simplement un moyen d'entrer sur le marché locatif de façon à pouvoir ensuite chercher plus facilement ce qui conviendra mieux.

Le contrôle des loyers réduit l'activité de construction...

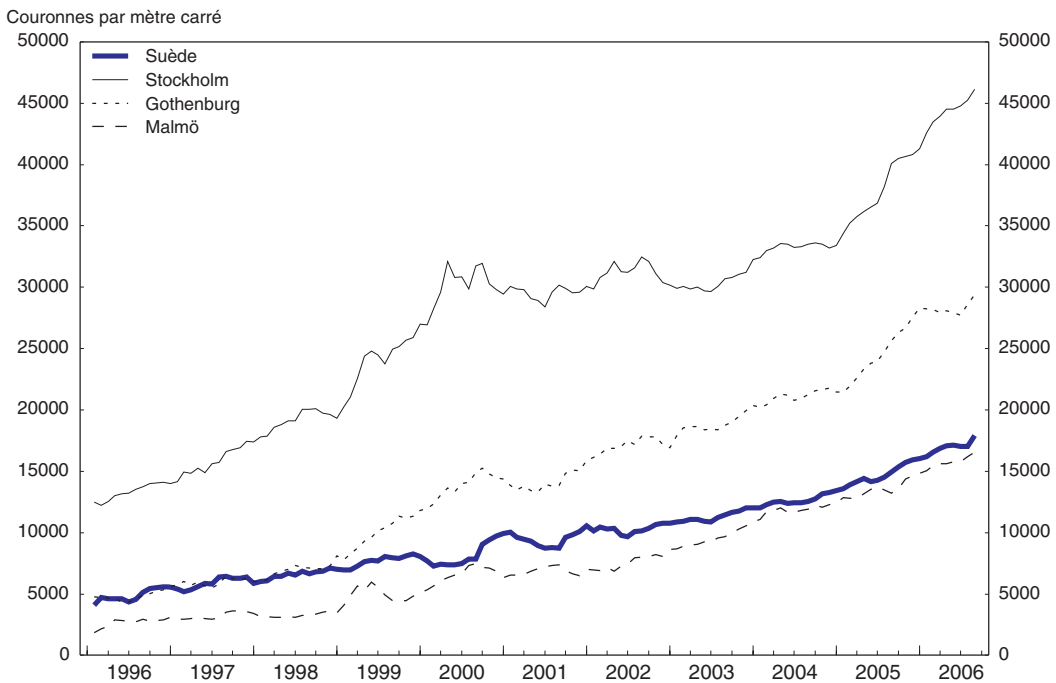
La construction de logements en accession à la propriété a augmenté cette dernière décennie, parallèlement à la hausse des prix immobiliers, mais le nombre des nouveaux logements locatifs ne progresse pas et se situe à un niveau inférieur à celui observé au début des années 90. C'est en particulier le cas pour la construction de logements locatifs privés. La réglementation des loyers est souvent citée parmi les facteurs qui freinent la construction (Lind, 2003) ; en effet, les propriétaires ne peuvent pas pratiquer un loyer d'équilibre et se trouvent exposés au risque de modification ultérieure de la réglementation. De plus, le propriétaire court le risque d'effets négatifs asymétriques en cas de récession, car la diminution de la demande de logements touchera sans doute plus particulièrement les nouveaux logements locatifs privés (dont le loyer, calculé sur la base du coût, est plus élevé que dans l'ancien) plutôt que de se répartir sur l'ensemble du parc de logements. Il faut donc examiner de près si les mesures récentes de libéralisation des loyers des logements neufs se traduisent par une activité importante de construction alors même qu'on freine la hausse des loyers sur les autres segments du marché locatif. Pour remédier à ce problème, on pourrait assouplir la fixation des loyers lors d'un changement de locataire (Finansdepartement, 2003). Cela protégerait encore les locataires en place, mais atténuerait l'aléa lié à la construction de logements locatifs. En revanche, les effets d'immobilisme seraient presque certainement aggravés.

L'une des solutions pour capitaliser la différence entre les loyers du marché et les loyers contrôlés est de convertir un logement locatif en logement coopératif, dont le prix n'est pas réglementé et qui peut être vendu sur le marché libre (graphique 4.7). Si une majorité de locataires sont d'accord pour constituer une coopérative, ils peuvent acquérir le bien et procéder à cette transformation. Ils doivent s'entendre sur un prix de vente avec le propriétaire, ce qui permet une répartition du gain. Le logement coopératif étant le mode d'occupation qui se développe le plus, ces mécanismes d'incitation semblent manifestement bien fonctionner. La transformation en logements coopératifs touche

essentiellement jusqu'à présent les grandes villes, où la différence est très marquée entre les loyers du marché et les loyers contrôlés. Depuis 1990, environ 6 % (90 000 unités) du parc d'appartements locatifs ont été transformés en logements coopératifs et 80 % de ces opérations ont eu lieu dans la région de Stockholm. Mais la proportion d'appartements locatifs a donc diminué et la pénurie est de plus en plus aiguë, en particulier si l'on garde à l'esprit le faible taux de construction de logements locatifs. À Stockholm, du fait que la législation rendait plus difficile la vente de biens des sociétés municipales de logement, mais aussi pour des raisons politiques, la municipalité a pris ces dernières années des mesures très restrictives pour la transformation de logements locatifs publics en logements coopératifs, de sorte que cette opération est plus fréquente pour les logements locatifs privés (qui représentent environ 75 % du total des transformations depuis 1990). Toutefois, la nouvelle administration municipale de Stockholm favorise la reconversion de logements locatifs municipaux en logements coopératifs, et le gouvernement national a annoncé que les restrictions légales à l'encontre de ces reconversions seront levées.

Graphique 4.7. Prix des logements coopératifs en Suède

Janvier 1996 à août 2006



Source : Maklarstatistik.se.

... nuit à une utilisation efficiente du parc actuel de logements...

L'utilisation du parc de logements peut être inefficace à plusieurs égards ; par exemple, un locataire ne quittera pas un appartement bon marché qui ne répond plus à ses besoins ou, au contraire, il occupera une superficie supérieure à celle qui lui est en fait nécessaire (ou à celle qu'il pourrait financer au loyer du marché). Le symptôme le plus visible de l'allocation inefficace du parc de logements est l'existence de listes d'attente pour l'attribution d'appartements. Dans le Grand Stockholm, 8 % de la population étaient inscrits en 2005 sur les listes du Service municipal d'attribution de logements¹². 70 % des demandeurs avaient un logement permanent, mais voulaient manifestement changer de

mode d'occupation. Du fait de la fixation des loyers sur la base des coûts, qui ne tient pas compte de l'emplacement du logement, les appartements urbains bien situés peuvent se louer à un loyer similaire, voire inférieur, à celui des appartements plus excentrés, et ils sont donc de plus en plus recherchés. Pour se voir attribuer un appartement dans le centre de Stockholm, il faut attendre plus de dix ans. Même dans les quartiers périphériques et les communes voisines, l'attente est de quatre ans environ. Cela doit avoir des effets négatifs sur la mobilité des locataires et des travailleurs, comme le montrent les données empiriques pour d'autres pays (Munch et Svarer, 2002 et Svarer *et al.*, 2005).

... crée un marché noir...

Selon Lind (2005), environ 50 % des changements d'appartements à Stockholm donnent lieu à des dessous-de-table, le « prix » étant de l'ordre de 150 000 SEK (16 300 EUR) par pièce habitable pour un bail de location. Ces dessous-de-table se font sous la forme d'un paiement direct ou indirect, le nouveau locataire reprenant par exemple les meubles de son prédécesseur pour un prix très élevé. On peut faire valoir que cela introduit par une voie détournée un élément de marché sur le marché locatif, mais manifestement, ce n'est pas la meilleure manière d'obtenir un secteur du logement plus efficient.

... et peut même accentuer la ségrégation

Magnusson et Turner (2005) constatent que les ménages défavorisés sont surreprésentés dans le secteur public du logement, et que de surcroît ils sont en proportion plus forte dans ce secteur là où la part du logement public est plus faible¹³. Manifestement, ces ménages rencontrent plus de difficultés pour accéder au marché locatif privé. Cette situation est quelque peu paradoxale, car l'un des grands principes de la politique suédoise du logement était non pas de créer un secteur public pour les pauvres, mais d'atténuer la ségrégation dans le logement (Nesslein, 2003). Or, en 2002, la moitié des résidents des localités à taux d'emploi inférieur à 50 % étaient des immigrants, ce qui démontre que cette politique n'a pas réussi à empêcher la ségrégation spatiale entre ménages ayant des profils culturels et socio-économiques différents. La ségrégation par le logement a des causes nombreuses. L'un des facteurs structurels est que les sociétés municipales de logement possèdent une proportion relativement élevée de logements locatifs en grande banlieue, tandis que les logements locatifs privés sont plus fréquents en centre-ville et en proche banlieue. De plus, les communes sont chargées de fournir un logement aux demandeurs d'asile, qui ont plus la plupart été logés dans des logements locatifs publics. Cependant, la ségrégation peut aussi apparaître ou être accentuée, par exemple, parce que les dessous-de-table sur le marché locatif ont pour effet d'évincer les plus défavorisés, qui ne peuvent pas louer des logements bien situés (et se retrouvent dans le secteur public). En outre, les ménages aisés peuvent se permettre d'attendre plusieurs années un appartement particulièrement attrayant, car on peut penser qu'ils sont déjà bien logés. C'est pourquoi il ne faut pas s'attendre nécessairement à ce que la ségrégation s'accroisse si l'on met fin au contrôle des loyers. À Malmö, où les loyers ont été progressivement alignés sur les niveaux du marché, il n'y a eu aucune évolution sensible sur le plan de la ségrégation par rapport aux villes, comme Stockholm, où un tel alignement n'a pas eu lieu (Lind et Hellström, 2006). De plus, certaines informations concernant le Danemark montrent que les effets bénéfiques du contrôle des loyers sont mal répartis, car ce sont les titulaires de revenus des déciles supérieurs qui sont essentiellement gagnants (contrairement à ce qui était voulu) (OCDE, 2006c).

Faire en sorte que les loyers reflètent progressivement la demande

Les distorsions évoquées ci-dessus qui résultent du système actuel appellent une suppression progressive du contrôle des loyers. On peut néanmoins améliorer ce système sans grand bouleversement, comme l'illustre l'exemple de Malmö¹⁴. Depuis le début des années 90, les loyers évoluent à Malmö vers un niveau qui correspond davantage à celui du marché, avec l'accord de l'association locale de locataires. Cela s'est fait progressivement, mais aujourd'hui, l'écart de loyer est d'environ 25 % entre les appartements les mieux et les plus mal situés (Lind et Hellström, 2006), et les files d'attente sont moins longues¹⁵. À Stockholm, en revanche, il n'y a pas de différence visible en fonction de l'emplacement. Qu'advierait-il si le contrôle des loyers était supprimé ? Berger, Jonsson et Turner (1994) estiment que la « sous-évaluation » des loyers était de l'ordre de 40 % dans les zones métropolitaines de Stockholm et de Göteborg, mais que ce n'était pas le cas dans les autres régions. Cette proportion semble raisonnable à en juger par divers éléments d'observation.

En juillet 2006, un petit pas a été accompli dans le sens d'une libéralisation des loyers. Depuis lors, la règle est que si les loyers d'appartements neufs ont été négociés et acceptés par une association locale de locataires, ces loyers sont présumés raisonnables et ne peuvent être contestés devant une commission des loyers, ni comparés avec ceux d'appartements similaires pendant une période de dix ans. À l'issue de cette période, les loyers sont déterminés en application des règles normales reposant sur la valeur d'usage (comparaison avec des appartements similaires du secteur public). Mais les réformes pourraient aller plus loin, étant donné en particulier qu'un changement graduel risque d'amplifier sensiblement l'immobilisme des locataires en place.

Laisser plus de flexibilité aux sociétés publiques de logement

Le problème tient en partie non pas à l'existence des sociétés publiques de logement, mais au dispositif même d'ajustement des loyers : les loyers peuvent être ajustés *dans le cadre* d'une société de logement (qui, en vertu de la loi sur les municipalités, ne peut opérer que sur le territoire de la ou des communes propriétaires de la société municipale de logement) pour mieux tenir compte de la demande, mais pas entre les sociétés de logement. Autrement dit, des subventions croisées sont possibles au niveau d'une société de logement, mais pas dans une région couvrant plusieurs communes. L'exemple des réformes réalisées à Malmö montre que les problèmes peuvent être réglés sans modifier profondément le système actuel en différenciant davantage les loyers grâce à une coopération plus étroite entre les communes. Un élément de réforme pourrait donc consister à autoriser les sociétés communales de logement à exercer leurs activités en dehors de leur commune d'origine ; elles seraient ainsi davantage sur un pied d'égalité avec les investisseurs privés. Cela leur permettrait en même temps d'opérer une plus grande différenciation au sein de leur parc de logements.

Fiscalité et subventions

Il y a plusieurs décennies, de nombreuses aides étaient accordées pour le logement. Avec les bonifications d'intérêts pour le logement locatif, les allocations logement et le régime fiscal avantageux en cas d'occupation du logement par son propriétaire, entre autres, les dépenses sont passées de 1.7 % environ du PIB en 1972 à près de 4 % en 1992 (Englund et al., 1995). Ces aides directes et indirectes ont été considérablement réduites lors de la réforme fiscale de 1990/91, qui a diminué les bonifications d'intérêts, alourdi le taux de l'impôt foncier

en le portant à 1.5 % et modifié la déductibilité fiscale des intérêts en la ramenant à 30 % alors qu'elle pouvait atteindre précédemment 50 % pour les tranches de revenu les plus élevées. Enfin, les taux de TVA pour les matériaux de construction, les services de chauffage et les autres services de logement ont quasiment doublé par alignement sur le taux normal de TVA. Depuis la réforme fiscale de 1990/91, le taux de l'impôt foncier a été très souvent modifié ; il a été relevé à 1.7 % en 1996, les valeurs cadastrales ont été gelées entre 1997 et 2000 et, lorsqu'elles ont été débloquées en 2001, il a été ramené à 1 % pour les logements occupés par leurs propriétaires et à 0.5 % pour les appartements.

La fiscalité du logement en 2006 est inférieure au niveau de neutralité

À l'heure actuelle, la fiscalité du logement comporte plusieurs volets : un impôt foncier, un impôt locatif, un régime de déductibilité des intérêts, un impôt sur les plus-values et un impôt sur la fortune (tableau 4.2). Plusieurs facteurs réduisent les taux effectifs. Premièrement, la valeur du bien retenue par les autorités fiscales est obligatoirement égale à 75 % de la valeur marchande. Deuxièmement, il y a exonération d'impôt pour les cinq premières années à compter de la construction et diminution de moitié de l'impôt pour les cinq années suivantes. Troisièmement, l'impôt foncier est plafonné à 4 % du revenu disponible du ménage¹⁶. Environ 200 000 contribuables bénéficient de ce plafond. En conséquence, le taux effectif de l'impôt foncier dont sont passibles les propriétaires-occupants est de l'ordre de 0.94 %, soit 0.71 % si l'on tient compte de l'évaluation inférieure à la valeur marchande.

Pour les logements coopératifs, l'impôt foncier et l'impôt locatif équivalent au total à un impôt foncier de 1.34 % et, à première vue, les appartements coopératifs semblent plus lourdement imposés que les logements que leurs occupants détiennent en pleine propriété. Mais les appartements coopératifs bénéficient d'un régime d'évaluation quelque peu artificiel. L'impôt foncier et l'impôt locatif étant payés par la coopérative et pas par ses membres, l'évaluation retenue comme assiette est la valeur marchande de l'ensemble des appartements s'ils faisaient l'objet d'une location privée. Dans les grandes villes, où les loyers négociés sont nettement inférieurs à ce que les locataires seraient prêts à payer, le total des valeurs marchandes des parts des « propriétaires-coopérateurs » peut représenter plusieurs fois la valeur marchande de l'ensemble de l'immeuble. En moyenne nationale, le taux effectif de l'impôt foncier et celui de l'impôt locatif dans le cas d'appartements coopératifs sont probablement comparables à celui des logements détenus en pleine propriété et occupés à titre de résidence principale¹⁷. Par conséquent, les arguments développés ci-dessous pour les logements en pleine propriété sont tout aussi valables pour les logements coopératifs.

Le régime fiscal idéal pour le logement serait d'accorder la déductibilité pour les paiements d'intérêts, avec en contrepartie une taxation de la valeur locative, de façon à imposer l'avantage lié à la résidence. Cette taxation de la valeur locative s'ajouterait à la TVA payée sur les matériaux de construction, etc. pendant la construction du logement. En principe, la TVA ne devrait pas être payée avant consommation des services de logement, mais la percevoir d'emblée au moment de la construction est une modalité pratique raisonnable qui ne désavantage pas le propriétaire moyen (encadré 4.5). En principe, la valeur locative pourrait varier en fonction du taux d'intérêt sur les marchés de capitaux puisqu'un taux d'intérêt plus élevé (plus faible) se traduit par une réduction d'impôt plus forte (plus faible) en cas de déduction du coût de l'emprunt. Mais si l'on fait abstraction de cette possibilité en appliquant pour le calcul de la valeur locative un coefficient constant à

Tableau 4.2. La fiscalité du logement en Suède, 2006

	Maisons occupées par leurs propriétaires	Appartements de type coopératif	Logement locatif
Impôt foncier (<i>fastighetsskat</i>)	1 % de la valeur estimative ¹	0.5 % de la valeur estimative ^{1,2}	0.5 % de la valeur estimative ¹
Impôt locatif (<i>schablonintäkt</i>)	Néant	L'impôt sur les sociétés de 28 % est acquitté uniquement sur le revenu locatif estimatif de 3 % de la valeur estimative (cela correspond à un impôt de 0.84 % de la valeur estimative) ²	Néant
Déductibilité des intérêts	Les paiements d'intérêts de tout type sont déductibles au taux de 30 %. Si les revenus net du capital sont en conséquence négatifs et au-delà de 100 000 SEK chaque année (200 000 SEK pour un couple), un taux inférieur de 21 % s'applique à la fraction des revenus nets du capital qui dépasse ce plafond. ³	Les paiements d'intérêts effectués dans le cadre de la coopérative sont déductibles des revenus locatifs estimatifs. Les paiements d'intérêts effectués individuellement au titre d'un emprunt contracté pour financer l'achat d'une part d'une coopérative de logement sont déductibles dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une maison occupée par son propriétaire.	Pour les appartements locatifs appartenant à une société : comme pour les autres charges, les intérêts sont déductibles des revenus locatifs au titre de l'impôt sur les sociétés de 28 %.
Impôt sur les plus-values (<i>kapitalvinstskat</i>)	Les deux tiers de la plus-value sont pris en compte comme revenus du capital et taxés à 30 %, mais l'impôt peut être reporté ⁴		
Impôt sur la fortune (<i>förmögenhetsskat</i>)	1.5 % du patrimoine supérieur à 1.5 million SEK (3 millions pour un couple) ²		

1. Les logements neufs sont exonérés durant 5 ans, puis l'impôt est réduit de moitié les 5 années suivantes. L'impôt n'est donc dû dans son intégralité qu'au bout de 10 ans. Pour les logements occupés par leurs propriétaires, l'impôt foncier est plafonné à 4 % du revenu disponible du ménage.
2. Pour les logements en coopérative, la valeur estimative est la valeur vénale comparable de l'immeuble d'appartements s'il était affecté à la location. En raison du contrôle des loyers, cette valeur estimative peut ne représenter qu'une faible fraction de la valeur vénale totale des appartements. Cela réduit le niveau effectif de l'impôt foncier, de l'impôt locatif et de l'impôt sur la fortune.
3. Si les revenus nets du capital sont négatifs, la déductibilité des intérêts n'entre en ligne de compte que si le contribuable a perçu des revenus d'activité sur lesquels il peut imputer ses paiements d'intérêts. Les retraites, prestations de maladie, allocations chômage, etc. étant taxées comme revenus d'activité, ce sera généralement le cas. Les prestations d'aide sociale, les prestations familiales et les allocations logement ne constituent pas des revenus d'activité.
4. Pour les plus-values sur le logement, l'impôt peut être reporté indéfiniment tant que la plus-value est réinvestie dans une maison en pleine propriété ou un appartement coopératif. Il y a également report en cas de succession.

Source : Taxes in Sweden, www.skatteverket.se.

la valeur estimative du logement, un impôt locatif devient mathématiquement identique à un impôt foncier, puisque dans les deux cas l'assiette est la même.

Pour se prononcer sur la fiscalité du logement en Suède, il faut donc tout d'abord se demander si l'impôt foncier tel qu'il se présente en 2006 est neutre par rapport à la taxation d'autres biens. Il semble que l'impôt foncier appliqué aussi bien aux logements en pleine propriété qu'aux logements coopératifs soit trop faible, mais deux éléments viennent compliquer la réponse à cette question. Premièrement, cette réponse est fonction du niveau des taux d'intérêt. Deuxièmement, elle est fonction des conditions du choix entre un investissement dans un logement occupé par son propriétaire et un investissement dans des actifs financiers. Le propriétaire d'une maison (dégagée de tout emprunt) d'une valeur marchande d'un million SEK paierait en 2006 un impôt foncier égal à 1 % de la valeur estimative du bien, fixée à 750 000 SEK, soit 7 500 SEK par an. Si le propriétaire de cette maison la vend, prend un logement en location et investit les fonds en obligations à un taux nominal de 5 %, il paiera un impôt sur les revenus du capital égal à 30 % de 5 % d'un

Encadré 4.5. Le lien entre la TVA et l'impôt locatif/foncier

Lorsqu'un logement occupé par son propriétaire est construit, la TVA est payée entre autres sur les matériaux et les services de construction. L'impôt sur la consommation étant payé d'emblée sous cette forme, on peut se demander si un impôt locatif (ou un impôt foncier) ne se traduit pas par une double imposition injustifiée. Ce n'est pas le cas, car un impôt locatif n'est pas censé reproduire un impôt sur la consommation, mais un impôt sur les revenus du capital. En résidant dans son logement, le propriétaire occupant perçoit le revenu de son investissement et consomme ce revenu. Il est intéressant de faire un parallèle avec la situation suivante : au lieu d'être consacré à l'achat d'un logement, le capital est investi en obligations dont les intérêts sont dépensés pour la consommation. Dans ce cas, il faut d'abord payer l'impôt sur les revenus du capital pour les intérêts encaissés, puis la TVA au moment de la dépense. Dans l'optique de la neutralité, la fiscalité du logement doit donc comprendre à la fois l'imposition de la valeur locative et celle de la valeur ajoutée.

Un autre problème concerne le moment du paiement de la TVA. Si l'on considère un logement occupé par son propriétaire comme un bien d'investissement, on peut faire valoir que la TVA sur les matériaux et services de construction devrait être remboursée lors de la construction. Par la suite, la TVA devrait être perçue lors de la consommation des services de logement. Avec un système de taxation de la valeur locative, la valeur actualisée nette des paiements d'impôt peut être obtenue par la formule suivante, où A est le prix de départ du logement, p la hausse annuelle du prix du logement, i le coefficient retenu pour le calcul de la valeur locative, t_{capital} le taux de l'impôt sur les revenus du capital, t_{TVA} le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et δ le taux d'actualisation :

$$VAN \text{ paiements d'impôt} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+\delta)^t} [A(1+\pi)^t i t_{\text{capital}} + A(1+\pi)^t i (1-t_{\text{capital}}) t_{\text{TVA}}] \quad (1)$$

Mais, en pratique, la TVA est perçue sur les opérations matérielles de construction, ce qui veut dire que le prix de départ du logement est $B=(1+t_{\text{TVA}})A$. La valeur actualisée nette des paiements d'impôt s'obtient par la formule suivante :

$$VAN \text{ paiements d'impôt} = \frac{B}{1+t_{\text{TVA}}} t_{\text{TVA}} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{1}{(1+\delta)^t} B(1+\pi)^t i t_{\text{capital}} \quad (2)$$

L'une des différences entre les deux régimes est qu'un investissement plus important est nécessaire pour la construction d'un logement lorsque la TVA doit être payée d'emblée. Mais, à l'équilibre, les prix des logements seront plus élevés, de sorte que la TVA imputable à la valeur résiduelle d'un logement est récupérée lors de la vente. On peut alors raisonner de la façon suivante : si le logement est correctement entretenu, de façon à pouvoir être vendu pour le même prix que lors de la construction, la TVA payée à la construction ne sera pas en quelque sorte acquittée par le propriétaire, parce qu'elle correspondra en définitive à une majoration constante du prix du logement. En effet, la TVA n'est payée que pour les travaux d'entretien, de sorte que le profil chronologique des paiements de TVA n'est pas très différent entre les régimes (1) et (2).

Encadré 4.5. Le lien entre la TVA et l'impôt locatif/foncier (suite)

Malgré tout, payer d'emblée la TVA représente un coût financier qui a tendance à augmenter la valeur actualisée nette des paiements d'impôt dans (2). En revanche, si les prix des logements accusent une hausse sensible, le paiement d'emblée de la TVA est avantageux pour le propriétaire. Si, par exemple, l'emplacement d'une maison est plus prisé parce qu'une ville s'est développée, seule la taxation de la valeur locative augmentera et aucune TVA ne sera perçue sur la consommation additionnelle découlant de la valorisation de l'emplacement. L'inverse sera vrai si la valeur de la maison diminue. Pour les biens reproductibles (bâtiments), on peut s'attendre à ce que les prix augmentent en fonction de l'inflation générale, mais du fait de la faible croissance de la productivité dans le secteur de la construction, le prix en termes réels des logements neufs (présentant certaines caractéristiques) devrait avoir tendance à augmenter. Pour les biens non reproductibles (terrains), les prix devraient progresser plus vite que l'inflation générale, au taux d'intérêt nominal si la population reste constante et si l'on se trouve en présence de préférences Cobb-Douglas. À l'équilibre général dynamique, les prix pour chaque période sont déterminés par l'ajustement du parc de logements jusqu'au point où l'utilité marginale est égale au coût des ressources (prix implicites) mises en œuvre pour la construction de nouveaux logements. Un agent économique rationnel prévoit cette évolution des prix et, via le coût d'usage du capital logement, cela aura un effet de niveau sur le parc de logements, mais n'aura pas d'effet sur la tendance des prix des logements. Si l'on considère la période 1976-2005, pour laquelle les données sont connues, la hausse moyenne des prix des logements au niveau national a été supérieure de 1.5 % à la hausse de l'indice des prix à la consommation. À l'avenir, cette hausse des prix des logements en termes réels s'ajoutant à une hausse de l'IPC de 2 %, la hausse des prix nominaux des logements pourrait être $\pi = 3.5$ %. Si l'on suppose que le taux (nominal) d'actualisation est égal au taux (nominal) d'intérêt après impôt, $d = \text{taux d'intérêt} (1 - t_{\text{capital}})$, et si l'on applique un taux d'intérêt de référence de 5 % et un $t_{\text{capital}} \text{ suédois} = 30$ %, $d = p$. Par conséquent, le terme d'actualisation et le terme de hausse des prix s'annulent, de sorte que (1) et (2) sont identiques. Pour les logements moyens, il n'y a donc aucune différence entre les deux régimes fiscaux si effectivement la hausse nominale du prix des logements se poursuit à son rythme moyen à long terme de 3.5 %.

Plus exactement, la tendance des prix à prendre en compte ne serait pas celle valable pour un logement présentant les caractéristiques données, parce que des réparations sont nécessaires pour maintenir ces caractéristiques. On pourrait donc résoudre les équations sous une autre hypothèse, à savoir que les prix des logements-hors réparations-restent stationnaires, π étant égal à 0 %. Si la valeur locative avait été pleinement imposée en Suède (i étant égal au taux nominal d'intérêt sur les marchés de capitaux), la perception d'emblée de la TVA se traduirait par une surtaxation de la valeur actualisée nette, à hauteur de 8.6 % du prix du logement si $t_{\text{TA}} = 25$ %. En conclusion, la perception de la TVA au départ peut entraîner en pratique une légère surtaxation de la valeur actualisée nette, de l'ordre de 0 à 8 % du prix du logement. Mais cela est compensé par le fait que la valeur estimative n'est fixée qu'à 75 % de la valeur marchande.

million SEK, soit 15 000 SEK par an. Pour le revenu de l'investissement après impôt, c'est-à-dire 35 000 SEK par an, il ne sera pas possible de louer une maison similaire à celle qui a été vendue. En fait, il faudrait que l'impôt foncier soit deux fois plus élevé qu'en 2006 pour éviter qu'un régime fiscal différent fausse le choix entre la propriété et la location. De même, la neutralité est faussée en cas de primo-acquisition avec emprunt de la totalité des fonds pour

le financement de cette acquisition. Le primo-acquéreur économisera 15 000 SEK par an d'impôt sur le revenu en déduisant les intérêts de son emprunt hypothécaire. De fait, la différence de 7 500 SEK par rapport à l'impôt foncier constitue une aide fiscale indirecte. Elle a un coût budgétaire et elle incite à acheter un logement plus grand que celui qui aurait eu la préférence de l'acheteur en l'absence d'aide fiscale indirecte. Par conséquent, avec un taux d'intérêt nominal de référence de 5 % (taux d'inflation de 2 % et taux d'intérêt réel de 3 %), le taux neutre de l'impôt foncier pour un logement occupé par son propriétaire serait de 1.5 % de la valeur marchande, ou en réalité 2 % pour compenser le fait que la valeur estimative est systématiquement inférieure à la valeur marchande (tableau 4.3). Le raisonnement serait le même pour les appartements coopératifs.

Tableau 4.3. Le taux de l'impôt foncier pour un logement occupé par son propriétaire qui serait neutre par rapport aux autres investissements financiers

%

Impôt sur le capital considéré sous l'angle de la neutralité	Taux nominal d'imposition	Taux réel d'imposition ¹	Taux d'intérêt nominal ²		
			1990-99 moyenne 9.2	Référence 5.0	2000-06 moyenne 4.6
Impôt sur les revenus positifs du capital provenant d'investissements autres que l'épargne-retraite					
Déductibilité fiscale des paiements d'intérêts	30	50	2.8 (3.7)	1.5 (2.0)	1.4 (1.8)
Déductibilité fiscale des paiements d'intérêts si les revenus nets négatifs du capital sont supérieurs à 100 000 SEK	21	35	1.9 (2.6)	1.1 (1.4)	1.0 (1.3)
Plans d'épargne-retraite	15	25	1.4 (1.8)	0.8 (1.0)	0.7 (0.9)
Moyenne pour l'ensemble des propriétaires actuels					
Taux marginal d'imposition du capital ³	25.1	41.9		1.3 (1.7)	
Taux moyen d'imposition du capital ⁴	26.2	43.6		1.3 (1.7)	

Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le taux que l'impôt foncier doit atteindre pour être totalement neutre, sachant que la valeur estimative est systématiquement inférieure de 25 % à la valeur vénale.

- Une partie du revenu de l'investissement compensant simplement l'inflation, un impôt sur le capital appliqué au revenu nominal se traduit par une taxation plus forte qu'il n'y paraît à première vue. Le taux d'imposition en termes réels correspond à ce qui est raisonnablement comparable au taux d'imposition des revenus d'activité. Il mesure l'impôt effectif sur le revenu de l'investissement en termes réels selon la formule $(1 + \text{revenu nominal}) / (1 + \text{inflation})$, en l'occurrence avec un taux d'intérêt nominal de référence de 5 % et une inflation de 2 %.
- Moyenne trimestrielle pour les obligations hypothécaires à 5 ans.
- Caractéristiques et hypothèses stylisées suivantes : Pour les 40 % des personnes de 25 à 64 ans qui effectuent des versements d'épargne-retraite, il s'agit, à la marge, de l'investissement alternatif à prendre en compte pour trois trimestres, l'alternative pour le trimestre restant étant le remboursement de l'emprunt ou les actifs détenus en dehors d'un plan d'épargne-retraite. Lors du départ à la retraite, il est possible d'ajuster le rythme des paiements provenant d'un plan d'épargne-retraite, de sorte que le bénéficiaire peut à peu près avec la même souplesse que les contributeurs d'âge actif opter pour un flux net d'épargne lui permettant de tirer parti du régime fiscal avantageux. On peut penser qu'une personne sur vingt a une charge d'intérêts supérieure au seuil de 100 000 SEK. Par conséquent, 30 % ont un taux marginal d'imposition du capital de 15 %, 4 % un taux marginal de 21 % et 66 % un taux marginal de 30 %.
- Caractéristiques et hypothèses stylisées suivantes: la moitié du parc de logements est financée par emprunt. On peut penser que pour un cinquième seulement de ces emprunts, la déductibilité des intérêts est la plus faible (déductibilité de 21 %). Si l'épargne n'avait pas été placée en emprunts hypothécaires, les titulaires d'un plan d'épargne-retraite auraient placé la moitié de la valeur de l'emprunt sur leur plan d'épargne-retraite. En conséquence, le taux moyen d'imposition du capital à prendre en compte est de 30 % avec pondération de 0.49, 21 % avec pondération de 0.01, 15 % avec pondération de 0.25 et 30 % avec pondération de 0.25.

Source : Calculs de l'OCDE.

Plusieurs remarques s'imposent dans le cas des primo-acquéreurs d'un logement dans une localité où l'immobilier est très cher et dans le cas des personnes qui font des versements sur un plan d'épargne-retraite volontaire. Lorsque les paiements d'intérêts sont très élevés et que le revenu net du capital est négatif (un primo-acquéreur se trouve

généralement dans cette situation), la valeur de la déductibilité des intérêts tombe à 21 %, ce qui veut dire que le taux neutre pour l'impôt foncier sera plus faible. Mais si le taux de l'emprunt hypothécaire est de l'ordre de 5 %, cela vaudra uniquement pour la fraction de l'endettement des ménages qui dépasse 2 millions SEK (4 millions pour un couple), une faible minorité de ménages urbains étant donc concernée¹⁸. Surtout, on notera que si l'alternative à l'achat d'un logement est un placement d'épargne-retraite, le taux actuel de l'impôt foncier, 1 %, est exactement neutre, car les revenus de l'investissement ne sont taxés qu'à 15 % dans le cadre d'un plan d'épargne-retraite¹⁹. Environ 40 % des personnes de 25 à 64 ans font des versements sur un plan volontaire d'épargne-retraite privée. Le versement annuel est au maximum de 20 000 SEK pour la plupart des souscripteurs, mais il peut atteindre 39 700 SEK pour les titulaires de hauts revenus. En moyenne, les personnes de 25 à 64 ans versent annuellement 6 000 SEK, ce qui veut dire que la plupart des souscripteurs pourraient augmenter leurs versements s'ils le voulaient²⁰.

Avec le régime actuel d'imposition des revenus du capital des personnes physiques, il faudrait relever à 1.3 % l'impôt foncier pour un logement occupé par son propriétaire si l'on voulait qu'il soit neutre par rapport à la taxation des autres biens en capital (tableau 4.3). Il faut considérer à cet égard le taux marginal d'imposition du capital, qui intervient lorsque le contribuable choisit le mode de placement de son épargne excédentaire, soit en remboursant tout ou partie de son emprunt pour accroître la valeur hypothécaire de son bien, soit en procédant à un placement en actifs financiers. Il faut aussi considérer le taux moyen d'imposition du capital, qui intervient lorsqu'on veut déterminer si le système fiscal subventionne implicitement le logement. En fait, le taux neutre pour l'impôt foncier serait de 1.7 % après correction pour tenir compte du faible niveau de la valeur estimative.

Indépendamment du niveau de l'impôt foncier, un problème se pose du point de vue de l'interaction entre l'épargne-retraite à régime fiscal avantageux et la déductibilité des paiements d'intérêts. Il est étroitement lié à la fiscalité du logement, parce qu'il est de plus en plus facile d'obtenir un prêt par extraction hypothécaire et un remboursement différé, le bien immobilier servant de garantie pour obtenir un crédit bon marché. L'écart entre le faible impôt de 15 % sur les revenus de l'investissement de l'épargne-retraite volontaire et la déductibilité de 30 % des paiements d'intérêts incite à l'optimisation fiscale, car le propriétaire d'un logement a intérêt à souscrire un emprunt à remboursement *in fine* tout en augmentant son épargne-retraite. Les prix immobiliers étant bien supérieurs à ce qu'on aurait pu imaginer au moment de la réforme fiscale de 1990/91, la valeur actualisée nette des moins-values de recettes fiscales qui résultent d'une telle formule peut facilement dépasser 100 000 SEK dans un cas typique, une partie de cette somme bénéficiant aux intermédiaires financiers (encadré 4.6). Les innovations sur les marchés de capitaux et la souplesse des prêts hypothécaires ont des effets positifs, mais il faut se montrer très vigilant si l'on veut éviter que les mécanismes d'incitation fiscale soient faussés. Le seul remède efficace est de relever le taux très faible d'imposition des revenus de l'investissement en épargne-retraite ou de réduire la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts.

Les plus-values sur le logement sont généralement imposables, contrairement à la plupart des autres pays, où, lorsqu'elles concernent la résidence principale, elles sont exonérées d'impôt, le but étant d'éviter un effet de blocage et de ne pas entraver la mobilité (OCDE, 2006d)²¹. Mais en Suède, aussi bien les logements occupés par leurs propriétaires que les logements de type coopératif bénéficient d'un régime fiscal avantageux sous forme d'une réduction de l'assiette. Lorsqu'un tel logement (occupé en résidence principale) est

Encadré 4.6. La faible taxation des placements en épargne-retraite incite à l'optimisation fiscale pour tirer parti de la déductibilité des paiements d'intérêts

Soit un couple de 45 ans achetant une maison d'une valeur de 2.5 millions SEK. Ce couple utilise son épargne liquide et a besoin d'un financement hypothécaire à hauteur de 1½ million SEK. Une solution consiste à souscrire un prêt à remboursement linéaire sur 30ans, soit 50 000 SEK chaque année. Le revenu de ce couple est suffisant pour financer un tel prêt et, selon la pratique habituelle, l'établissement de crédit hypothécaire propose une autre solution, le prêt à remboursement in fine. Grâce à ce prêt, le couple peut verser 50 000 SEK sur ses plans d'épargne-retraite. Si, pour simplifier, le couple acquiert pour ses plans d'épargne-retraite la même obligation que celle émise pour son prêt hypothécaire, il percevra un taux d'intérêt identique à celui qu'il paiera, par exemple 5 %. Avec des paiements d'intérêts de $5\% \times 50\,000 = 2\,500$, son impôt sur le revenu sera réduit de $30\% \times 2\,500 = 750$, alors que l'impôt sur les revenus d'intérêts de l'épargne-retraite n'est que de $15\% \times 2\,500 = 375$. Au total, la subvention fiscale est de 375SEK la première année et, puisque chaque année 50 000 SEK seront transférés sur le plan d'épargne-retraite, cette subvention est supérieure à 15 000 SEK l'année des 65 ans. Ensuite, elle diminue progressivement lorsque le couple prend sa retraite et commence à rembourser le prêt avec les revenus supplémentaires de retraite. En valeur actualisée nette, le couple fait une économie fiscale de l'ordre de 100 000 à 200 000 SEK, notamment selon la façon dont il liquide l'épargne-retraite et le prêt hypothécaire une fois à la retraite. Ce chiffre est proche de l'équivalent du salaire annuel de l'ouvrier moyen hors cotisations sociales, impôt sur le revenu et impôt sur la consommation. Les frais perçus par les organismes financiers absorberont une partie de l'économie fiscale : si les coûts d'emprunt hypothécaire supplémentaires atteignent 0.5 % de l'augmentation de la créance, environ la moitié de l'impôt sera économisé pour un taux d'intérêt nominal de 5 %; en outre, la détention de l'obligation dans le cadre du plan d'épargne-retraite n'est pas coûteuse. Pour simplifier, ce calcul ne tient pas compte du fait que les versements d'épargne-retraite sont déductibles au titre de l'impôt sur le revenu au moment où ils sont effectués, alors que les revenus de retraite sont taxés au titre de l'impôt sur le revenu, puisque l'effet est neutre tant que le taux marginal d'imposition est le même au moment de l'exercice de l'emploi et au moment de la retraite. En pratique, le taux marginal d'imposition est plus faible pour de nombreux contribuables au moment de la retraite, auquel cas l'économie d'impôt réalisée avec la formule qu'on vient d'évoquer est plus importante.

vendu, les deux tiers de la plus-value sont pris en compte comme revenu imposable et sont taxés au taux normal de l'impôt sur les revenus du capital, de 30 % (par conséquent, le taux effectif d'imposition est égal à 20 % de la plus-value nominale). De plus, l'impôt peut être reporté pour la fraction du produit de la vente qui est réinvestie dans un autre logement et le différé d'impôt se transmet par succession²². Le report de l'impôt sur les plus-values équivaut à un crédit à taux d'intérêt zéro d'un montant relativement élevé et, au total, les reports d'impôt représentaient 4.7 % du PIB en 2005. Le report atténue les effets de verrouillage et facilite donc la mobilité, mais comme le report de l'impôt sur les plus-values n'est possible qu'en cas d'acquisition d'un autre logement, l'impôt est dû si le propriétaire du logement vendu devient locataire. Par conséquent, ce report d'impôt favorise le logement en pleine propriété et le logement de type coopératif, et il fausse donc le choix du mode d'occupation (Finansdepartement, 2003) - en particulier lorsque, comme cela est le cas depuis quelques années, les prix immobiliers sont en forte hausse. L'un des principaux

inconvenients d'un impôt sur les plus-values est le risque de plus forte instabilité des prix des logements (Fuest et al., 2004). Le raisonnement est le suivant : lorsque les prix des logements sont supérieurs à leur valeur d'équilibre, les acquéreurs se montrent moins prudents, parce que la déductibilité fiscale des moins-values atténue les conséquences d'une vente ultérieure à un prix inférieur. Inversement, les prix peuvent descendre au-dessous du niveau d'équilibre, parce que les acheteurs potentiels évalueront le bien à un prix plus faible sachant qu'ils seront taxés sur une éventuelle plus-value. Par conséquent, les prix risquent d'être plus instables, mais il est difficile de quantifier ce phénomène dans le cas de la Suède.

Pour l'impôt sur la fortune, le logement ne bénéficie pas explicitement d'un régime préférentiel, mais en fait, puisque la valeur estimative du bien est inférieure à sa valeur marchande, le logement est moins taxé que les actifs financiers. Dans le cas d'un logement de type coopératif, la situation est encore plus favorable car la part du capital de la coopérative, retenue comme assiette pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques, est évaluée en fonction de la valeur estimative de l'ensemble des appartements s'ils étaient loués (voir ci-dessus).

En définitive, de solides arguments militent en faveur d'un alourdissement de la fiscalité du logement, par exemple en augmentant l'impôt foncier. Outre la question de la neutralité qu'on vient d'évoquer, on notera que, du fait de la mondialisation, il est de plus en plus important de faire porter l'impôt sur les facteurs les moins mobiles, par exemple des biens immobiliers. Par conséquent, le taux optimal de l'impôt foncier serait supérieur à celui indiqué au tableau 4.3.

Les mesures du budget 2007 concernant la fiscalité du logement et le programme du nouveau gouvernement

Le budget 2007 prévoit la suppression de l'impôt foncier en deux étapes²³. En 2007, les valeurs estimatives seront bloquées au niveau de 2006. Cela vaudra pour tous les types de logement (maisons unifamiliales, résidences de vacances et immeubles d'habitation). Pour les maisons unifamiliales et les résidences de vacances, l'impôt foncier sera plafonné à 2 SEK le mètre carré ou à 5 000 SEK par bien si ce dernier montant est le plus faible. Pour les immeubles d'habitation, le taux de l'impôt foncier sera ramené de 0.5 à 0.4 % et l'impôt locatif sera supprimé. L'impôt sur la fortune, aujourd'hui dû par un grand nombre de propriétaires en raison de la forte hausse des prix immobiliers ces dernières années, sera réduit de moitié en 2007, avant d'être supprimé, mais cette réduction ne s'appliquera qu'aux actifs financiers, et pas au patrimoine immobilier²⁴. Dans une seconde phase, une commission sera mise en place pour préparer la suppression de l'impôt foncier de l'Etat à partir de 2008 et l'introduction d'une taxe immobilière communale qui ne reposera pas sur la valeur estimative du bien. Cette taxe s'accompagnera d'un ajustement du dispositif de péréquation financière entre les communes et d'autres mesures visant à remédier à certains effets redistributifs entre catégories de revenu et régions. La principale motivation de cette réforme est que l'impôt foncier actuel, assis sur la valeur estimative, augmente d'une façon qui est imprévisible et jugée inéquitable par les ménages. De plus, l'ajustement automatique de la valeur estimative fait monter l'impôt foncier sans que cela résulte d'une véritable décision politique. Les réformes de la deuxième phase seront intégralement financées au sein du secteur du logement. Mais, à l'heure actuelle, aucun engagement n'a été pris pour le financement des baisses d'impôt prévues dans le budget

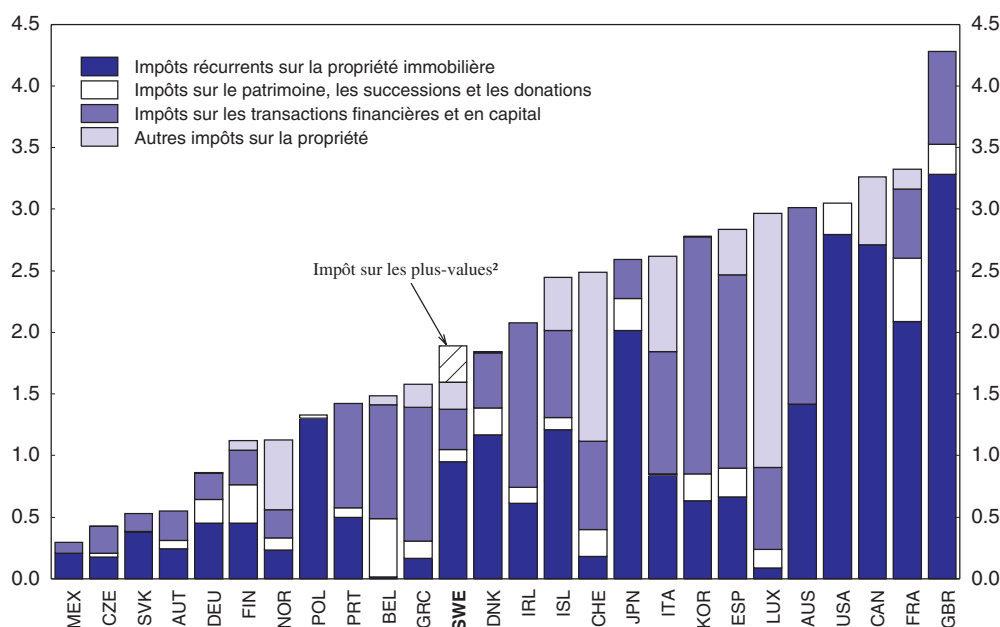
2007. L'impôt suédois sur le logement va être réduit d'un seul coup de près de ¼ % du PIB, résultat proche du gel fiscal nominal qui a été réalisé au Danemark en cinq ans.

Une aussi forte réduction de la fiscalité du logement est très malencontreuse du point de vue macroéconomique. Elle accentuerait la non-neutralité d'une fiscalité du logement qui est déjà inférieure à celle des autres composantes de l'imposition du capital pour les personnes physiques et elle risque en outre de provoquer une surchauffe sur le marché du logement et dans le secteur de la construction (chapitre 1). Il est légitime de se préoccuper des fluctuations de la fiscalité immobilière dues à la hausse des prix des logements, car elles peuvent créer des problèmes de liquidité, en particulier pour les personnes âgées, mais il existe d'autres solutions que la suppression de l'impôt foncier (encadré 4.7).

Il est vrai que de nombreux instruments sont utilisés pour taxer l'immobilier en Suède : les droits de timbre, l'impôt foncier, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les revenus du capital. Mais, les recettes totales de ces impôts n'atteignent pas un niveau élevé par rapport aux autres pays (graphique 4.8), même si l'on prend en compte l'impôt sur les plus-values immobilières (qui a représenté 0.3 % du PIB en 2003)²⁵.

Graphique 4.8. Produit des impôts sur la propriété

En pourcentage du PIB, 2004¹



1. 2003 pour l'Australie, la Belgique, la Grèce, le Mexique, la Pologne et le Portugal.

2. Connus uniquement pour la Suède.

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

La solution préférable

La meilleure solution serait de remplacer les impôts de 2006 sur le logement par un impôt locatif qui serait perçu à un taux assurant la neutralité par rapport à la déductibilité des paiements d'intérêts. Une solution de deuxième choix consisterait à maintenir la configuration de 2006 de l'impôt foncier et de l'impôt locatif tout en relevant les taux d'imposition au niveau de neutralité, de manière à reproduire un système d'imposition pure et simple de la valeur locative. Il serait aussi souhaitable de taxer les logements

Encadré 4.7. De nouveaux produits hypothécaires pourraient remédier aux problèmes de liquidité d'origine fiscale que rencontrent les propriétaires de logements

Lorsque les prix immobiliers montent dans une localité, tous les propriétaires de logements s'enrichissent. Certains engrangent une plus-value en vendant leur bien, mais ceux qui ne vendent pas s'enrichissent également, car la différence entre la valeur marchande de leur bien et leur endettement hypothécaire résiduel la « valeur hypothécaire » s'accroît. Avec l'alignement actuel de l'impôt foncier sur les valeurs estimatives mises à jour, les propriétaires paient un impôt de plus en plus lourd. Mais l'augmentation de l'impôt est faible par rapport à celle de la valeur hypothécaire : à Stockholm, les propriétaires ont bénéficié en moyenne d'une hausse des prix de leur bien de 15 % l'an dernier, ce qui représente une valeur hypothécaire de l'ordre de 375 000 SEK¹. Dans le même temps, l'impôt foncier a augmenté d'environ 2 800 SEK et, pour certains ménages, le financement de cette hausse de l'impôt peut être gênant, voire problématique ; tel est le cas en particulier des retraités, qui invoquent le faible niveau de leur pension.

Si le problème que pose la fiscalité immobilière dans un contexte de hausse des prix se situe davantage sur le plan du financement de la liquidité que sur le plan des moyens patrimoniaux, réduire la fiscalité immobilière n'est pas la meilleure solution. Dans le cas des contribuables qui rencontrent des difficultés de trésorerie pour payer leur impôt, la solution serait le financement de cet impôt par voie hypothécaire. Lorsque les prix des logements augmentent de 15 %, les établissements de crédit hypothécaire prêteront facilement un montant supplémentaire de 0.1 %. La solution la plus naturelle serait donc que le paiement de l'impôt foncier fasse partie intégrante du dispositif classique offert par l'établissement de crédit hypothécaire ou la banque finançant l'achat du logement. Tout cela peut se faire de telle sorte que l'acheteur sache exactement combien il devra payer chaque mois. Si le prix du logement augmente, une faible fraction de cette hausse aura pour contrepartie une créance supplémentaire pour financer l'impôt foncier additionnel, de sorte que la valeur hypothécaire du bien sera un peu plus faible. À l'inverse, si les prix immobiliers baissent, la créance hypothécaire diminuera plus rapidement, car la diminution de l'impôt foncier aura pour contrepartie une augmentation des remboursements. Quoi qu'il en soit, le paiement mensuel de l'emprunteur est parfaitement prévisible. De plus, pour l'établissement de crédit, le risque de perte en cas de défaut de remboursement serait moindre qu'aujourd'hui, car la probabilité serait un peu plus faible qu'une baisse des prix immobiliers aboutisse à une valeur hypothécaire négative et donc au non-recouvrement de la créance lors de la réalisation de la sûreté. Les deux parties y gagneraient et auraient intérêt à mettre au point des formules de ce type. On pourrait maintenir le plafonnement actuel de l'impôt foncier à 4 % du revenu disponible, mais il serait moins nécessaire si les produits financiers qu'on vient d'évoquer se développaient.

Il faudrait sans doute modifier la réglementation pour que les établissements de crédit aient le droit de prendre en charge le paiement automatique de l'impôt foncier et pour que les établissements de crédit hypothécaire puissent augmenter légèrement leur créance sans avoir à engager une procédure particulière telle qu'une réévaluation du bien immobilier.

1. Ce calcul se fonde sur le prix moyen d'un logement à Stockholm, 2,5 millions SEK, et sur la hausse des prix immobiliers entre le deuxième trimestre 2005 et le deuxième trimestre 2006.

coopératifs sur la base d'une valeur estimative prenant en compte la valeur de chaque appartement.

Autres solutions

Si, néanmoins, l'impôt locatif national et l'impôt foncier national devaient être supprimés, les mesures suivantes seraient souhaitables :

- Mettre en place une taxe foncière ou immobilière locale, comme l'a annoncé le gouvernement, aurait un certain nombre d'effets positifs, notamment en incitant les communes à accroître les possibilités de construction, ce qui aiderait à satisfaire la demande croissante de logements. Mais pour tirer pleinement parti de ces effets bénéfiques, il importe que cette taxe locale prenne en compte la valeur effective et que les communes fixent son taux à un niveau qui ne soit pas trop bas. Des produits hypothécaires comme ceux évoqués dans l'encadré 4.7 devraient permettre de régler les problèmes de trésorerie que le paiement de l'impôt peut poser aux propriétaires.
- Renforcer la fiscalité des plus-values immobilières. Le taux d'imposition effectif pourrait être relevé simplement en appliquant le taux normal de 30 % à l'intégralité de la plus-value et non aux deux tiers de celle-ci comme c'est le cas à l'heure actuelle. Les ajustements destinés à diminuer l'allègement de l'impôt effectif lié au report devraient être poursuivis, mais sans créer d'effets de verrouillage. Une solution consiste à ne plus autoriser le report en cas de décès du propriétaire et de transmission successorale du bien. Cela permettrait même d'atténuer les effets de verrouillage, car les personnes âgées ne désavantageraient pas leurs héritiers si elles vendaient leur bien pour emménager dans un logement spécialement adapté à leurs limitations fonctionnelles. Pour restreindre les possibilités d'évasion fiscale, le report ne devrait pas être accordé lorsque le bien fait l'objet d'une donation. Une autre solution consiste à percevoir des intérêts lorsque l'impôt sur les plus-values est différé, tout en s'orientant un système fondé sur les plus-values immobilières pendant l'exercice et non sur les plus-values réalisées. A condition d'être bien conçu, ce régime générerait des recettes substantielles sans accentuer les effets de verrouillage (encadré 4.8).
- Réduire la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts. Une solution serait de modifier le seuil pour le taux de 21 % de manière qu'il s'applique à tous les revenus nets négatifs du capital. Il faudrait maintenir le taux de 30 % pour les revenus positifs du capital afin d'éviter de compliquer encore davantage les règles de répartition du revenu de l'entreprise entre revenu du capital et revenu du travail. Une moindre déductibilité des intérêts créerait donc une asymétrie entre les revenus nets du capital positifs et négatifs, mais cette mesure n'ouvre pas la porte à l'optimisation fiscale ; elle en limite même les possibilités lorsqu'elle se fait à partir de l'épargne-retraite (encadré 4.6).

En ce qui concerne le choix entre ces solutions, il faut souligner que la meilleure serait de loin de maintenir le système tel qu'il s'appliquait en 2006. Un impôt locatif ou un impôt foncier reposant sur une valeur estimative mise à jour ne sont guère populaires dans tous les pays de l'OCDE, mais ni une taxe immobilière locale plafonnée comme celle envisagée par le gouvernement, ni une plus forte imposition des plus-values ou une moindre déductibilité des paiements d'intérêts ne donneraient des résultats plus satisfaisants que ceux du système de 2006. L'expérience d'autres pays montre que, dans la pratique, la taxation des plus-values sur le logement peut s'avérer difficile à maintenir de façon à générer des recettes substantielles. Et une moindre déductibilité des intérêts ne peut

Encadré 4.8. **Comment ajuster le report de l'impôt sur les plus-values sans créer d'effets de verrouillage ?**

L'imposition des plus-values immobilières doit être soigneusement conçue pour éviter les effets de verrouillage qui freineraient la mobilité de la main-d'œuvre et, partant, la croissance économique, mais qui fausseraient aussi la consommation en entravant l'ajustement de la taille du logement, de l'emplacement, du mode d'occupation, etc. en fonction des besoins et des préférences. Des effets de verrouillage peuvent se produire si, à la suite d'une hausse des prix des logements, la plus-value correspondante est taxée plus légèrement si le propriétaire reste dans son logement que s'il déménage. En reportant l'imposition des plus-values sur le logement qui sont réinvesties dans un autre logement, le système suédois actuel évite ce verrouillage. Toutefois, un report sans perception d'intérêts – et qui dure généralement plusieurs décennies – érode l'impôt effectif. Il est donc crucial de savoir si la taxation effective des plus-values sur le logement pourrait être renforcée par l'application d'intérêts en cas de report.

Dans le dispositif actuel où les plus-values sont imposées au moment de la réalisation (c'est-à-dire lors de la vente du logement), un prélèvement d'intérêts ne serait pas approprié car il ferait réapparaître des effets de verrouillage : si le propriétaire changeait de logement à la suite d'une hausse des prix immobiliers, des intérêts seraient applicables à la plus-value, mais ce ne serait pas le cas si le propriétaire restait dans le même logement.

Ce problème est toutefois résolu si les plus-values personnelles sont taxées en comptabilité d'exercice (c'est-à-dire quand elles sont générées, même si elles ne sont pas réalisées). Sous une forme pure, l'imposition des plus-values dans l'exercice signifierait que les plus-values sur le logement sont calculées chaque année à partir des valeurs estimées, tandis que le propriétaire occupant est autorisé à différer le paiement jusqu'à la date où le bien est vendu – et même plus tard. Les moins-values donneraient droit à un remboursement d'impôt. Dans un tel système, il n'y aurait pas de verrouillage, car les plus-values seraient taxées continuellement, que le propriétaire déménage ou qu'il reste dans son logement.

Dans la pratique, les mécanismes les plus intéressants seraient des modèles hybrides s'appuyant sur les prix auxquels chaque logement a été effectivement négocié, ce qui réduirait les incertitudes entourant les valeurs estimatives. Un dispositif hybride possible serait le suivant. Lorsqu'un logement est vendu, une fourchette implicite est établie entre le prix auquel il a été initialement acheté et le prix de vente final, compte tenu de la tendance moyenne des prix dans la région considérée. A partir de cette fourchette, des plus-values annuelles et des intérêts peuvent être calculés. D'autres interpolations de prix pourraient être utilisées, et en un sens ces modèles hybrides peuvent être considérés comme une variante de la taxation des plus-values réalisées dans laquelle le taux d'imposition augmente avec la durée de détention du logement. L'acceptabilité de ces dispositifs tiendrait au fait que les propriétaires d'un logement ne doivent acquitter l'impôt que lors de la réalisation de leur plus-value immobilière, si bien qu'ils disposent alors des liquidités nécessaires.

rétablir la neutralité fiscale que pour les générations (jeunes) qui financent le logement par l'emprunt, mais pas pour les générations (d'âge moyen et âgées) qui n'ont plus d'endettement immobilier. De loin, la meilleure solution serait donc de maintenir la fiscalité sur le logement de 2006 – en transférant éventuellement une partie des recettes aux communes – tout en faisant en sorte que les produits hypothécaires appropriés se développent pour remédier au problème de trésorerie que peuvent connaître certains

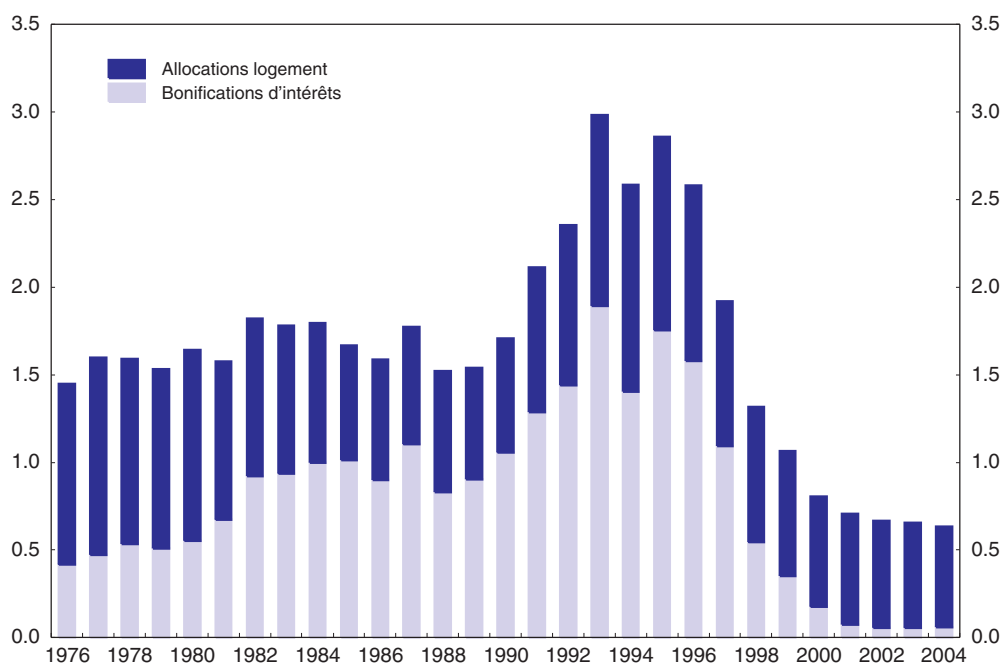
propriétaires pour le paiement de l'impôt (encadré 4.7). Si, malgré tout, des réformes sont entreprises, elles devraient au minimum être intégralement financées, y compris en ce qui concerne la baisse de la fiscalité du logement décidée pour 2007.

Allocations logement et subventions directes

En plus de l'imposition des biens immobiliers sous ses différentes formes, les allocations logement et les subventions directes influent sur les décisions des ménages quant au choix du mode d'occupation du logement. Il faut considérer les allocations logement et les subventions directes dans le contexte de la fiscalité du logement, de façon à assurer un traitement neutre pour les logements occupés par leur propriétaire, les logements coopératifs et les logements locatifs. À l'heure actuelle, bien que les subventions aient été réduites de plus des deux tiers par rapport au début des années 90 (graphique 4.9), le dispositif est conçu de telle sorte qu'il continue d'inciter à accroître la consommation de logement, ce qui fausse le choix des ménages.

Graphique 4.9. **Aides directes au logement**

En pourcentage du PIB



Source : Office statistique de Suède et base de données analytiques de l'OCDE.

Les allocations logement sont accordées en vue de cette consommation aux familles à bas revenu qui ont des enfants et aux retraités. Elles bénéficient aux ménages quel que soit le mode d'occupation de leur logement et sont calculées en fonction du niveau des dépenses de logement (à hauteur d'un certain plafond) et de la taille du ménage (selon, notamment, le nombre d'enfants). Le montant de l'allocation est fonction du revenu du ménage, dont une certaine fraction vient en déduction de l'allocation telle qu'elle a été calculée²⁶.

La proportion du loyer (ou du coût du logement lorsque celui-ci est occupé par son propriétaire) qui est financée par l'allocation logement versée aux familles varie entre 20 et 33 %, et environ un cinquième des ménages perçoivent cette allocation (Åhrén, 2004)²⁷. Les

bénéficiaires sont pour l'essentiel des locataires : 31 % des ménages locataires perçoivent l'allocation logement, contre 10 % des propriétaires du secteur coopératif et 7 % des autres propriétaires. Ce régime généreux profite à une forte proportion des ménages les plus défavorisés (82 % des familles monoparentales et 23 % des ménages retraités), mais on peut s'interroger sur ses effets du point de vue des incitations, car l'allocation augmente parallèlement au niveau des dépenses de logement jusqu'à un plafond de 63 600 SEK pour une famille ayant un enfant (pour un appartement de 4 pièces et de 80 m² situé à Stockholm, le loyer annuel est de l'ordre de 100 000 SEK). De plus, l'attribution d'une allocation logement risque de créer des pièges à pauvreté, le bénéficiaire n'étant guère incité à sortir du chômage pour exercer un emploi à temps partiel, ou à accroître sa durée de travail, en cas de retrait progressif des prestations accordées sous condition de revenu et d'augmentation de l'impôt dû (chapitre 3).

Sur un plan très général, on peut se demander quelle est l'utilité même d'une allocation logement dans un système qui comporte des aides au revenu, que les bénéficiaires sont libres de dépenser comme ils l'entendent, pour le logement ou pour d'autres biens. Dans une optique paternaliste, on peut faire valoir que l'individu a tendance à ne pas dépenser pour le logement le niveau qui serait optimal et que l'État doit donc intervenir pour y remédier. Mais même si l'on adopte ce point de vue, le système suédois est conçu de telle sorte qu'il fait plus qu'assurer l'affectation d'une proportion suffisante du revenu aux dépenses de logement : en établissant un lien proportionnel avec les dépenses de logement, il encourage à dépenser davantage pour le logement. En principe, une allocation logement devrait être fonction du revenu, et pas du logement choisi, et elle devrait laisser toute liberté de choix quant au niveau des dépenses de logement. Un système d'allocation forfaitaire comme celui mis en place récemment au Royaume-Uni serait une possibilité. Avec cette formule, un certain montant est versé en fonction de la région de résidence et le bénéficiaire a le choix de dépenser la totalité de l'allocation pour se loger ou de n'en dépenser qu'une partie et conserver la différence.

De même que l'allocation logement, les bonifications d'intérêts sont proportionnelles au coût effectif ou implicite des intérêts pour la construction de logements locatifs et de logements coopératifs²⁸. La bonification est calculée sur la base de coûts standards et elle est attribuée qu'un emprunt ait été ou non contracté (encadré 4.9)²⁹. Puisque ce droit n'est pas limité dans le temps, les bonifications d'intérêts, une fois attribuées, sont payées pour toujours, ou du moins tant que subsiste le bien immobilier (à la différence d'un régime de déductibilité fiscale des intérêts). Par conséquent, les dépenses pour les bonifications d'intérêts augmentent chaque année pour chaque nouvelle génération de logements auxquels des bonifications sont accordées. Le projet de loi de finances 2006 a indiqué qu'avec l'approbation du Parlement, que le financement du logement serait réformé et qu'un nouveau dispositif verrait le jour à compter du 1^{er} juillet 2008. À partir de cette date, il n'y aura plus de bonifications d'intérêts et celles attribuées avant cette date seront progressivement supprimées. Toutefois, comme l'a proposé le nouveau gouvernement, toutes les subventions à la production seront abolies dès le 1^{er} janvier 2007, et les subventions déjà accordées seront progressivement éliminées sur une période de cinq ans. Aucune nouvelle subvention à la production n'est envisagée. L'accent a été mis sur la situation des ménages plutôt que sur l'aide à la construction.

Les garanties de crédit au logement ne jouent plus qu'un rôle mineur. Elles avaient été introduites en 1992, avec le passage d'un régime de prêts administrés par l'État prenant la forme de prêts bonifiés à un régime de garantie géré par le Conseil national de garantie du

crédit au logement (BKN). Aujourd'hui, l'État peut garantir certains prêts consentis par les institutions financières suédoises contre paiement d'un droit (0.25-0.6 % du montant garanti)³⁰. L'État assume l'entière responsabilité de la dette de BKN, mais les garanties accordées après 1997 doivent être entièrement financées par les recettes provenant de ce droit. Seules les garanties accordées entre 1992 et 1996 restent financées sur le budget de l'État ; elles atteignaient 160 millions SEK (0.006 % du PIB) en 2005.

Encadré 4.9. Calcul des bonifications d'intérêts

Les bonifications d'intérêts ne sont accordées qu'à concurrence d'une superficie inférieure à 120 m², selon la formule suivante :

Base de la bonification * taux d'intérêt bonifié * 30 % = bonification.

La base de la bonification est fonction du nombre de logements (pour les immeubles d'appartements) et de leur superficie. La bonification au m² est dégressive. Elle est au maximum de 963 000 SEK pour 120 m². Pour 70 m², elle atteint 684 250 SEK. Le taux d'intérêt bonifié est fixé par le Conseil national du logement, de la construction de l'urbanisme chaque semaine, en fonction du niveau général des taux d'intérêt (qui se situait aux alentours de 4 % au troisième trimestre 2006). Pour chaque opération bénéficiant d'une bonification, le taux est fixé pour cinq ans, délai à l'issue duquel il est modifié en fonction de celui en vigueur au moment considéré. Le taux de 30 % correspond à la proportion des intérêts fiscalement déductibles.

Pour un logement de 70 m², la bonification s'élève donc à :

684 250 SEK * 4 % * 30 % = 8211 SEK.

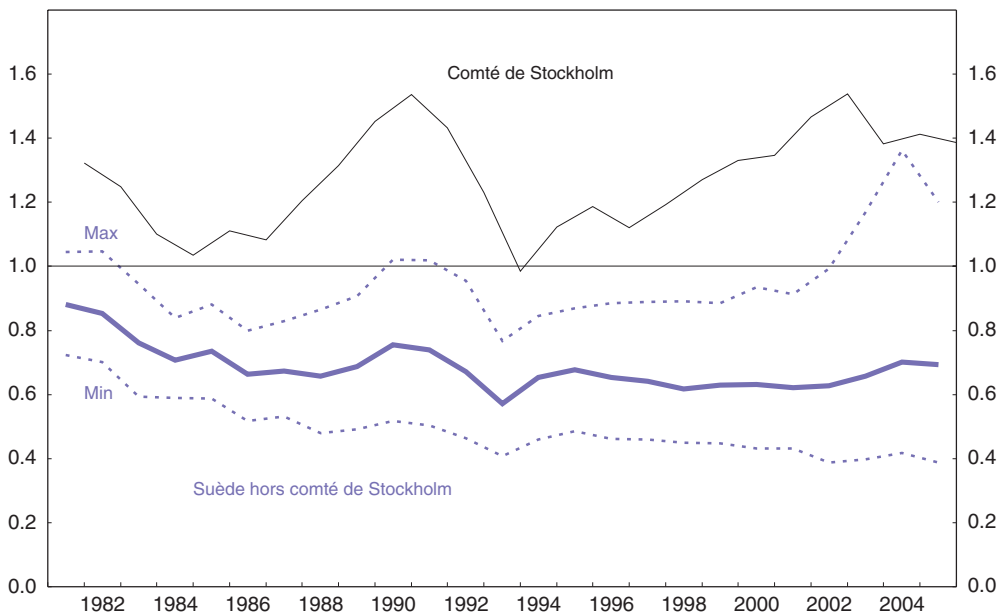
Une hausse des taux d'intérêt et une accélération de l'activité de construction augmentent les dépenses publiques. Une analyse de sensibilité des effets budgétaires montre qu'une hausse du taux d'intérêt à long terme (obligations hypothécaires à cinq ans) de 1 point par rapport au taux d'intérêt actuellement prévu pour 2006-2008 se traduira au total par une augmentation des dépenses publiques de l'ordre de 700 millions SEK (0.03 % du PIB) jusqu'en 2008. Vu le rythme actuel de construction de logements (environ 30 000 unités par an), le niveau des dépenses pour les bonifications d'intérêts augmentera d'environ 225 millions SEK (0.01 % du PIB) chaque année.

Il faut considérer l'existence d'une garantie de l'État pour les crédits au logement dans le contexte du dispositif de prêts de l'État pour la construction de logements qui était en vigueur avant 1993 et qui a été abandonné depuis lors. Mais on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir aujourd'hui ce régime de garantie. Certes, les problèmes d'asymétrie de l'information peuvent se traduire par des dysfonctionnements sur les marchés de capitaux³¹. À cet égard, un système de garantie de crédit peut contribuer à faire redémarrer le marché. Mais, dans la pratique, d'autres solutions sont plus courantes, en particulier l'hypothèque du bien financé. Une garantie de crédit de la part de l'État risque en revanche d'inciter les banques à prendre trop de risques pour leurs prêts, d'autant plus que le prix de la garantie est probablement jugé inférieur à celui que pratiquerait un assureur. On ne voit pas très bien pourquoi le marché hypothécaire suédois ne fonctionnerait pas correctement sans cette garantie de crédit, dont il faudrait par conséquent envisager la suppression.

Urbanisme et construction

Pour répondre correctement à l'évolution de la demande de logements, il est indispensable que l'offre puisse réagir rapidement et finement dans les régions où cela est le plus nécessaire. On notera à cet égard que le coefficient Q (prix des logements/coût de la construction) pour l'ensemble du pays est inférieur à 1 depuis deux décennies ; autrement dit, la construction n'est tout simplement pas rentable (graphique 4.10). À la fin de 2005, le coefficient Q n'était supérieur à l'unité que dans un quart des communes, dont Stockholm³². Cela tient au niveau très élevé du prix de la construction par rapport aux autres pays, phénomène qui a freiné l'investissement résidentiel pendant la majeure partie de la dernière décennie (encadré 4.1).

Graphique 4.10. **Le coefficient de Tobin en Suède¹**
1981-2005



1. Sur la base du prix de vente des maisons unifamiliales et du coût régional de la construction. Une valeur supérieure (inférieure) à l'unité correspond à un prix supérieur (inférieur) au coût de la construction dans un pays. Min et Max indiquent le coefficient Q le plus bas et le plus élevé parmi les comtés (sauf Stockholm).

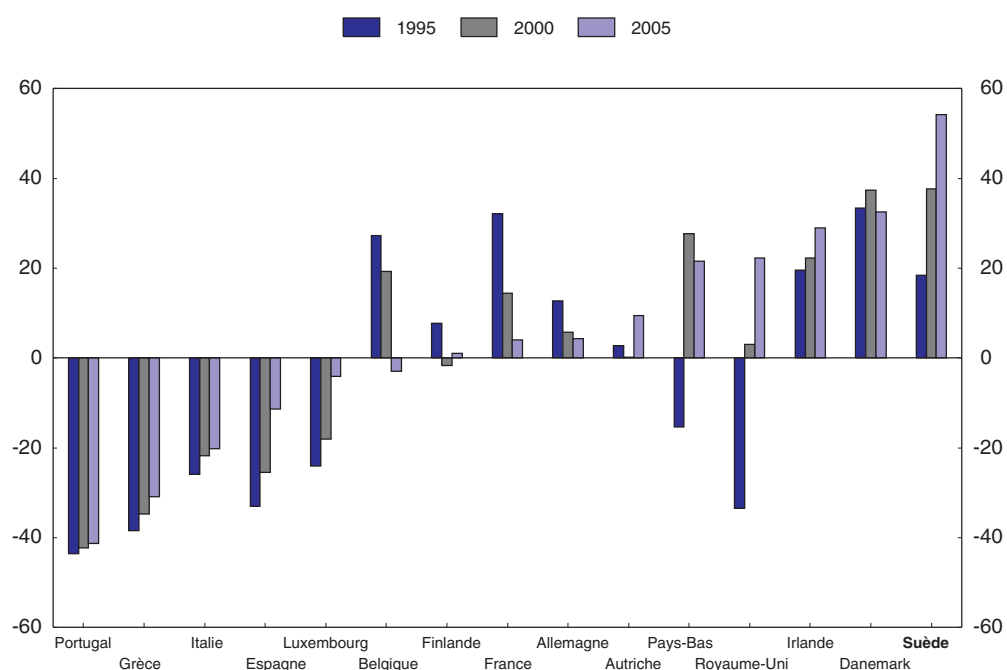
Source : Institut du logement et des recherches urbaines, Université d'Uppsala.

La concurrence n'est pas suffisante dans le secteur de la construction

Le manque de concurrence dans le secteur de la construction, alors que de nombreux autres secteurs ont été amplement libéralisés, a été signalé à plusieurs reprises dans les *Études précédentes* (OCDE, 1999, 2004). Le niveau élevé des aides au logement dans le passé a manifestement débouché sur une structure de marché caractérisée par la présence d'ententes informelles et par une faible incitation à la maîtrise des coûts. Dans une enquête récente réalisée auprès de 600 responsables du secteur de la construction, 50 % des personnes interrogées ont indiqué qu'il existait des ententes, et la moitié d'entre elles considéraient que les ententes étaient très fréquentes. De plus, une étude récente montre que 30 % du coût de la construction ont pour origine un manque d'efficacité³³. Les quatre plus grands constructeurs, qui représentent une forte part du marché, n'acquièrent pas généralement leurs services de construction sur le marché, car ils construisent en interne

75 % des appartements. D'où un coût de la construction plus élevé que chez les constructeurs de plus faible taille, qui sous-traitent beaucoup plus (Konkurrensverket, 2006). Les grandes entreprises du bâtiment sont verticalement intégrées du point de vue de l'accès aux matériaux de construction et les trois premiers constructeurs représentent au total les deux tiers du marché suédois³⁴. Les obstacles à l'entrée sont très marqués et les petites entreprises présentes sur le marché ne peuvent généralement pas concourir pour les grands projets. En outre, l'expansion des entreprises est freinée par l'existence d'un secteur informel qui pourrait représenter jusqu'à 12 % de l'ensemble des activités de construction (cette situation s'explique par le niveau élevé du coin fiscal sur le travail). De plus, certains sous-secteurs des matériaux de construction sont très concentrés et les prix des matériaux ont davantage augmenté en Suède que dans la plupart des pays comparables (McKinsey, 2006). Pour les grands projets, la concurrence est très limitée, car ce segment est dominé par quelques grandes entreprises. Cette concurrence globalement insuffisante se répercute sur les prix. Parmi les pays européens, c'est en Suède que le coût de la construction est le plus élevé (graphique 4.11).

Graphique 4.11. **Niveau des prix relatifs pour l'investissement dans le logement**¹
Différence avec l'UE15, en pourcentage



1. Différence en pourcentage entre les indices des prix relatifs de chaque pays et celui de l'Union européenne (UE15). L'investissement dans le logement correspond à la formation brute de capital fixe dans la construction (SCN 1995).

Source : Tableau Eurostat PRC_PPP_IND, janvier 2007.

Les réglementations concernant les matériaux et l'absence d'harmonisation au niveau international (et au niveau de l'UE) pour les normes de construction empêchent les nouvelles entrées sur le marché, en particulier d'entreprises étrangères, bien que les normes nationales de construction aient été quelque peu harmonisées (les travaux dans le cadre de la directive de l'UE sur les produits destinés à la construction ont été engagés il y a dix ans et devraient s'achever en 2007)³⁵. Le système de fixation des salaires contribue

également au coût élevé de la construction, puisque les coûts unitaires de main-d'œuvre augmentent beaucoup plus en Suède depuis 10 ans que dans les autres pays européens. De plus, la croissance de la productivité du travail dans le secteur de la construction est nettement inférieure à celle de l'ensemble de l'économie (OCDE, 2007). Le syndicat Byggnads (représentant 85 % des travailleurs du bâtiment), très puissant, s'efforce de préserver la protection du secteur de la construction, comme le montre le conflit récent avec une entreprise lettone qui a voulu entrer sur le marché suédois (encadré 4.10). L'influence de ce syndicat se répercute directement sur le coût de la construction, car il perçoit divers droits aussi bien auprès des entreprises adhérentes qu'auprès des entreprises non adhérentes, ce qui accroît encore les coûts salariaux. On citera comme exemples le « droit d'inspection » (1.5 % de la masse salariale), qui lui permet de vérifier que les travailleurs sont rémunérés conformément à la réglementation, ou le « droit de mesure » (2 % de la masse salariale) lorsque les travailleurs sont payés à la pièce (Zaremba, 2005).

Pour l'avenir, s'il est vrai que la concurrence pourrait évoluer dans le secteur de la construction, notamment en prévision de la décision relative au conflit de Vaxholm et d'une harmonisation plus poussée, dans le cadre de l'UE, des règles de construction et des normes concernant les matériaux de construction, la réglementation suédoise comporte un certain nombre de déficiences et elle pourrait être amplement réformée de manière à intensifier la concurrence (Konkurrensverket, 2005 et 2006 ; OCDE, 2007). Pour les marchés publics, il faudrait mieux prendre en compte les petites entreprises en réduisant le coût des soumissions et en ouvrant la procédure à un plus grand nombre d'entreprises. Il faudrait

Encadré 4.10. **Le conflit de Vaxholm**

Le conflit avec l'entreprise lettone de construction Laval un Partneri Ltd (L&P) illustre les problèmes qui pourraient se poser dans le secteur suédois de la construction et le rôle des syndicats. L&P avait commencé de construire une école à Vaxholm en 2004 ; elle faisait appel à ses salariés lettons qu'elle rémunérait au-dessous du salaire conventionnel suédois, mais deux fois plus qu'en Lettonie. Lorsque L&P a rejeté la demande du syndicat suédois du bâtiment, Byggnads, qui voulait qu'elle signe une convention collective régie par le droit suédois, le syndicat suédois a bloqué le site de construction. L&P a alors intenté une action en justice contre Byggnads, en faisant valoir que les agissements du syndicat suédois étaient contraires au droit de l'UE. Le syndicat suédois considérait pour sa part que c'est le droit national et pas le droit de l'UE qui s'applique en matière de conflits du travail¹. Le tribunal suédois du travail a renvoyé l'affaire à la Cour européenne de justice en lui demandant de se prononcer sur la conformité au traité de l'UE de cette entrave à la libre circulation des services. La Cour européenne de justice devrait se prononcer en 2007 sur le point de savoir s'il y a eu ou non discrimination illégale. Mais, dans l'intervalle, la filiale suédoise de L&P a fait faillite.

1. Une action syndicale contre une entreprise est illégale dès lors qu'il existe une convention collective en vigueur entre les parties intéressées. Toutefois, un amendement spécial à la législation suédoise, la « Lex Britannia », spécifie que cette interdiction ne vaut pas pour les sociétés étrangères sans lien avec le marché du travail suédois. Conformément à cette loi, les syndicats ont donc le droit d'entamer une action contre des entreprises étrangères si celles-ci sont liées par des conventions collectives d'autres pays.

en outre que les communes, lorsqu'elles cèdent des terrains, lancent des appels d'offres au lieu de les vendre de gré à gré avec contre-offre, comme c'est souvent le cas aujourd'hui. On constate également que les terrains sont attribués en fonction de l'entreprise qui construira, ce qui profite éventuellement aux entreprises locales pour des raisons de politique de l'emploi, tout en entravant la concurrence.

Les règles de zonage entravent encore l'investissement dans le logement

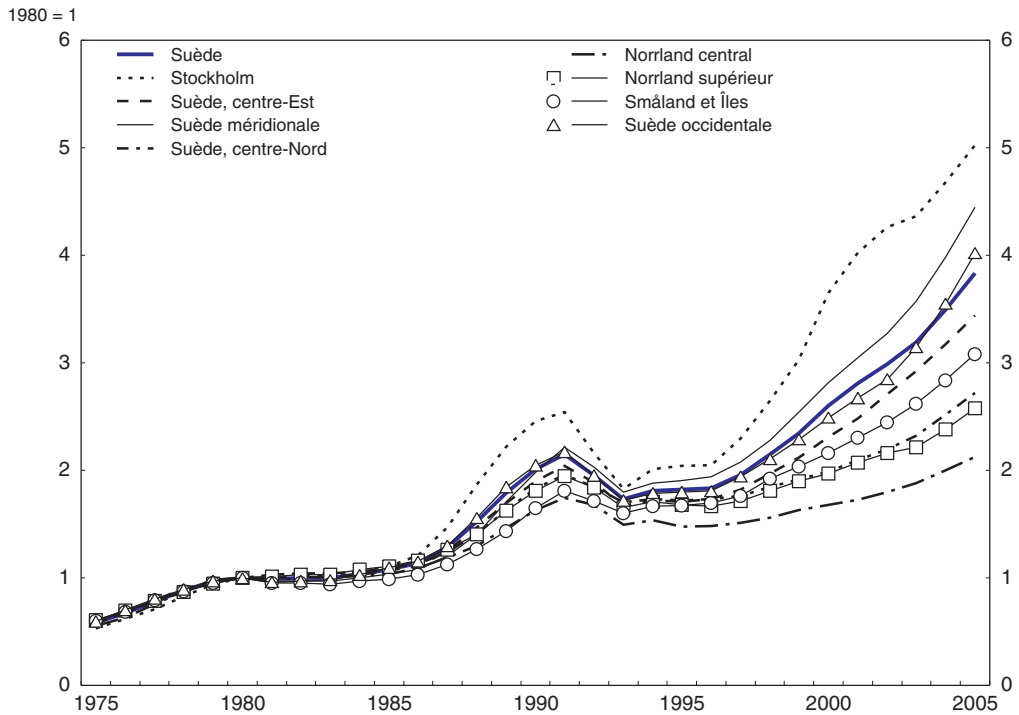
Autres obstacles à une réaction rapide de l'offre : la longueur et l'imprévisibilité de la procédure d'urbanisme et le manque d'incitations à livrer de nouveaux terrains à bâtir. Étant donné que pour la grande majorité des nouveaux immeubles d'habitation il faut modifier le plan d'urbanisme local avant de commencer à bâtir, les communes jouent un rôle essentiel dans le processus de construction (Konkurrensverket, 2006). Avant d'accorder le permis de construire, la commune doit établir un plan général (dans lequel sont désignées les zones résidentielles, commerciales et industrielles) et un plan détaillé (qui définit le type de bâtiment). La procédure d'élaboration ou de modification d'un plan détaillé peut être longue et fastidieuse. De plus, les recours contre des plans d'urbanisme détaillés peuvent prendre jusqu'à trois ans et demi, ce qui rend très difficile une réaction rapide de l'offre aux modifications de la demande (McKinsey, 2006).

S'agissant des incitations à bâtir, un facteur négatif potentiel réside dans le dispositif de péréquation fiscale entre communes. La redistribution de recettes entre les autorités locales fait qu'une commune n'a guère intérêt à accroître sa population (OCDE, 2001). Par ailleurs, le nouveau système de péréquation mis en place en 2005 tient compte des différences de coûts structurels, notamment des dépenses pour les transports publics. Toutefois, la Suède présente la particularité de ne pas avoir d'impôt foncier municipal, lequel pourrait renforcer les incitations à lotir des terrains, même si la base d'imposition était dans une certaine mesure intégrée dans le dispositif de péréquation (OCDE, 2002).

L'évolution et l'instabilité des prix des logements ainsi que la délivrance de permis de construire varient selon les régions. En principe l'offre devrait réagir de façon flexible à différentes conditions de demande, mais dans la réalité la réaction est molle et l'on peut donc s'attendre à une courbe à pente ascendante (celle-ci pourrait aussi s'expliquer par des contraintes physiques sur la construction). Cependant, les prix des logements en Suède se caractérisent par des tendances divergentes : les zones métropolitaines enregistrent les hausses les plus fortes alors que les zones rurales (à l'exception du littoral) sont quelque peu en retrait (graphique 4.12). Apparemment, la réaction de l'offre est plus efficace dans certaines régions que dans d'autres : le nombre de permis de construire octroyés rapporté à la hausse des prix des logements est plus ou moins élevé (graphique 4.13). Dans les zones métropolitaines de Stockholm, Malmö et Göteborg, le nombre de permis délivrés rapporté à la hausse des prix des logements a été plus réduit que dans les autres régions du pays, encore que la différence soit peu marquée.

Si certaines communes urbaines (et à revenu élevé) délivrent moins de permis de construire, ce pourrait être parce que les résidents actuels n'ont pas intérêt à voir apparaître de nouvelles constructions, car cela risquerait de déprimer les prix du parc immobilier existant (Finansdepartement, 2003)³⁶. Pour éviter cette source de blocage, il faudrait que les promoteurs privés puissent contester une décision municipale négative devant les tribunaux (cela n'est pas possible à l'heure actuelle). Par ailleurs, les restrictions affectant la disponibilité des terrains pourraient expliquer la faiblesse de l'activité de construction dans certaines régions. Pourtant, la Suède est l'un des pays les moins densément peuplés de la

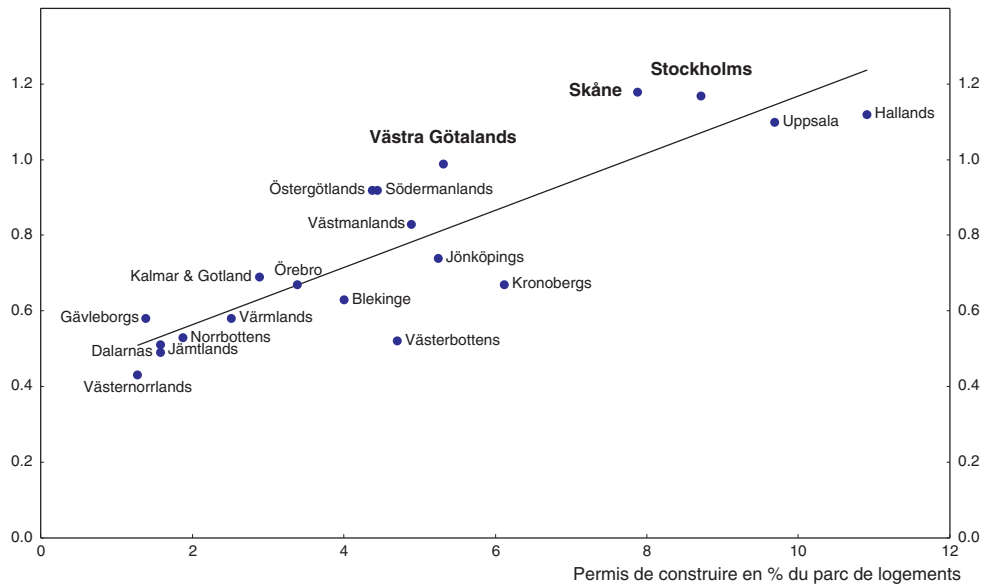
Graphique 4.12 Prix régionaux des logements



Source: Office statistique de Suède.

Graphique 4.13. Permis de construire et hausse des prix des logements, par comté¹
1997-2005

Hausse des prix des logements



1. Pourcentage de hausse des prix des logements entre 1997 et 2005 et nombre total de permis de construire sur la période 1997-2005 en pourcentage du parc de logements en 1996.

Source : Office statistique de Suède.

Encadré 4.11. Propositions actuelles pour une réforme de la loi sur l'urbanisme et la construction de 1987

Afin d'améliorer divers aspects du système d'aménagement du territoire, un « Comité d'enquête concernant la loi sur l'urbanisme et la construction (PBL-kommittén) » a été chargé de proposer des améliorations de l'actuelle loi de 1987 sur l'urbanisme et la construction. Le rapport final¹, soumis au ministère du Développement durable en septembre 2005, contient un grand nombre de propositions détaillées ; en particulier :

- la réglementation devrait être clarifiée pour une meilleure prise en compte des intérêts nationaux dans la procédure d'urbanisme ;
- la coopération entre municipalités dans le domaine de l'urbanisme devrait être améliorée ;
- les règles procédurales devraient être simplifiées et les communes devraient avoir plus de latitude pour déterminer la procédure dans les cas individuels ;
- la réglementation sur les permis de construire devrait être modifiée de telle sorte que les mêmes règles s'appliquent à tous indépendamment du site de construction prévu ;
- des procédures conjointes devraient être envisagées en ce qui concerne l'aménagement de l'espace et les procédures parallèles en conformité avec le Code de l'environnement ;
- le droit de contester les décisions devrait être clarifié et le nombre d'instances de recours devrait être réduit ;
- le contrôle par les communes de l'application du code de construction demande à être amélioré, et il faudrait envisager un contrôle de qualité indépendant ;

Les propositions du Comité sont actuellement examinées par le ministère du Développement durable.

1. « Får jag lov? Om planering och byggande », (« Ai-je le droit ? Sur l'urbanisme et la construction »), rapports officiels du gouvernement suédois, n° 2005:77.

zone OCDE ; il y a donc suffisamment de terrains disponibles. Un parcours en train de 30 minutes entre Stockholm et Uppsala traverse pour l'essentiel des zones à population clairsemée.

En général, il est indispensable d'opérer des réformes qui mettent sur un pied d'égalité les partisans de la viabilisation et les partisans du *statu quo* (Finansdepartement, 2003). Une solution serait de mettre en place une commission d'urbanisme indépendante, comme on l'a récemment proposé au Royaume-Uni (Barker, 2006). Un comité a examiné certaines questions touchant la réforme de la procédure d'urbanisme en Suède et a présenté des propositions (encadré 4.11). Toutefois, il reste à voir dans quelle mesure ces dispositions se traduiront par des textes législatifs. D'une manière générale, les communes devraient accélérer le traitement des dossiers ; l'instauration de dates butoirs et la simplification de la procédure seraient utiles à cet effet. Des décisions d'urbanisme plus promptes contribueraient à atténuer l'instabilité des prix régionaux des logements et à améliorer le fonctionnement du marché. L'institution d'une taxe foncière locale apparentée à l'impôt perçu par les autorités locales au Danemark faciliterait probablement la mise en place d'incitations appropriées. Toutefois, la structure de ce prélèvement est essentielle : au lieu d'être lié à la propriété comme l'envisagent actuellement les autorités, il devrait prendre en compte la superficie et la valeur du terrain.

Encadré 4.12. **Recommandations concernant la politique du logement**

Structure des modes d'occupation

- Adopter une loi autorisant les appartements de type propriétaire-occupant en guise d'alternative au régime actuel de propriété coopérative.

Des loyers reflétant la demande du marché

- Le contrôle des loyers devrait être progressivement supprimé pour un meilleur fonctionnement du marché.
- Pour faciliter une modulation des loyers qui refléterait mieux les variations de la demande d'une commune à l'autre, la réglementation des loyers dans les sociétés municipales de logement devrait être réformée, et il faudrait encourager une coopération plus étroite entre les parties concernées. La mise en place progressive, à Malmö, d'une modulation des loyers en fonction de la demande et de l'offre devrait être considérée comme un modèle pour Stockholm.

Fiscalité

Option d'action préférentielle

- Mettre en place la fiscalité fondée sur la valeur locative imputée, qui est le régime idéal. A défaut, le cadre d'imposition du logement devrait être maintenu comme en 2006, mais l'imposition de la propriété coopérative devrait reposer sur des estimations reflétant la valeur de chaque appartement individuel. Relever le taux des taxes pour les logements occupés par leurs propriétaires et les logements en propriété coopérative jusqu'à des niveaux qui soient neutres vis-à-vis des autres catégories d'actifs. Réexaminer la réglementation des marchés de capitaux pour faciliter le développement de produits hypothécaires permettant de financer l'augmentation des impôts consécutive à une hausse des prix des logements et, partant, de la valeur immobilière, afin d'éviter aux propriétaires des problèmes de liquidité liés à l'impôt.

Mesures envisageables si les impôts nationaux sur le logement sont supprimés

- À tout le moins, financer intégralement les réductions de la fiscalité du logement prévues en 2007. Instaurer une taxe foncière locale assise sur les valeurs estimées et laisser les communes fixer le taux de l'impôt local au-dessus d'un seuil minimum. Renforcer l'imposition des plus-values : il serait envisageable d'appliquer des intérêts sur les plus-values générées (mais non réalisées), ou d'augmenter le taux d'imposition effectif des plus-values réalisées, par exemple en calculant l'impôt en fonction de la totalité de la plus-value, et non des deux tiers comme à l'heure actuelle. De plus, il y a lieu de ne pas octroyer de report d'impôt quand les propriétaires décèdent et que la maison ou l'appartement sont acquis en héritage. Pour empêcher un contournement de cette obligation fiscale, le report ne doit pas être accordé si le bien immobilier fait l'objet d'une donation. Réduire la valeur des intérêts déductibles, par exemple en abaissant le seuil d'application du taux de 21 % de telle sorte qu'il couvre tous les revenus du capital nets négatifs.

Subventions

- Faire en sorte que les allocations logement dépendent du revenu et d'autres caractéristiques personnelles et familiales, mais non du niveau des dépenses de logement.
- Poursuivre la suppression du dispositif de bonification des intérêts.
- Supprimer le système de garantie des crédits car il risque d'encourager des prêts risqués de la part du secteur bancaire.

Encadré 4.12. **Recommandations concernant la politique du logement** (suite)

Construction et aménagement foncier

- Développer la concurrence dans le secteur de la construction. Modifier la procédure de passation des marchés publics afin de réduire les coûts de participation et d'accroître ainsi le nombre des entreprises soumissionnaires. Les communes devraient allouer les terrains selon des critères concurrentiels, au lieu de les vendre dans le cadre d'un transfert direct conjugué à des demandes reconventionnelles.
- Accroître l'efficacité de la procédure d'urbanisme. Les communes devraient accélérer le traitement des dossiers. Autoriser les promoteurs privés à contester devant les tribunaux une décision municipale négative en matière d'urbanisme. Mettre en œuvre les propositions soumises par le « Comité d'enquête concernant la loi sur l'urbanisme et la construction ». Envisager l'instauration d'un impôt foncier local qui prenne en compte la valeur des terrains.

Conclusion

En résumé, même si la politique du logement a été considérablement réformée, en particulier dans le domaine de la fiscalité durant les années 90, de nouvelles réformes sont indispensables (encadré 4.12). L'objectif général doit être d'améliorer sensiblement le mécanisme d'équilibre entre l'offre et la demande. La conjoncture économique aujourd'hui propice offre une excellente occasion de lancer des réformes qui accroîtront le bien-être général dans le long terme.

Notes

1. De plus, les taux des prêts hypothécaires ont diminué en prévision des nouvelles règles Bâle II de 2007, qui abaisseront les niveaux de fonds propres pour les prêts hypothécaires au logement, ce qui réduira les coûts de refinancement des établissements de crédit hypothécaire.
2. Source: Fédération hypothécaire européenne, www.hypo.org.
3. Les statistiques prennent en compte la durée des prêts au moment où ils ont été souscrits ; autrement dit, un prêt d'une durée de dix ans venant à expiration dans quelques semaines reste considéré comme un prêt à taux fixe à dix ans. En ce qui concerne les nouveaux prêts, plus de la moitié étaient à taux variable en 2006 (Riksbank, 2006a). On n'a pas de données officielles pour l'utilisation des prêts à amortissement différé (prêts in fine), mais selon des articles de presse, leur part pourrait atteindre 60 % de l'encours des prêts (selon l'établissement de crédit hypothécaire).
4. Les prêts à taux variable qui se transforment en prêts à taux fixe lorsque le taux d'intérêt à court terme dépasse un certain seuil (prêts plafonnés) ne sont pas très courants en Suède (alors qu'ils le sont au Danemark).
5. Jusqu'en 2004, il était impossible en Suède d'avoir la propriété directe et individuelle d'un appartement. Une loi de 2003 autorise la division d'un immeuble, mais il reste impossible de détenir la propriété directe et individuelle d'un appartement.
6. Il y avait 483 logements pour 1 000 habitants en 2002, proportion qui n'est dépassée en Europe que par la Finlande, l'Espagne et la Grèce (moyenne européenne : 422). Voir le rapport national périodique sur l'évolution du logement dans les pays européens, 2004, rapport de synthèse.
7. C'est la pénurie croissante de logements locatifs qui a conduit le gouvernement à lancer le « Programme un million de logements », visant à construire 100 000 logements par an entre 1965 et 1974.
8. Sur une échelle allant de A (réglementation la plus faible) à E (réglementation la plus stricte), Lind (2003) classe la réglementation suédoise des loyers dans la catégorie E, car elle est également

censée maintenir dans certaines zones les loyers des nouveaux baux au-dessous du niveau du marché. Elle a été légèrement assouplie récemment, les loyers pouvant être fixés au niveau du marché pour les logements neufs.

9. Selon Lind (2005), l'avantage qu'il y avait à l'époque à réguler les loyers privés en fonction du niveau des loyers du parc des communes était que le gouvernement n'assumait plus directement la responsabilité de la fixation des loyers, qui pouvaient néanmoins être fixés « d'une manière socialement responsable ».
10. Selon une décision de justice de 1998, le niveau des loyers pratiqués par les sociétés communales de logement ne peut servir de référence s'il comporte un élément explicite de subvention. Dans cette affaire, le conseil d'administration d'une société publique de logement du quartier St Erik de Stockholm avait décidé de baisser le niveau des loyers pour que les ménages à bas revenus puissent avoir accès aux logements concernés (voir Lind [2003]). Selon Lind (2003), les loyers du secteur public ont dès lors joué un moindre rôle de référence et on s'est davantage orienté vers une fixation des loyers en fonction du « coût raisonnable ».
11. Le contrôle des loyers n'est qu'une méthode parmi d'autres pour remédier à cette asymétrie potentielle ; dans la plupart des pays, le locataire est juridiquement protégé sans qu'il y ait interférence dans le mécanisme de fixation des prix (si ce n'est en réglementant la hausse annuelle des loyers qui est autorisée).
12. C'est déjà un grand progrès par rapport au passé : selon Nesslein (2003), la proportion de la population de Stockholm qui était inscrite en 1963 sur une liste d'attente atteignait 40 %.
13. Dans cette étude, les catégories vulnérables sont des familles pauvres, les parents isolés, les familles âgées et les immigrants. Le constat est que toutes ces catégories, sauf les familles âgées, étaient surreprésentées dans les logements du secteur public, et plus particulièrement dans les grandes villes.
14. Une commission gouvernementale chargée d'étudier la modernisation de la législation sur les loyers a été créée à la mi-2006, et des propositions sont attendues en 2008. Toutefois, il reste à pourvoir la présidence ainsi que d'autres postes au sein de la commission.
15. L'attractivité était déterminée par la société de logement en fonction de la demande.
16. Ce plafonnement a été introduit en 2001 étant donné que les prix des logements situés dans les zones les plus recherchées du littoral augmentaient fortement et alourdissaient ainsi l'impôt des résidents permanents de ces zones (dont le revenu moyen est inférieur à celui des résidents secondaires). Au départ, le plafond était fixé à 5 % du revenu disponible, mais il a été ramené à 4 % à partir de 2006.
17. En principe, le fait de dissocier, du côté de la coopérative, la déductibilité des intérêts, l'impôt locatif et l'impôt foncier et, du côté du propriétaire coopérateur, la déductibilité des intérêts, pourrait être désavantageux si la charge d'intérêts de la coopérative est supérieure à la valeur locative, car il n'y aura alors que déductibilité partielle des intérêts. Mais comme les parts des coopératives de logement peuvent servir de garantie pour obtenir un crédit hypothécaire, ce désavantage fiscal peut être évité en transférant l'endettement sur les propriétaires coopérateurs. C'est en fait ce qui se produit lorsqu'au fil du temps la coopérative rembourse ses emprunts.
18. Le prix moyen de vente d'un logement en 2005 était de 1 066 428 SEK pour l'ensemble du pays. Dans 12 % seulement des communes, le prix moyen dépassait 2 000 000 SEK (3 218 000 SEK à Stockholm, 2 689 000 SEK à Göteborg et 2 611 000 SEK à Malmö).
19. Contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, mais comme le Danemark et l'Italie, la Suède autorise la déductibilité, aux fins de l'impôt sur le revenu, des versements volontaires à un plan d'épargne-retraite, avec taxation au moment de la retraite (Yoo et de Serres, 2004). Si l'on ne tient pas compte des différences de taux marginal d'imposition du revenu entre le moment où le plan d'épargne-retraite est alimenté et le moment où la pension est perçue, cela veut dire que les revenus du capital sont taxés à 15 %, soit la moitié seulement du taux d'imposition des revenus du capital perçus en dehors d'un plan d'épargne-retraite. Dans la pratique, l'impôt sur les revenus des organismes de retraite qui est acquitté par les sociétés d'assurance est fixé à 15 % du rendement estimé des fonds, calculé en multipliant les fonds par le taux d'intérêt des emprunts d'État.
20. Voir « Privat pensionsparande 2004 » à l'adresse www.scb.se.
21. Dans la plupart des pays, la résidence principale est exonérée de l'impôt sur les plus-values lorsqu'elle est détenue depuis un certain délai (généralement deux ans) et n'est pas utilisée à des fins professionnelles. En Espagne, il y a exonération pour les personnes de plus de 65 ans. En Hongrie, l'exonération est accordée si le produit de la vente du bien est réinvesti dans un certain

- délat et au Portugal (tout comme en Suède), le réinvestissement donne lieu à un report d'impôt. Seuls le Japon et les États-Unis taxent les plus-values sur la résidence principale. Mais les taux d'imposition diminuent au Japon en fonction de la durée de détention du bien et, aux États-Unis, il y a exonération partielle (250 000 USD ou 500 000 USD pour un couple) et les taux d'imposition sont plus faibles que pour les autres plus-values (OCDE, 2006d).
22. Auparavant, l'impôt sur les plus-values était dû si le produit de la vente était réinvesti à l'étranger. Mais cette règle a été supprimée car elle était contraire au principe de non-discrimination de l'UE.
 23. Voir le projet de budget de l'automne 2007 : « La Suède au travail, chacun y gagnera », ministère des Finances, 16 octobre 2006.
 24. Certes, le fait que le patrimoine immobilier ne bénéficie pas de la réduction de l'impôt sur la fortune limitera la baisse globale de l'imposition du logement, mais cette mesure ouvrira la voie à de nouvelles opérations d'optimisation fiscale, car les contribuables qui diminueront la valeur hypothécaire de leurs biens en augmentant leurs emprunts hypothécaires et en investissant en actifs financiers ne seront imposés pour l'impôt sur la fortune qu'au taux réduit de moitié, ce qui renforcera l'incitation évoquée dans l'encadré 4.6.
 25. Il convient de noter qu'en Suède la relation entre la base d'imposition et la valeur marchande effective et son évolution est assez étroite, à la différence de la plupart des autres pays, où les impôts fonciers sont parfois appliqués à des assiettes déterminées en fonction de valeurs très anciennes. Un éventuel effet de cet ordre est pris en compte dans le graphique 4.8, qui compare les recettes et non les taux d'imposition légaux.
 26. La formule de calcul de l'allocation est la suivante (Åhrén, 2004) :
Allocation logement = $a \cdot \text{dépenses de logement} - b \cdot \text{revenu}$ avec $0.5 < a < 0.75$ pour les ménages en fonction du niveau de leurs dépenses de logement (0.91 pour les retraités) et $0.2 < b < 0.33$ ($0.5 < b < 0.62$ pour les retraités) pour les revenus au-delà de 117 000 SEK dans le cas des parents isolés et au-delà de 58 000 SEK par personne pour les couples. De plus, les familles qui ont des enfants perçoivent un supplément forfaitaire. L'allocation est plafonnée à des dépenses annuelles de 63 600 SEK (pour un ménage ayant un enfant).
 27. Les allocations logement ont été sensiblement réduites à partir de 1996, les conditions d'attribution étant devenues plus restrictives (les ménages de plus de 29 ans sans enfant ont été exclus et la superficie prise en compte a été plafonnée) (Chen et Enström, 2004).
 28. Le système actuel est en vigueur depuis 1993 ; lorsqu'il a été introduit, on a fait valoir en particulier qu'il s'agissait d'établir un régime parallèle à la déductibilité des intérêts pour les propriétaires occupants et les propriétaires coopérateurs (on a depuis lors largement abandonné cette idée). Les subventions en faveur des propriétaires occupants ont été totalement supprimées en 2000.
 29. Avant 1993, il y avait une bonification d'intérêts en termes réels, qui prenait en compte le coût effectif de production et le taux d'intérêt effectif, ce dispositif ayant été progressivement adapté à la forte inflation des années 70 et 80 et ayant donc tendance à favoriser une hausse constante des coûts. Le dispositif actuel, qui repose sur des coûts normalisés inchangés depuis 1993, vise à sensibiliser davantage les constructeurs au coût. Autre différence, l'ancienne bonification d'intérêts (avant 1993) était de durée limitée. Le taux bonifié augmentait chaque année jusqu'au moment où il atteignait le taux d'intérêt du marché, et il n'y avait plus alors bonification (autrement dit, l'écart entre le taux bonifié et le taux d'intérêt du marché était subventionné de façon dégressive).
 30. La garantie couvre toutes les pertes de la banque. La banque vend le bien et est remboursée par la BKN s'il subsiste un reliquat de crédit. La BKN reprend alors la créance sur l'emprunteur.
 31. Lorsque le contrat de prêt prévoit le cas d'une faillite, le prêteur prend le risque de non-remboursement par l'emprunteur. S'il augmente le taux d'intérêt pour remédier à ce risque, les emprunteurs qui ont la plus grande aversion au risque ne souscriront pas le prêt. Puisque le contrat limite la possibilité de baisse, les autres emprunteurs acceptent d'assumer un plus grand risque si le taux d'intérêt augmente. Dans ces circonstances, le prêteur réagira en rationnant le crédit plutôt qu'en relevant le taux d'intérêt, de sorte qu'une certaine proportion d'emprunteurs qui auraient souhaité contracter un prêt ne pourront pas le faire (Stiglitz et Weiss, 1981).
 32. Le coefficient Q est calculé par l'Institut du logement et des recherches urbaines de l'université d'Uppsala; il correspond à la moyenne pour chaque commune, sur la base du prix de vente des maisons unifamiliales et de six coûts régionaux de construction.
 33. À en juger par les articles parus dans le *Dagens Nyheter*: « Jakt på olagliga karteller i byggbranschen i host » (À la recherche d'ententes illégales dans le secteur de la construction cet automne),

- 22 juillet 2005, et « Byggbranschen slösar bort miljarder » (Le secteur de la construction gaspille des milliards), 23 février 2006.
34. Revenus totaux perçus en Suède par les trois plus grandes sociétés par rapport aux revenus totaux perçus en Suède par les 60 plus grandes sociétés de construction en 2003. Voir Konkurrensverket (2005).
35. Les anciennes réglementations très détaillées ont été remplacées par des codes plus fonctionnels qui, pour l'essentiel, ménagent plus de souplesse pour les méthodes de construction. Mais si le constructeur n'applique pas la méthode préconisée, il doit prouver que sa méthode a la même fonctionnalité dans la durée. Cette preuve étant difficile à apporter, un grand nombre de constructeurs ne veulent pas prendre de risques et appliquent les réglementations antérieures qui étaient plus strictes.
36. On pourrait aussi prendre en considération la protection des espaces verts ou une préférence pour une faible densité de population.

Bibliographie

- Åhrén, P. (2004), « Housing Allowances », in Lujanen, M., *Housing and Housing Policy in the Nordic countries*, Conseil des ministres des pays nordiques, Copenhague.
- Barker, K. (2006), *Barker Review of Land Use Planning – Final Report/Recommendations*, HM Treasury, Londres.
- Berger, B., R. Jonsson et B. Turner (1994), « What Determines Rents in Public Housing in Sweden? », *Scandinavian Housing & Planning Research*, vol. 11, pp. 95-111.
- Chen, J. et C. Enström (2004), « The Housing Allowances and Recipient's Homeownership – Evidence from a Panel Study in Sweden », *Housing Studies*, vol. 20, n° 4, pp. 605-625.
- Ellingsen, T. et P. Englund (2003), « Rent Regulation: An Introduction », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, pp. 3-9.
- Englund, P., P.H. Hendershott et B. Turner (1995), « The Tax Reform and the Housing Market », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, pp. 319-356.
- Englund, P. (2003), « Taxing Residential Housing Capital », *Urban Studies*, vol. 40, n° 5/6, pp. 937-952.
- Finansdepartement (2003), « Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001 », (Pourquoi la construction de logements n'a-t-elle pas décollé ?), *Departementsserien* 2003:6, Stockholm.
- Fuest, C., B. Huber et S.B. Nielsen (2004), « Capital Gains Taxation and House Price Fluctuations », *Working Paper No. 16-2004*, Department of Economics, Copenhagen Business School.
- Hort, K. (1998), « The Determinants of Urban House Price Fluctuations in Sweden 1968-1994 », *Journal of Housing Economics*, vol. 7, pp. 93-120.
- Konkurrensverket (2005), *Competition in Sweden 2005*, Stockholm.
- Konkurrensverket (2006), « Bättre konkurrens i bostadsbyggandet! », (Pour une meilleure concurrence dans la construction de logements), *Konkurrensverkets rapportserie* 2006:2, Stockholm.
- Lind, H. (2003), « Rent Regulation and New Construction: With a Focus on Sweden 1995-2001 », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, pp. 135-167.
- Lind, H. (2005), « Rent Regulation in Sweden: Do We See the End of a Collective Bargaining Experiment ? », document non publié, Institut royal de technologie (KTH).
- Lind, H. et A. Hellström (2006), « Market Rents and Economic Segregation: Evidence from a Natural Experiment », *European Journal of Housing Policy*, vol. 6, n° 2, pp. 167-189.
- Magnusson, L. et B. Turner (2005), « Residualisation in Public Housing Companies in Sweden – More Social than Public », document non publié, Institut du logement et des recherches urbaines, Université d'Uppsala.
- McKinsey (2006), *Sweden's Economic Performance: Recent Development, Current Priorities*, Stockholm.
- Munch, J.R. et M. Svarer (2002), « Rent Control and Tenancy Duration », *Journal of Urban Economics*, vol. 52, pp. 542-560.
- Nesslein, T.S. (2003), « Markets Versus Planning: An Assessment of the Swedish Housing Model in the Post-War Period », *Urban Studies*, vol. 40, pp. 1259-1282.

- Nyberg, L. (2006), « The Riksbank and the Property Market », Speech in Kristianstad, 6 novembre, www.riksbank.com.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Irlande*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 80, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), *Études économiques de l'OCDE : Danemark*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *L'imposition des gains en capital des personnes physiques : enjeux et méthodes*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 14, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Suède : Créer les conditions d'une croissance soutenue*, OCDE, Paris, à paraître.
- Riksbank (2006a), *Financial Stability Report 2006:2*.
- Riksbank (2006b), *Financial Stability Report 2006:1*.
- Stiglitz, J. et A. Weiss (1981), « Credit Rationing in Markets with Imperfect Information », *American Economic Review*, vol. 71, n° 3, pp. 393-410.
- Svarer, M., M. Rosholm et J.R. Munch (2005), « Rent Control and Unemployment Duration », *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 2165-2181.
- Turner, B. et S. Malpezzi (2003), « A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 10, pp. 11-56.
- 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, OCDE, Paris.
- Zaremba, M. (2005), « The Polish Plumber », série d'articles dans le *Dagens Nyheter*, novembre, Stockholm.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 04 2 P1) ISBN 978-92-64-03199-9 – n° 55476 2007

Études économiques de l'OCDE

SUÈDE

THÈME SPÉCIAL : LE LOGEMENT

Études économiques *Dernières parutions*

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
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
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
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

Volume 2007/4 – Février 2007

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2007
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-03199-9
10 2007 04 2 P



9 789264 031999